



Bogotá D.C., 09 de mayo de 2023

Honorable Representante
LUVI KATHERINE MIRANDA PEÑA
Presidente Comisión Tercera
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Ciudad

COMISIÓN TERCERA CAMARA DE REPRESENTANTES	
Recibido Por:	<u>Lizeth Avala.</u>
Fecha:	<u>10-05-23</u>
Hora:	<u>10:19 a.m.</u>
Número de Radicado:	<u>7783.</u>

Ref.: Ponencia para primer debate en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley 310 de 2022 Cámara "Por medio del cual se modifica la tarifa del impuesto sobre las ventas-IVA".

Apreciada presidente

Cumpliendo con las instrucciones dispuestas por la mesa directiva de la Comisión III Constitucional Permanente y de los deberes establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos a continuación ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 310 de 2022 Cámara "Por medio del cual se modifica la tarifa del impuesto sobre las ventas-IVA".

I. COMPETENCIA

La **Comisión III Constitucional Permanente** es competente para conocer del presente proyecto de Ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2 de la Ley 3 de 1992, por cuanto trata sobre: "hacienda y crédito público; impuestos y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro."

II. SÍNTESIS DEL PROYECTO

NATURALEZA	Proyecto de Ley
CONSECUTIVO	No. 310 de 2022 Cámara
TÍTULO	"Por medio del cual se modifica la tarifa del impuesto sobre las ventas-IVA".
MATERIA	Reducir del 19 % al 16 % la tarifa del IVA.
AUTORES	H.S. Miguel Uribe Turbay , H.S. Paloma Susana Valencia Laserna , H.S. Maria Fernanda Cabal Molina , H.S. Andrés Felipe Guerra Hoyos , H.S. Enrique Cabrales Baquero , H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes , H.S. Esteban Quintero Cardona , H.S. Carlos Manuel Meisel Vergara , H.S. Germán Alcides Blanco Álvarez , H.S. Marcos Daniel Pineda García , H.S. Karina Espinosa Oliver , H.S. Beatriz Lorena Ríos Cuellar , H.S. José Vicente Carreño Castro , H.S. Jonathan Ferney Pulido Hernández , H.S. Honorio Miguel Henríquez Pinedo H.R. Óscar Darío Pérez Pineda , H.R. Juan Fernando Espinal Ramírez , H.R. Christian Munir Garcés Aljure , H.R. Oscar Leonardo Villamizar Meneses ,



PONENTES	H.R. Juan Felipe Corzo Álvarez , H.R. Edinson Vladimir Olaya Mancipe , H.R. Carlos Edward Osorio Aguiar , H.R. Hernán Darío Cadavid Márquez , H.R. José Jaime Uscátegui Pastrana , H.R. José Jaime Uscátegui Pastrana , H.R. Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa , H.R. Edinson Vladimir Olaya Mancipe
	Coordinador(es): H.R. Christian Munir Garcés Aljure Ponente(s): H.R. Carlos Alberto Carreño Marín H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero H.R. Elkin Rodolfo Ospina Ospina
ORIGEN RADICACIÓN	Cámara de Representantes 30 Noviembre de 2022
TIPO	Ordinaria
ESTADO	Pendiente dar 1ºer Debate

III. SUSTENTACIÓN JURÍDICA

El ordenamiento constitucional le ha otorgado al Congreso de la República una amplia potestad de configuración legislativa en materia tributaria que, le permite decretar la disminución de impuestos, contribuciones o tasas nacionales con el fin de estimular o incentivar determinadas actividades o comportamientos¹, en concordancia con los artículos 150 y 154 de la Constitución Política.

La iniciativa legislativa para la exención tributaria también opera en cuanto el proyecto legislativo es acompañado por el aval de Gobierno Nacional *“Así, la Corte ha señalado de manera consistente que la iniciativa legislativa en materia de exenciones tributarias corresponde de manera exclusiva al gobierno nacional, entendiendo por iniciativa no sólo la presentación misma del proyecto de ley respectivo, sino también al avalar o impulsar proyectos inicialmente presentados por el Congreso en instancias posteriores del debate parlamentario”*²

De conformidad con la doctrina de la Corte Constitucional, el Legislador tiene potestad de configuración en materia tributaria con sujeción a los límites constitucionales. En concreto, de acuerdo con la Sentencia C-203 de 2021³, *“el legislador tiene la facultad de ‘crear, modificar, aumentar, disminuir y suprimir tributos, determinando a quiénes se cobrará, así como las reglas y excepciones’, siempre que ‘se ejerza dentro de los parámetros superiores’, en particular, los previstos por los ‘artículos 95.9 y 363 de la Constitución, que consagran los principios de justicia, equidad, eficiencia y progresividad”*

En ese mismo sentido la Corte Constitucional en sentencia C-1261 de 2005 precisó:

“3.2. En materia tributaria, la regla general es que todos tienen el deber de tributar de conformidad con los criterios establecidos en la Constitución. No obstante, el legislador también está facultado para contemplar exenciones, siempre que lo haga por iniciativa del Gobierno (art. 154 CP), de acuerdo con la conveniencia y oportunidad de excluir a ciertos tipos de personas, entidades o sectores del pago de ciertos tributos, ya sea para estimular o incentivar ciertas actividades o comportamientos, o con el propósito de reconocer situaciones de carácter

¹Sentencia C-333 de 2017 M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo

²Sentencia C-932 de 2009 M.P. María Victoria Calle Correa



económico o social que ameriten la exención. Así, el legislador cuenta con la autonomía para fijar el grupo de contribuyentes favorecido con una exención y no vulnera la Constitución por el sólo hecho de definirlo, ya que, como se dijo, es la propia Carta la que de manera expresa prevé la posibilidad (arts. 154 y 294 CP.)”

