

Bogotá D.C., 31 de marzo de 2023

Doctora

**Luvi Katherine Miranda Peña**  
**Presidente Comisión Tercera Cámara de Representantes**

Doctora

**Elizabeth Martínez Barrera**  
**Secretaria Comisión Tercera Cámara de Representantes**

**ASUNTO:** Informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de Ley 310 de 2022 Cámara, *Por medio de la cual se modifica la tarifa del impuesto sobre las ventas (IVA)*

Reciban un cordial saludo,

En cumplimiento de la honrosa designación como ponente del Proyecto en asunto, presento informe de ponencia negativa solicitando el archivo del Proyecto con base en los argumentos presentados en el informe que sigue a la presente misiva.

Atentamente,



**H.R JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO**



/JorgeBastidasRosero



/jorgebastidasr



@Jorge\_BastidasR



jorge.bastidas@camara.gov.co

**INFORME DE PONENCIA**  
**PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY 310 DE 2022**  
*Por medio de la cual se modifica la tarifa del impuesto sobre las ventas (IVA)*

**CONTENIDO**

1. Trámite legislativo
2. Objeto
3. Antecedentes
4. Contenido del Proyecto de Ley
5. Fundamentos de ponencia
6. Conflicto de interés
7. Proposición

**1. TRÁMITE LEGISLATIVO**

El proyecto de ley fue radicado el 30 de noviembre de 2022 por los honorables congresistas Óscar Darío Pérez, Christian Garcés Aljure, Paloma Valencia, Miguel Uribe Turbay, María Fernanda Cabal, y otros, el cual fue publicado en la Gaceta 1705 del 20 de diciembre de 2022.

El día 1 de marzo de 2023, los Honorables Representantes Jorge Bastidas Rosero, Christian Garcés Aljure (Coordinador), Carlos Carreño Marín, y Elkin Ospina Ospina fueron designados como ponentes por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes.

**2. OBJETO**

La ponencia acá desarrollada expone los argumentos que sustentan el sentido de la proposición que realizo sobre el Proyecto de Ley, el cual tiene por objeto reducir la tarifa general del IVA para contribuir a la equidad y progresividad del sistema impositivo.



### 3. ANTECEDENTES

Como antecedente inmediato del Proyecto de Ley 310 del 2022 *Por medio de la cual se modifica la tarifa del impuesto sobre las ventas (IVA)*, se tiene que en el mismo mes de su presentación, noviembre de 2022, fue aprobado el Proyecto de Ley 118/22 (Cámara) – 131/22 (Senado) *Por medio de la cual se adopta una Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social*, el cual fue ampliamente debatido desde el 23 de agosto de 2022 hasta el 2 de noviembre del mismo año, y elevado a Ley de la República de Colombia (2277 de 2022).

La Reforma Tributaria constituye un precedente legislativo de especial importancia para el sentido de la presente ponencia, en el entendido de que la identidad normativa del Proyecto de Ley 310 del 2022 coincide con la del Proyecto precedente: modificar el Estatuto Tributario. Al respecto, téngase en cuenta que la aprobación del Proyecto de Ley 118/22 (Cámara) se dio luego de casi 3 meses de democrática discusión en el Congreso de la República, con la virtud de una amplia participación ciudadana, gremios, organizaciones, y de la bancada de oposición.

En este contexto, resulta trascendental precisar que, durante la discusión de la Reforma, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) estimaron que no existe margen fiscal para modificar la tarifa general del IVA en el corto plazo. Bajo esta previsión fiscal, el artículo 96 de la Ley 2277 de 2022 (Reforma Tributaria) derogó el artículo 37 y conexos de la Ley 2155 de 2021, el cual autorizaba al Gobierno para realizar hasta 3 días sin IVA sobre determinados productos.

De modo que la presentación del Proyecto 310 de 2022 *Por medio de la cual se modifica la tarifa del impuesto sobre las ventas (IVA)* se da inmediatamente a la aprobación de un proyecto de ley en el que se concluyó, después de tres meses de análisis tributario, que fiscalmente es inconveniente modificar la tarifa del IVA.

No obstante este precedente, el Proyecto objeto de ponencia se radicó con una exposición de motivos insistente en la reducción de la tarifa general del IVA como un mecanismo eficaz para disminuir la inflación en bienes de necesidad básica para los hogares de bajos ingresos económicos, bajo el argumento de que el 52.4% de la canasta familiar está gravada al 19%.

Finalmente, se lee en la exposición de motivos que “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”. En consecuencia, “se propone la reducción de la tarifa del IVA desde el 19% hasta el 16%,”



que sin duda reduciría las presiones inflacionarias y aumentaría la capacidad adquisitiva de las familias”.