Marco normativo

Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones de orden constitucional y legal:

Constitución Política De Colombia:

Artículo 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como



recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

Antecedentes normativos en el Estatuto Tributario

- La Ley 1819 de 2016 modificó el artículo 468 del Estatuto Tributario incrementando la tarifa general del IVA del 16% al 19%.
- La Ley 2068 de 2020 adicionó al artículo 468-3 del Estatuto Tributario la reducción al 5% de la tarifa del IVA a "5. Los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos".
- La Ley 2277 de 2022 modificó el Estatuto Tributario eliminando la anterior reducción a los tiquetes aéreos.
- La Ley 633 de 2000, señaló como excluidas con el impuesto sobre las ventas a las obras de arte originales, siempre y cuando se realizara directamente por el autor.
- La Ley 1607 de 2012 eliminó la anterior exclusión

IV. CONSIDERACIONES DE CONVENIENCIA

SOBRE LA TASA DE IVA EN GENERAL

Colombia está enfrentando inflación más alta del siglo XXI, en donde el incremento de los precios en marzo del año en curso ya alcanzó un 13,34% anual. Desde la crisis de 1999 no se observaba un nivel de inflación semejante, cuando el país alcanzó aumentos de los precios que rondaban el 21%. Una inflación alta y volátil aumenta la desigualdad y perjudica en mayor proporción a la población más pobre, entendiéndose que entre menor sea el ingreso de las personas, es más probable que tengan menos mecanismos de defensa contra la inflación, como ahorros o propiedades inmuebles (Banco de la República, 2022).

En el contexto inflacionario reciente, el efecto para la población de menores ingresos se profundiza debido a que la canasta básica se compone mayoritariamente del consumo de alimentos y otros productos de primera necesidad. De hecho, la inflación anual para los hogares pobres en marzo del 2023 se ubicó sobre el 13,87% mientras que la inflación para los hogares de mayores ingresos en el 12,81%. Así pues, es evidente que la población más vulnerable es la que está recibiendo el peor golpe sobre su capacidad de gasto.

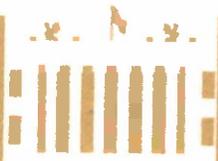
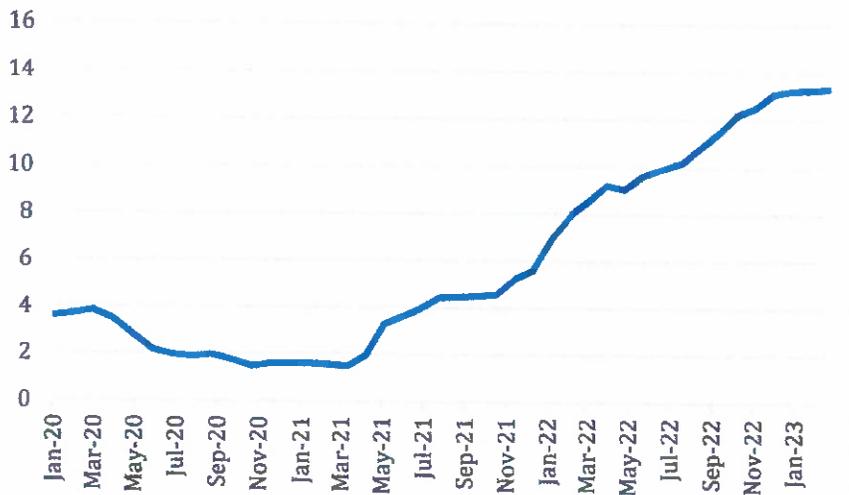


Gráfico 1. Inflación anual

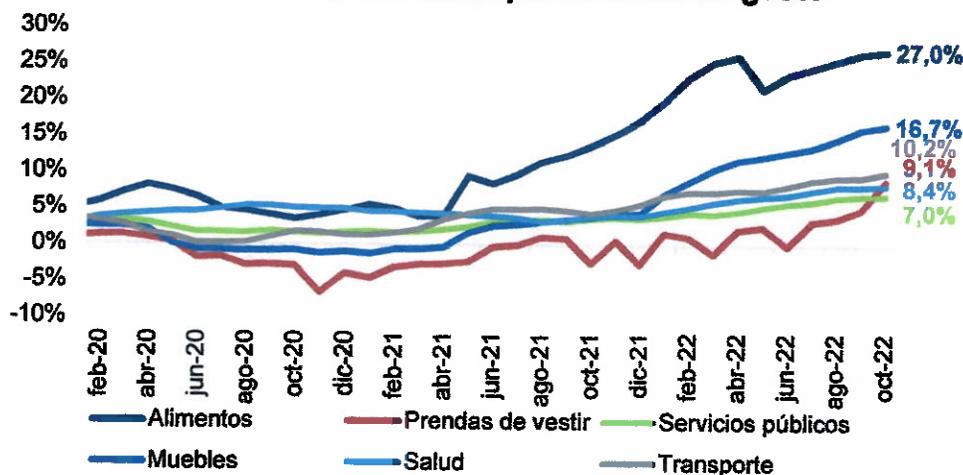


Fuente: DANE. Elaboración propia.

La inflación de alimentos es el rubro que más está contribuyendo al incremento de la inflación total, donde 4,6 puntos de los 12,2 de inflación total se explican por este segmento. Las personas vulnerables, que ya cuentan con restricciones para acceder a su alimentación al percibir bajos ingresos, ahora perciben una presión adicional al tener que pagar una proporción mayor de su ingreso para poder alimentarse. La inflación anual de alimentos en Colombia llegó a 27%, mientras que en otros países de América Latina y del mundo difícilmente supera el 15% (Brasil: 11%, Perú: 11%, México: 14%, Chile: 22%, Estados Unidos: 11% y Zona Euro: 16%). En este sentido, la presión inflacionaria de los alimentos es sustancialmente mayor para Colombia que la tendencia observada a nivel internacional.

Si bien la inflación de alimentos es la que más está afectando la capacidad de gasto de los hogares, los precios también están aumentando sustancialmente en otros rubros. La ropa, el transporte, los servicios públicos y los muebles ahora son mucho más caros. Las familias, además de tener que destinar una mayor parte de su ingreso en alimentos, también tienen menor capacidad para adquirir otros bienes y servicios de alta necesidad ya que los precios de estos productos también han subido. Por ejemplo, la inflación de las prendas de vestir llegó a 9,1%, la inflación de transporte es 10,2%, la inflación de muebles está en 16,7% y la inflación de servicios públicos llegó a 7,0% (Gráfico 2).

Gráfico 2. Inflación anual por división de gasto



Fuente: DANE. Elaboración propia.

46



No siendo suficiente la difícil coyuntura de los precios, las previsiones sobre el crecimiento de la economía colombiana en 2023 sugieren un golpe adicional sobre los ingresos de los hogares. El Banco de la República estima un crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de solo 0,7% para 2023, dando luces de un inminente deterioro en la actividad productiva y, por ende, en el empleo nacional. En un contexto de alta inflación y una economía que genera menos empleos, los ingresos de los hogares se verán afectados y, como siempre, serán las familias pobres y vulnerables las más perjudicadas. Por consiguiente, se requiere de manera urgente la creación e implementación de políticas que permitan aliviar el efecto inflacionario sobre el bolsillo de los hogares y mejorar la capacidad adquisitiva, especialmente de las personas de menores ingresos.

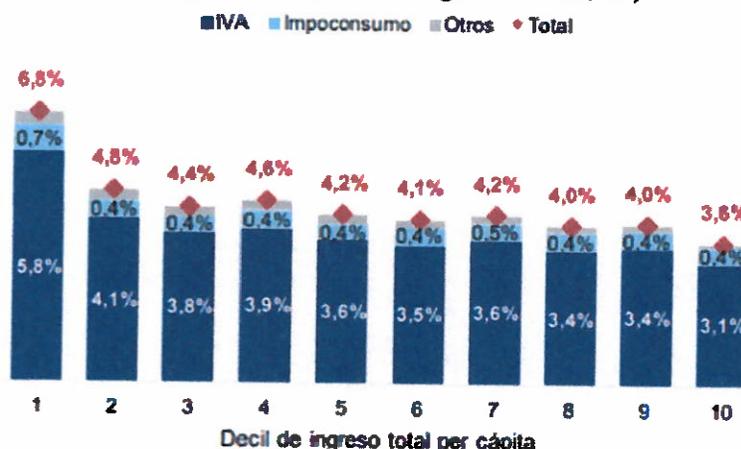
Si bien el incremento en el nivel de precios se explica en parte por factores externos e internos en donde el Gobierno no tiene incidencia directa, existen factores cuya discusión y modificación sí tienen repercusiones directas sobre los precios. Este es el caso de la tarifa del impuesto sobre las ventas (IVA). El IVA pone presiones adicionales sobre los precios de los bienes y servicios adquiridos en toda la cadena productiva (desde las empresas hasta los hogares). En la medida que la inflación va aumentando, el valor que tienen que pagar las familias por concepto de IVA también se incrementa. Lo anterior se da porque el impuesto se causa de acuerdo con el precio de venta de un producto gravado con IVA.

La literatura internacional ha sostenido la regresividad de este impuesto que, en tiempos de alta inflación, generan presiones negativas sobre los hogares de ingresos más bajos. Según el Banco Interamericano de Desarrollo – BID (2022), los análisis de impacto distributivo del IVA muestran que los hogares más pobres dedican un mayor porcentaje de su ingreso al consumo de bienes y servicios gravados y, por tanto, al pago de IVA frente a los hogares de más altos ingresos. Además, un estudio de la OCDE en 2020 sugiere que la imposición del IVA aumenta el número de personas por debajo de la línea de pobreza en tres puntos porcentuales, en promedio, del 8,1% al 11,1% para los países de la OCDE. Al respecto, el IVA en Colombia no se escapa del escenario regresivo. En este sentido, Fedesarrollo (2021) muestra cómo la población de menores ingresos paga un mayor porcentaje de su ingreso en el pago del IVA. En el Gráfico 3 se observa que para el primer decil de la población (el 10% con menores ingresos) el pago del IVA representa cerca el 5,8% de sus ingresos, mientras que para el último decil de la población (el 10% con mayores ingresos) el pago del IVA representa el 3.1% de sus ingresos.



Gráfico 3. Incidencia del IVA y otros impuestos indirectos por el lado del ingreso

(Pago en impuesto/ingreso total, %)



Fuente: Tomado de Fedesarrollo (2021).

Esto se da en un contexto donde el 52,4% de los artículos de la canasta familiar se encuentran gravados con la tarifa del 19% (Tabla 1). Solamente el 7,4% de los artículos de la canasta tienen la tarifa del IVA del 5%, 6,6% de los artículos están exentos, es decir, tienen una tarifa de 0% y 31,4% de los artículos están excluidos del impuesto del IVA, donde los productores no están obligados a declarar a la DIAN el pago del impuesto por estos bienes. Es evidente que la mayor parte de los artículos que consumen los hogares colombianos día a día están sujetos a importantes cargas adicionales que generan presiones sobre el precio de los mismos.

Tabla 1. Artículos gravados con las diferentes tarifas de IVA

	Total	Exento	Excluido	Tarifa 5%	Tarifa 19%	Gravado	No gravado
Artículos no mercado o meritorios ¹	79		79 100%				
Artículos de mercado	975	74 7,6%	231 23,7%	57 5,8%	613 62,9%	670 68,7%	305 31,3%
Canasta familiar	443	39 8,8%	139 31,4%	33 7,4%	232 52,4%	265 59,8%	178 40,2%
Artículos no canasta	532	35 6,6%	92 17,3%	24 4,5%	381 71,6%	405 76,1%	127 23,9%

Fuente: Tomado de Fedesarrollo (2021).

Con el fin de subsanar el efecto inflacionario y el impacto regresivo del IVA sobre los hogares, varios países han optado por reducir las tarifas de este impuesto. Según Tax Foundation (2022), la Unión Europea (UE) dio luz verde para actualizar la Directiva del impuesto sobre las ventas de la UE y ampliar la lista de bienes y servicios a los que se pueden reducir la tarifa de IVA reducidos.

En relación a lo anterior, Luxemburgo redujo la tarifa general del IVA desde un 17% hasta un 16% en 2023; Finlandia redujo el IVA de la electricidad desde un 24% hasta un 10% y disminuyó el IVA del transporte público desde 10% a 0% hasta abril de 2023; Alemania redujo el IVA del gas desde un 19% hasta un 7%; Grecia disminuyó la tarifa del IVA para ciertos productos (café, transporte, bebidas no alcohólicas, cine y turismo) desde 24% a 13% hasta junio de 2023; y Polonia redujo



el IVA a algunos productos alimenticios (5% a 0%), fertilizantes y pesticidas (8% a 0%), combustible motor y diesel (23% a 8%), gas (23% a 8%), electricidad (23% a 5%) y calentamiento distrital (23% a 8%).

En este aspecto, reducir la tarifa del impuesto sobre las ventas en Colombia es fundamental para disminuir las presiones inflacionarias y aliviar el efecto sobre los hogares de ingresos más bajos. Si bien en Colombia existen tarifas del IVA entre el 0% y 5% para algunos alimentos y productos de necesidad básica, la tarifa del 19% se aplica también para alimentos y productos que requieren los hogares pobres, vulnerables y de clase media.