#### 4. CONTENIDO NORMATIVO

**PROYECTO DE LEY No. 310 DE 2022 CÁMARA**  
***Por medio de la cual se modifica la tarifa del impuesto sobre las ventas – IVA***

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**  
**DECRETA**

**ARTÍCULO 1º. 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 2º.** 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 3º.** 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 4º. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** La presente ley rige a partir de su promulgación.



## 5. FUNDAMENTOS DE LA PONENCIA

Del estudio del Proyecto de Ley 310 de 2022 y su exposición de motivos se concluye que dicho proyecto presenta inconsistencias tanto de tipo sustanciales o económicas, como jurídicas o de técnica legislativa. En tal sentido, a continuación se presentan los fundamentos de la ponencia bajo los títulos de económicos y jurídico-legislativos:

### **Económicos**

De antemano conviene advertir que, aunque el artículo 1 del Proyecto de Ley bajo análisis establece que su objeto es “*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*”, no existe un solo argumento en la exposición de motivos que sustente el objeto del Proyecto, es decir, referido a la equidad y progresividad del sistema impositivo.

Por lo demás, absolutamente todos los argumentos económicos expuestos en la exposición de motivos del Proyecto de Ley tienden a establecer una relación causa-efecto inexistente entre la tarifa general del impuesto a las ventas y la inflación, para concluir que la reducción de la tarifa del IVA reduciría la inflación y, en consecuencia, conservaría el poder adquisitivo de los hogares de menor ingreso.

Para los autores del Proyecto, “*el IVA pone presiones adicionales sobre los precios de los bienes y servicios adquiridos en toda la cadena productiva [...]. En la medida que la inflación va aumentando, el valor que tienen que pagar las familias por concepto de IVA también se incrementa*”<sup>1</sup>.

Contrario a estas afirmaciones, que no son válidas en la técnica legislativa por no servir de andamiaje argumentativo del objeto del proyecto, para el Banco de la República, autoridad constitucionalmente encargada del control de la inflación, el crecimiento anual de los precios observado en el último trimestre del año 2022 “*estuvo impulsada en gran medida por choques cambiarios y de oferta*”<sup>2</sup>. En la explicación de las causas de la inflación, continúa el Informe de Política Monetaria en el siguiente sentido:

---

<sup>1</sup> P.L. 310 – 22, Exposición de motivos – Justificación p. 3

<sup>2</sup> Banco de la República, (2003). Informe de Política Monetaria, enero de 2023, p. 31



*Durante el cuarto trimestre se hicieron evidentes las presiones originadas en la importante depreciación de la tasa de cambio observada durante el segundo semestre de 2022, las cuales se empezaron a transmitir a un amplio conjunto de bienes y servicios, incluidos los alimentos. [...] Las presiones cambiarias habrían sido reforzadas por una demanda que, aunque se empezó a moderar, se sitúa en niveles muy altos y que exceden la capacidad productiva de la economía... (Banco de la República, 2023, p. 31).*

Se colige, entonces, que existe una contradicción entre las afirmaciones planteadas por los autores del Proyecto de Ley y la explicación que hace el Banco de la República, en su más reciente informe, sobre las causas de la inflación en Colombia. De hecho, en la explicación de las causas de la inflación, el Banco considera que:

*Adicionalmente, en 2021 se concentraron tres días sin IVA en el cuarto trimestre, lo cual implicó una base de comparación estadística más baja, lo que generó un repunte de precios en este segmento de la canasta familiar en el cuarto trimestre de 2022 (Ibíd.)*

De tal forma que antes de presentar al IVA como un causante de la inflación, para el Banco de la República, al menos en términos estadísticos, los días sin IVA generaron un “repunte de precios” en la canasta familiar. Finalmente, entre las causas de la inflación que se describen en el Informe, no se encuentra la tarifa del IVA como uno de los factores causantes de la inflación. Por lo tanto, no es cierto que exista una relación causa-efecto entre la tarifa del IVA y la inflación observada en el país.

Por otra parte, hilvanando las conclusiones del informe del Banco de la República con el más reciente informe del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), encontramos que carece de rigor económico sugerir una relación causal entre la tarifa del IVA y la inflación.

Como puede observarse en la Tabla 1, los alimentos acá presentados integran la canasta básica y registran variaciones anuales muy por encima del IPC anual para 2022 (13.28%), lo que significa que se trata de bienes que ejercen una fuerte incidencia en el índice del crecimiento de los alimentos. Ahora bien, comparada la variación anual del IPC con las tarifas de IVA para estos alimentos, tenemos que no existe una relación entre estas variables.