Desde alimentos, bienes necesarios para el transporte, el vestuario y la vivienda son gravados con tarifas del 19% bajo el impuesto a las ventas (Tabla 1). Alrededor de 613 artículos están gravados con esta tarifa, donde 232 hacen parte de la canasta familiar. Sin duda, los hogares de menores ingresos se ven afectados por el incremento de los precios de estos productos y su consecuente aumento en el pago del IVA que ello implica.

Tabla 1. Bienes y servicios relevantes para los hogares gravados con la tarifa del 19% en el IVA

Código	Bien/servicio	Código	Bien/servicio	Código	Bien/servicio
	Alimentos		Vestuario		Vivienda
1110400	Cereales preparados	3110100	Camisas para hombre	2310100	Sala
1320400	Hortalizas y legumbres enlatadas	3110200	Pantalones para hombre	2310200	Comedor
1420100	Frutas en conserva o secas	3110300	Ropa interior hombre	2310300	Alcoba
1620100	Otros productos de mar	3110400	Otras prendas de vestir hombre	2320100	Otros muebles del hogar
1720300	Otros derivados lácteos	3120100	Blusa	2410100	Nevera
1730100	Aceites	3120200	Pantalones para mujer	2410200	Estufa
1730200	Grasas	3120300	Ropa interior mujer	2410300	Lavadora
1830200	Otros condimentos	3120400	Otras prendas de vestir mujer	2410400	Otros aparatos del hogar
1840100	Sopas y cremas	3130100	Camisas para niños y blusas para niñas	2420100	Reparación de artefactos para el hogar



Código	Bien/servicio	Código	Bien/servicio	Código	Bien/servicio
1840200	Salsas y aderezos	3130200	Pantalones para niños	2510100	Ollas, sartenes y refractarias
1840300	Dulces, confites y gelatinas	3130300	Otras prendas de vestir para niños	2510200	Otros utensilios o menaje del hogar
1840400	Otros abarrotos	3130400	Ropa interior para niños	2520100	Vajilla
1850100	Jugos	3140100	Camisitas y vestidos para bebé	2520200	Cubiertos
1850200	Gaseosas y maltas	3140200	Pañales y otros	2530100	Otros utensilios domésticos
Transporte		3210100	Calzado para hombre	2610100	Juego de sábanas y fundas
7110100	Vehículos	3220100	Calzado para mujer	2610200	Cobijas y cubrelechos
7110200	Otros para transporte	3230100	Calzado deportivo	2610300	Colchones y almohadas
7120100	Combustible	3240100	Calzado para niños	2620100	Cortinas
7120200	Compra y cambio de aceite	3310100	Confección y alquiler	2620200	Toallas, manteles y forros para muebles
7120300	Servicio de parqueadero	3310200	Lavandería	2710100	Jabones
7120400	Servicios de mecánica	3320100	Reparación y limpieza	2710200	Detergentes, blanqueadores, suavizantes
7120500	Batería	Educación		2720100	Limpiadores y desinfectantes
7120600	Llantas	5210300	Otros artículos escolares	2720300	Ceras
7230100	Pasaje aéreo	5220100	Otros gastos escolares	2730100	Papeles de cocina
				2730200	Otros utensilios de aseo

Fuente: DIAN y Rankia. Elaboración propia.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se propone la reducción de la tarifa del IVA desde el 19% hasta el 16%, que sin duda reduciría las presiones inflacionarias y



umentaría la capacidad adquisitiva de las familias. Como las cifras mencionadas anteriormente, el 52,4% de los productos de la canasta familiar tendrían una reducción de hasta 2,5% en sus precios. Se hace mucho más relevante en un escenario económico adverso, donde el desempleo en marzo se ubicó entre un 10,2% y 10,7%.

SOBRE EL TURISMO

Colombia tiene un potencial turístico difícil de encontrar en otro país del continente. Durante la última década, y hasta antes del inicio de la pandemia del Covid-19, nuestro país fue apareciendo progresivamente en las guías de viajes más importantes del mundo como un destino al que hay que visitar, y el desarrollo económico del sector turismo experimentó un crecimiento sin precedentes.

En el año 2012, National Geographic lanzó una nueva guía turística sobre Colombia, en la que recomendaba visitar el país, y destacaba nuestra diversidad en materia cultural y de naturaleza. En el año 2016 Lonely Planet recomendó por primera vez a Colombia como destino turístico, señalando: "Olvídese todo cuanto se haya oído sobre Colombia. Demonizado durante décadas, este país es hoy es un destino seguro, asequible, accesible y decididamente emocionante". En el año 2017 nuestro país apareció por primera vez en la prestigiosa guía turística Frommer's, en una edición en la que se exaltaban nuestras numerosas experiencias en materia de cultura, naturaleza y aventura. Ese mismo año CNN denominó a Colombia como "el secreto turístico mejor guardado de Suramérica".

En el año 2018 Colombia recibió por primera vez en su historia más de 4,3 millones de turistas extranjeros y marcó una tasa de crecimiento del sector turismo cuatro veces mayor a la del promedio mundial. En el año 2019, de acuerdo con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el país rompió récords en materia de turismo, logrando un número de visitantes extranjeros de más de 4 millones y medio (un crecimiento de 2,7% respecto al año 2018) y alcanzó un porcentaje de ocupación hotelera del 57.8%.

Este crecimiento de la actividad turística, de acuerdo con Costas Christ, editor de turismo de National Geographic, se debe a que Colombia "es uno de los lugares más biodiversos del planeta, una de cada diez especies del mundo está aquí, tiene una diversidad geográfica impresionante y una cultura tradicional muy rica que todavía no es explotada de la mejor manera".

Efectos de la pandemia del covid-19 sobre el sector turismo y lenta recuperación.

Lamentablemente, el impulso que venía experimentando el sector turismo en la última década, sufrió un fuerte rezago en el año 2020 como consecuencia de la pandemia del Covid-19. Mientras que algunos tipos de comercio tenían permitida su operación durante el aislamiento, los establecimientos del sector, hoteles, aerolíneas, agencias de viajes, empresas de transporte terrestre, bares, restaurantes, parques temáticos y de diversiones, cines, museos, entre otros, fueron los primeros en cerrar sus puertas y los últimos en poder abrirlas.

Después de que en el año 2019, el turismo venía rompiendo records en casi todos los indicadores, en el año 2020, el sector tuvo pérdidas sin precedentes. Según



datos de la Cuenta Satélite de Turismo del DANE, en el año 2019 el sector turismo generaba al país un valor agregado por encima de los 25,3 billones de pesos, cifra con la cual alcanzaba un 2,6% de participación en el PIB Nacional. En contraste con estos resultados, en el año 2020 el sector generó un valor agregado de 13,9 billones (una pérdida de más de 11 billones de pesos), lo que representó una participación del 1.5% del PIB nacional.

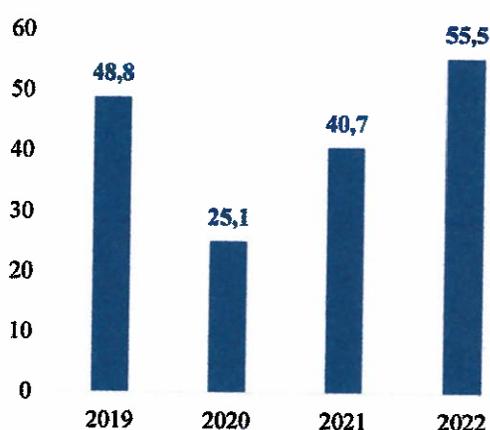
Si bien durante el año 2021, el sector turismo empezó a demostrar los primeros signos de recuperación, pero el valor agregado del sector se encontraba todavía 34% por debajo de los niveles prepandemia. Además, la división de transporte aéreo fue 37% inferior al registro de 2019 y el empleo en el sector turístico solamente había recuperado 78 mil empleos de los 379 mil empleos perdidos por la pandemia. Lo anterior en un entorno donde la reapertura se dio gradualmente ante las medidas otorgadas para enfrentar los picos de contagio del virus y los efectos derivados del paro nacional del mes de mayo.

A finales de 2021 e inicios de 2022, con la eliminación de las restricciones de movilidad ante el mayor control del Covid-19, aunado a la recuperación económica, el sector turístico empezó a reflejar un ritmo de crecimiento más acelerado. Esta dinámica en un entorno de incentivos tributarios en el sector permitió una recuperación sólida en la actividad económica del turismo en todo el 2022. En el año en mención, el valor agregado del alojamiento y servicios de comida aumentó 20% frente al registro de 2019 y la división de transporte aéreo fue 7,5% superior al registro prepandemia.

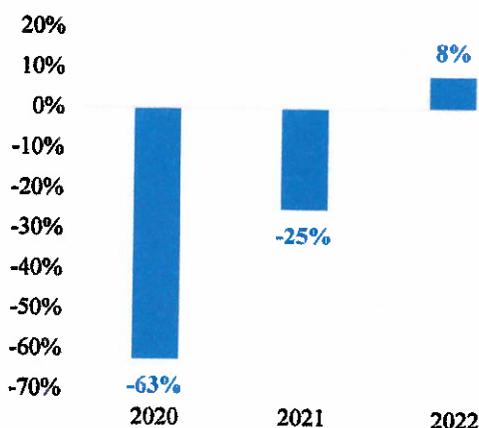
Lo anterior fue resultado de un mejor comportamiento de la ocupación hotelera, que pasó del 48,8% en 2019 a 55,5% en 2022, los ingresos reales hoteleros aumentaron en 2022 un 8% frente a 2019 (Gráfico 1) y el número de vuelos nacionales aumentó en 21,2% en 2022 frente al año prepandemia. En general, el 2022 fue un sólido año para la actividad turística nacional, donde las afectaciones del paro de 2021 y la pandemia de Covid-19 fueron solventadas y los ingresos en las actividades relacionadas aumentaron de manera importante.

Gráfico 1. Comportamiento reciente del sector turístico

Panel A. Ocupación hotelera (%)



Panel B. Variación de ingresos reales hoteleros frente a 2019



Fuente: Encuesta Mensual Manufacturera – DANE.

M



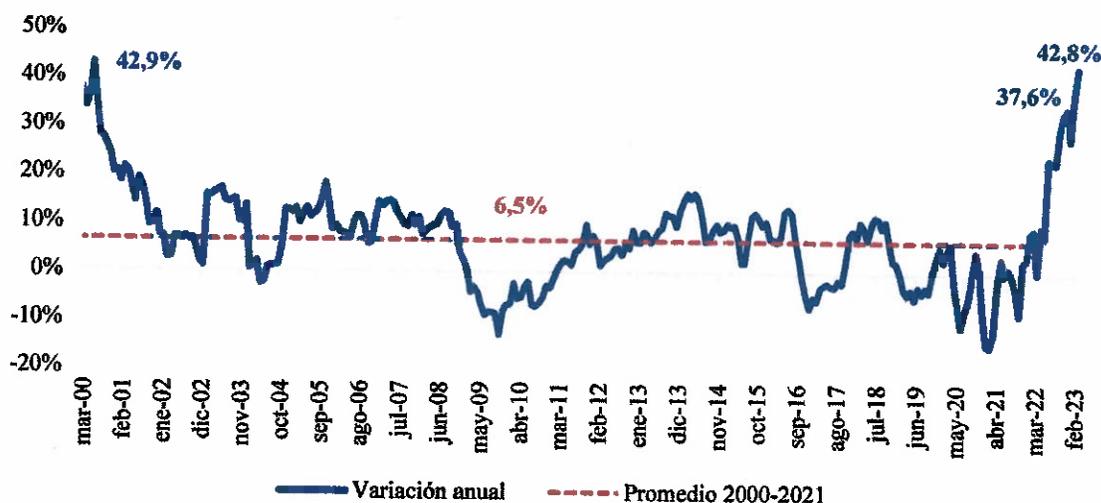
En línea con el comportamiento de la demanda de servicios turísticos, el empleo en el sector ha tenido un mejor desempeño en los últimos dos años frente a 2020. No obstante, a diferencia del valor agregado, el número de personas que trabajan en la división de alojamiento y servicios de comidas no ha alcanzado los registros prepandemia. En 2019 1,5 millones de personas trabajaban en actividades relacionadas, y el 2022 cerró con 48 mil empleos menos frente al registro del año anterior a la pandemia. Esta división representa el 6,7% del empleo total en el país, pero en departamentos como San Andrés el sector representa el 23% de los empleos, en Casanare el 11%, en Quindío, Guaviare y Vichada el 10%, y en Magdalena, Arauca, Amazonas y Atlántico el 9%.