**TABLA 1. VARIACIÓN ANUAL IPC VS TARIFA DEL IVA  
FEBRERO 2023**

Alimentos	Variación anual %	Tarifa del IVA
Arracacha, ñame y otros tubérculos	103.9	0 %
Cebolla	75.7	0 %
Yuca	39.4	0 %
Plátano	48.8	0 %
Arroz	48.4	0 %
Café y productos a base de café	46.4	5 %
Legumbres secas	42.1	0 %
Azúcar y otros endulzantes	42.3	5 %
Leche	34.5	0 %
Trigo y sus derivados	33.5	5 %

**Fuente:** Cuadro elaborado por autor con base en DANE (2023) y artículos 468-1 y 477 del Estatuto Tributario.

En conclusión, la evidencia científica indica que no existe una relación de causa-efecto entre la tarifa del IVA y el crecimiento generalizado de los alimentos de la canasta básica. Por lo tanto, el Proyecto de Ley 310 de 2022 carece de fundamento económico en el sentido de que una menor tarifa del IVA reduciría la inflación y, con ello, se preservaría la capacidad adquisitiva de los hogares con menores ingresos.

### Jurídico-legislativos

Del análisis del Proyecto de Ley resultan evidentes los siguientes defectos jurídico-legislativos:

1. El artículo 2 del Proyecto establece una violación de los principios de irretroactividad de la norma tributaria y de seguridad jurídica, pues establece que la modificación planteada al artículo 468 del Estatuto Tributario rige “a partir del primero (1) de enero de 2023”.
2. Refulge con claridad la antinomia establecida entre la expresión “salvo las excepciones contempladas en este título” del artículo 2 del Proyecto, y el artículo 3 del mismo en su integridad.



Cuando la norma expresa “salvo las excepciones contempladas en este título” está permitiendo la existencia de tarifas diferentes a la tarifa general allí planteada (16%), pero en el artículo 3 establece que se modifiquen todas las referencias que haga el Estatuto a la tarifa general para establecerlas, todas, en 16%. Es decir, mientras el artículo 2 permite unas excepciones, el artículo 3 las prohíbe.

Lo anterior bajo una visión taxativa del Proyecto, pero si nos remitimos a su sentido o espíritu, esta contradicción se torna más compleja. De acuerdo con lo dispuesto en la página 7 de la exposición de motivos, “*mediante el artículo 3 del proyecto de ley, se indica la reducción de la tarifa del IVA al 16% en todos los estamentos que hagan referencia a ella en el Estatuto Tributario*”; de tal suerte que no se habla de tarifa general, sino de “la tarifa del IVA... en todos los estamentos”, de lo que se puede concluir que, incluso las tarifas del 0% y 5%, tendrían que llevarse al 16% en virtud del artículo 3 del Proyecto.

3. Siguiendo este hilo argumentativo, encontramos que el artículo 3 degenera en contradicción con el mismo objeto del Proyecto, pues si partimos de la errónea relación causa-efecto planteada por los autores, y si lo que se busca es “preservar y mejorar la capacidad adquisitiva de los colombianos”, llevar las tasas del 0% y 5% al 16%, conduciría a mayor inflación, según la lógica de los autores, lo cual sería contrario al objeto dispuesto en el artículo 1.
4. Finalmente, no existe un nexo entre la exposición de motivos y el objeto del Proyecto. Nótese que, aunque el artículo 1 comienza afirmando que “Con el propósito de preservar y mejorar la capacidad adquisitiva de los colombianos y contribuir a combatir la creciente inflación”, taxativamente dice a línea seguida que “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”, de lo que se deduce que el objeto es “contribuir a la equidad y progresividad del sistema impositivo”, mediante la reducción de la tarifa del IVA.

En tal sentido, al no existir un solo argumento sobre cómo el Proyecto de Ley puede “contribuir a la equidad y progresividad del sistema impositivo”, dicho proyecto carece de un vínculo entre la exposición de motivos y su objeto.





## 6. CONFLICTO DE INTERÉS

En cumplimiento del régimen del conflicto de intereses, en particular lo relativo a los artículos 286 y 291 de la Ley 5 de 1992, declaro que no concurren en mi condición de ponente circunstancias o eventos que puedan configurar un conflicto de interés para discutir y votar el Proyecto de Ley 310 de 2022 *Por medio de la cual se modifica la tarifa del impuesto sobre las ventas – IVA.*

## 7. PROPOSICIÓN

Archívese el Proyecto de Ley 310 de 2022 *Por medio de la cual se modifica la tarifa del impuesto sobre las ventas – IVA.*

Atentamente,



**H.R JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO**