Efectos de la eliminación de los beneficios tributarios y coyuntura en 2023

El costo de los tiquetes aéreos, el alojamiento y restaurantes ha aumentado considerablemente, ubicándose en máximos históricos en los primeros dos meses del año en curso. Estos rubros han contribuido en cerca de 15% del aumento de la inflación total en el país, que no ha encontrado techo y se ubica en 13,28%. Además, según la plataforma Kayak y RCN, los tiquetes aumentaron en promedio 72% a San Andrés, 59% a Santa Marta, 46% Bogotá, 44% a Cartagena y 40% a Medellín 2022 y 2023.

En términos de Índice de Precios al Consumidor, la inflación correspondiente a la subclase “Transporte de pasajeros y equipaje en avión” se encuentra en máximos desde mayo del año 2000 (Gráfico 2). En febrero de 2022, la inflación anual en este segmento fue de 42,8%, continuando con la tendencia al alza del año 2022, pero que se aceleró a partir de 2023. Este incremento en el nivel de precios de los tiquetes es casi 7 veces superior al promedio histórico de este rubro, lo cual evidencia que los aumentos de precios de los tiquetes aéreos no son resultado de un fenómeno estructural sino de un aspecto coyuntural.

Gráfico 2. Inflación anual del rubro “Transporte de pasajeros y equipaje en avión”

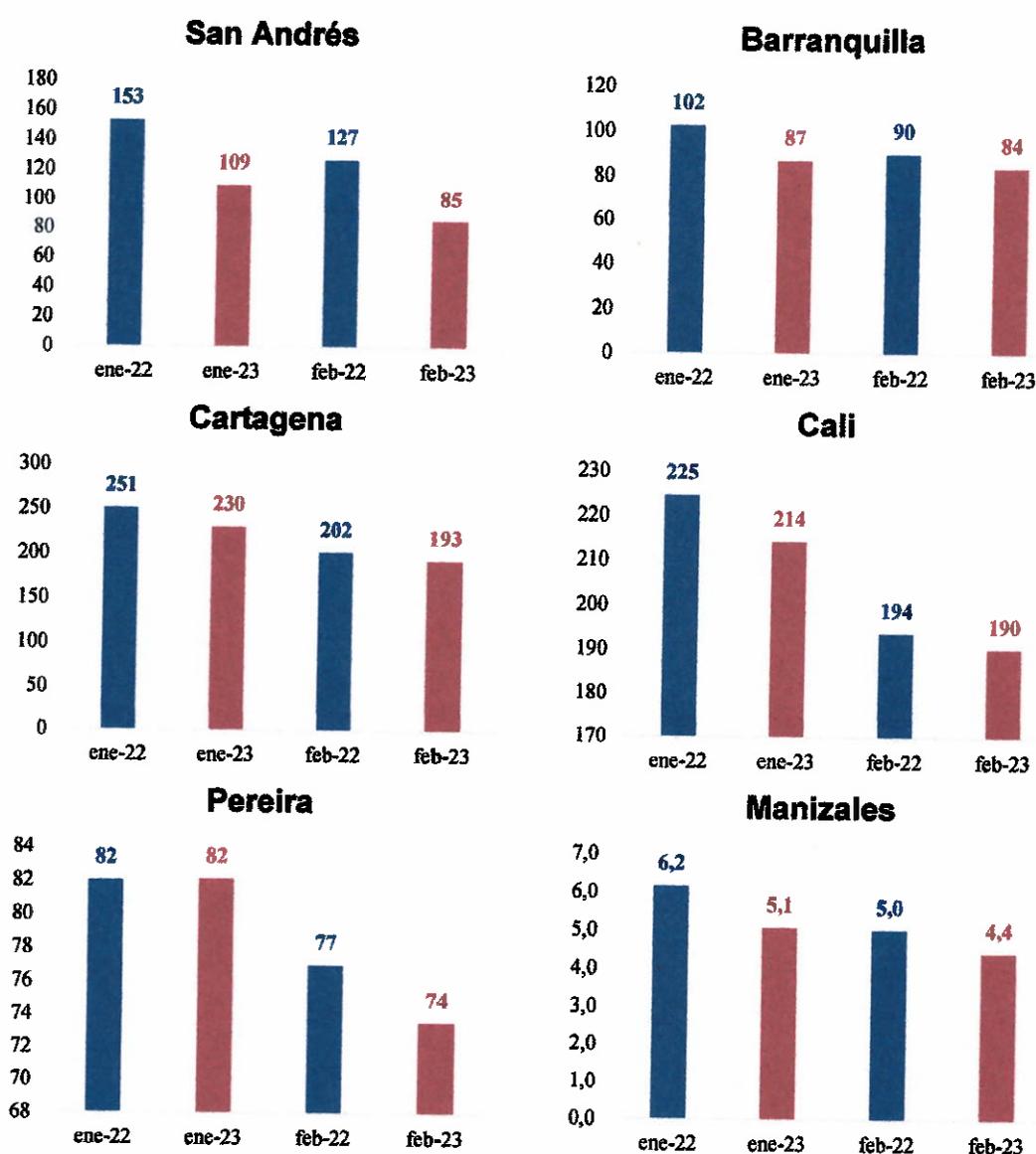


Fuente: DANE. Elaboración propia.



Ahora bien, este incremento en los precios de los tiquetes se ha traducido en una importante reducción en la demanda por vuelos en destinos nacionales. El Gráfico 3 muestra la evolución del número de pasajeros hacia diferentes destinos en el país. A nivel general se observa que los destinos turísticos más demandados en Colombia se han afectado de manera importante en los primeros dos meses del año. El número de pasajeros a San Andrés, cuya economía depende en un 90% de las actividades de turismo³, se han reducido en un 30% en enero y febrero de 2023 frente a los mismos meses de 2022; en Manizales un 15%; en Barranquilla un 11%; en Cartagena 7%; en Cali más de 3%; y en Pereira más de 2%.

Número de pasajeros en vuelos a destinos nacionales (Miles de personas)



Fuente: Aerocivil. Elaboración propia.

³ <https://www.semana.com/nacion/barranquilla/articulo/preocupacion-en-san-andres-por-disminucion-en-llegada-de-turistas-a-que-se-debe-el-descenso-en-las-cifras/202328/>

34



Al fenómeno de incremento en los precios, ante la eliminación de los beneficios tributarios relacionados, se ha sumado la suspensión de operaciones de las aerolíneas *Viva Air* y *Ultra Air*. Según la plataforma Kayak⁴, los vuelos en la fecha de Semana Santa se incrementaron hasta un 23%, solamente por la cancelación de operaciones de *Viva Air*. Las menores operaciones y la reducción de la oferta aérea como consecuencia de la aerolínea *Ultra Air* continuará profundizando el incremento de los precios de los tiquetes aéreos, afectando así la dinámica económica de las regiones con importantes participaciones del sector turístico.

Al respecto, el Exministro de Transporte, Guillermo Reyes, mencionó que “entramos en un proceso de análisis y evaluación de un proyecto y de una serie de iniciativas para la reducción de los Impuestos de Valor Agregado (IVA) que hoy es del 19 %, y el impuesto que se cobra a la gasolina”.

SOBRE LAS OBRAS DE ARTE

En Colombia el sector artístico es vulnerable a las caídas y ralentizaciones que sufre la economía, porque a pesar de generar bienestar no sólo para sus consumidores sino para la sociedad en general, no se le cuenta como un bien de primera necesidad. Por tanto, necesita apoyo para poder crecer y desarrollarse.

Un ejemplo reciente del comportamiento del mercado artístico se vivió durante las cuarentenas que se decretaron para detener la propagación del COVID-19. Durante este tiempo, además de haber cancelado infinidad de exposiciones, subastas y eventos artísticos, las familias enfocaron sus menguados ingresos en los bienes necesarios para la supervivencia, dejando como una segunda opción los bienes que provee el sector del arte.

Según el DANE, el sector aporta en la economía colombiana cerca de 60 mil puestos de trabajo y su recuperación ha sido lenta, luego de su caída durante el 2020. El reto es poder fortalecer el sector para que profesionales y artistas incipientes que viven del sector, puedan prosperar al igual que los demás colombianos.

Para el caso de pintores y escultores, el IVA además de ser una barrera en el mercado, termina siendo un gravamen que hace menos atractiva su adquisición en comparación con otras fuentes de arte, como la escritura, o incluso las piezas de arte digital que no tienen un control sobre sus reglas de compra-venta en el país.

En este sentido, el presente proyecto de ley se ocupa por disminuir barreras que enfrentan los nuevos artistas a la hora de posicionar su arte para obras, haciéndolas exentas del IVA que se les causa en el momento de venderlo, en forma de reconocimiento por su talento y apoyo a la consolidación de su actividad.

Seguramente, a parte de seguir diseñando e implementando programas para la divulgación del arte y su consumo, esta exención del IVA permitirá a los artistas hacer más atractivo su producción artística y establecer una estrategia de posicionamiento frente al arte digital.

⁴ <https://www.infobae.com/colombia/2023/03/19/tiquetes-aereos-para-semana-santa-estan-23-mas-caros-estas-serian-las-razones/>



IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2.003 establece que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.” En el marco de esta disposición, se aclara qué si bien el impacto fiscal de la reducción de la tarifa del impuesto sobre las ventas (IVA) puede ser variable, de acuerdo con datos suministrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, en 2021 se recaudaron 46 billones de pesos por concepto de IVA. Si se asumiera que todos los productos están gravados con la tarifa del 19%, cada punto del IVA equivaldría a 2,4 billones de pesos. Así pues, el costo máximo de este proyecto de ley bajo este escenario sería de 7,2 billones de pesos. No obstante, el 63% de los artículos de mercado están gravados con la tarifa del IVA 19%, llevando a que el costo de reducir tres puntos de este impuesto sea considerablemente inferior.

Ahora bien, el Proyecto de Ley No. 118/2022 Cámara, 131/2022 Senado “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones” recaudará recursos adicionales por \$19,7 billones en 2023, \$20,8 billones en 2024, \$20,3 billones en 2025 y \$21 billones en 2026 según estimaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Este recaudo adicional, que no estaba contemplado en las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022, aumentará los ingresos del Gobierno Nacional Central (GNC) a partir del año siguiente. No obstante, estos recursos no están comprometidos en el Presupuesto General de la Nación de 2023, en donde se aumentó el presupuesto para 2023 en \$14,2 billones, teniendo en cuenta que en la exposición de motivos del Proyecto de Ley No. 088/2022 (Cámara) y 088/2022 (Senado) “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2023” se establece:

“Vale la pena señalar que esta propuesta de adición no incluye los posibles recaudos derivados de la reforma tributaria. El monto de estos recursos dependerá de la aprobación del proyecto de reforma tributaria para la igualdad y la justicia social”.

En este sentido, la reducción de la tarifa del IVA desde el 19% hasta el 16% podría financiarse con los recursos obtenidos por la reforma tributaria, la reducción del IVA a los tiquetes aéreos se vería ampliamente compensada con la reactivación del turismo en las diferentes zonas del país lo que aumentara la demanda de bienes y servicios que estarán sujetos al IVA y suman para otros recaudos como renta. Teniendo en cuenta el costo fiscal anteriormente mencionado, se podría destinar un 30% anual de los recursos adicionales recaudados. De esta manera, el presente proyecto de ley sería compatible con las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2022 y aun así el 70% de los recursos obtenidos por la reforma tributaria aumentarían los ingresos del GNC desde 2023.

Cabe destacar que, el costo fiscal podría ser menor si se compara con el escenario donde la inflación de los productos siga aumentando y la capacidad adquisitiva de los hogares se reduzca, llevando al Gobierno a recaudar menores recursos por la disminución en el consumo de las familias.



VI. ANÁLISIS POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

El presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido del presente Proyecto de Ley, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés.

Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite de este.

VII. MODIFICACIONES AL ARTICULADO

ARTICULADO RADICADO	ARTICULADO PROPUESTO	MODIFICACIONES
"Por medio de la cual se modifica la tarifa del impuesto sobre las ventas - IVA"	"Por medio de la cual se modifican <u>las</u> <u>tarifas</u> del impuesto sobre las ventas - IVA y se dictan otras disposiciones"	MODIFICACIONES
ARTÍCULO 1°. OBJETO. Con el propósito de preservar y mejorar la capacidad adquisitiva de los colombianos y contribuir a combatir la creciente inflación que afecta desproporcionalmente a las personas de menores recursos, la presente ley tiene por objeto modificar el artículo 468 del Estatuto Tributario a partir de una reducción de la tarifa general del impuesto sobre las ventas y así contribuir a la equidad y progresividad del sistema impositivo.	ARTÍCULO 1°. OBJETO. Esta ley modifica los artículos 468, 468-1, 468-3 y 477 del estatuto tributario, con el propósito de preservar y mejorar la capacidad adquisitiva de los colombianos, contribuir a combatir la creciente inflación que afecta desproporcionalmente a las personas de menores recursos, entre otras medidas para dinamizar la economía colombiana.	SE AJUSTA EL OBJETO DEL PROYECTO DE LEY DE CONFORMIDAD CON LAS MODIFICACIONES PROPUESTAS EN ESTA PONENCIA
ARTÍCULO 2°. Modifíquese el artículo 468 del Estatuto Tributario, el cual quedará así a partir del primero (1) de enero de 2023: La tarifa general del impuesto sobre las ventas es del dieciséis por ciento (16%) salvo las excepciones contempladas en este título. A partir del año gravable 2023, del recaudo del impuesto sobre las ventas un (1) punto se destinará así: a) 0.5 puntos se destinarán a la financiación del aseguramiento en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud. b) 0.5 puntos se destinarán a la financiación de la educación. El cuarenta por ciento (40%) de este recaudo se destinará a la financiación de la Educación Superior Pública.	ARTÍCULO 2°. Modifíquese el artículo 468 del Estatuto Tributario, el cual quedará así a partir del primero (1) de enero de 2024 3 : La tarifa general del impuesto sobre las ventas es del dieciséis por ciento (16%) salvo las excepciones contempladas en este título. A partir del año gravable 2023, del recaudo del impuesto sobre las ventas un (1) punto se destinará así: a) 0.5 puntos se destinarán a la financiación del aseguramiento en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud. b) 0.5 puntos se destinarán a la financiación de la educación. El cuarenta por ciento (40%) de este recaudo se destinará a la financiación de la Educación Superior Pública.	SE MODIFICA LA FECHA DE LA VIGENCIA EN ATENCION A LA ANUALIDAD PROYECTADA DE APROBACION DEL PROYECTO DE LEY



destinará a la financiación de la Educación Superior Pública.	b) 0.5 puntos se destinarán a la financiación de la educación. El cuarenta por ciento (40%) de este recaudo se destinará a la financiación de la Educación Superior Pública.	
	ARTÍCULO 3: <u>Adiciónese un numeral 5 al artículo 468-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</u> 5. La gasolina de aviación Jet A/ Jet A 1 y/o gasolina de aviación 100/130 nacionales.	SE INCLUYE
	ARTÍCULO 4. <u>Adiciónese un numeral al artículo 468-3 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</u> 5. Los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos	SE INCLUYE
	ARTÍCULO 5. <u>Adiciónese un numeral al artículo 477 del Estatuto Tributario, así:</u> 8. Las obras de arte originales que no superen los 10 smmlv	SE INCLUYE
ARTÍCULO 3°. Modifíquese cualquier referencia a la tarifa general del impuesto sobre las ventas en el Estatuto Tributario a la tarifa general para que quede en el dieciséis por ciento (16%).	ARTÍCULO 6. Modifíquese cualquier referencia a la tarifa general del impuesto sobre las ventas <u>que se encuentre en el diecinueve por ciento (19%)</u> en el Estatuto Tributario a la tarifa general para que quede en el dieciséis por ciento (16%).	SE HACE LA CLARIDAD DE QUE LA MODIFICACION PROPUETA DEBE DARSE SOBRE LAS TARIFAS QUE SE ENCUENTREN EN EL 19% PARA QUE QUEDEN EN 16%
ARTÍCULO 4°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación.	ARTÍCULO 7. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación.	SIN MODIFICACIONES

IX. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, me permito rendir PONENCIA DE PRIMER DEBATE **POSITIVA** y en consecuencia solicitarle a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, dar primer debate y aprobar el Proyecto de Ley 310 de 2022 Cámara "Por medio de la cual se modifica la tarifa del impuesto sobre las ventas - IVA".

Atentamente,

CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE
Representante a la Cámara
Coordinador ponente



**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE 310 DE
2022 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN LAS TARIFAS DEL
IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS – IVA Y SE DICTAN OTRAS
DISPOSICIONES"**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Esta ley modifica los artículos 468, 468-1, 468-3 y 477 del estatuto tributario, con el propósito de preservar y mejorar la capacidad adquisitiva de los colombianos, contribuir a combatir la creciente inflación que afecta desproporcionalmente a las personas de menores recursos, entre otras medidas para dinamizar la economía colombiana.

ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 468 del Estatuto Tributario, el cual quedará así a partir del primero (1) de enero de 2024:

La tarifa general del impuesto sobre las ventas es del dieciséis por ciento (16%) salvo las excepciones contempladas en este título.

A partir del año gravable 2023, del recaudo del impuesto sobre las ventas un (1) punto se destinará así:

a) 0.5 puntos se destinarán a la financiación del aseguramiento en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

b) 0.5 puntos se destinarán a la financiación de la educación. El cuarenta por ciento (40%) de este recaudo se destinará a la financiación de la Educación Superior Pública.

ARTÍCULO 3: Adiciónese un numeral 5 al artículo 468-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

5. La gasolina de aviación Jet A/ Jet A 1 y/o gasolina de aviación 100/130 nacionales.

ARTÍCULO 4. Adiciónese un numeral al artículo 468-3 del Estatuto Tributario así:

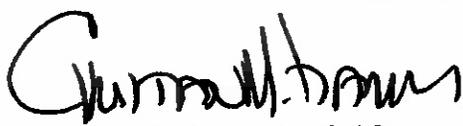
5. Los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos

ARTÍCULO 5. Adiciónese un numeral al artículo 477 del Estatuto Tributario, así:

8. Las obras de arte originales que no superen los 10 smmlv

ARTÍCULO 6. Modifíquese cualquier referencia a la tarifa general del impuesto sobre las ventas que se encuentre en el diecinueve por ciento (19%) en el Estatuto Tributario a la tarifa general para que quede en el dieciséis por ciento (16%).

ARTÍCULO 7. La presente ley rige a partir de su promulgación.


CHRISTIAN CALLE

43