

Bogotá D.C., 8 de agosto de 2023

Honorable Representante
CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX
Presidenta Comisión Tercera
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Ciudad

COMISIÓN TERCERA CAMARA DE REPRESENTANTES	
Recibido Por:	<u>REN CABOS</u>
Fecha:	<u>9 Agosto 23</u>
Hora:	<u>4:55 pm</u>
Número de Radicado:	<u>7714</u>

Ref: Ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de Ley 310 de 2022 Cámara "Por medio de la cual se modifican las tarifas del impuesto sobre las ventas- IVA y se dictan otras disposiciones"

Respetado presidente,

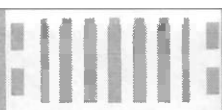
En cumplimiento de los deberes legales que implica la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión, de conformidad con los artículos 150,151, 152,153,154 y 156 de la Ley 5ta de 1992, nos permitimos poner a consideración de los Honorables Representantes de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, el informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 310 de 2022 Cámara "Por medio de la cual se modifican las tarifas del impuesto sobre las ventas-IVA y se dictan otras disposiciones."

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 de la cual se modifican las tarifas del impuesto sobre las ventas-IVA y se dictan otras disposiciones."
MATERIA	Reducir 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 , 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:Christian M. Garcés Aljure
PONENTES	Ponente(s):Carlos Alberto Carreño Marin, Elkin Rodolfo Ospina Ospina y Jorge Hernán Bastidas Rosero



ORIGEN	Cámara de Representantes
RADICACIÓN	30 de noviembre de 2022
TIPO	Ordinaria
ESTADO	Pendiente dar 2ºdo Debate

III. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de Ley No. 310 de 2022 "Por medio de la cual se modifican las tarifas del impuesto sobre las ventas-IVA y se dictan otras disposiciones." fue radicado el 30 de noviembre de 2023 por los Honorables Senadores Miguel Uribe Turbay, Paloma Susana Valencia Laserna, María Fernanda Cabal Molina, Andrés Felipe Guerra Hoyos, Enrique Cabrales Baquero, Ciro Alejandro Ramírez Cortes, Esteban Quintero Cardona, Carlos Manuel Meisel Vergara, Germán Alcides Blanco Álvarez, Marcos Daniel Pineda García, Karina Espinosa Oliver, Beatriz Lorena Ríos Cuellar, José Vicente Carreño Castro, Jonathan Ferney Pulido Hernández, Honorio Miguel Henríquez Pinedo y los Representantes Óscar Darío Pérez Pineda, Juan Fernando Espinal Ramírez, Christian Munir Garcés Aljure, Oscar Leonardo Villamizar Meneses, Juan Felipe Corzo Álvarez, Edinson Vladimir Olaya Mancipe, Carlos Edward Osorio Aguilar, Hernán Darío Cadavid Márquez, José Jaime Uscátegui Pastrana, José Jaime Uscátegui Pastrana, Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa, Edinson Vladimir Olaya Mancipe siendo publicado en la Gaceta No.1705 de 2022.

Fuimos notificados por la Secretaría General de la Comisión Tercera Constitucional Permanente sobre la designación que nos hiciera la Mesa Directiva como Coordinadores Ponentes al representante Christian Munir Garcés Aljure y como ponente a los representantes Carlos Alberto Carreño Marin, Elkin Rodolfo Ospina Ospina y Jorge Hernán Bastidas Rosero

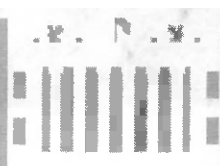
Medidas recientes tomadas para el sector turismo

En respuesta a la crisis que afectó al sector turismo en 2020 debido a la pandemia del Covid-19, el Gobierno Nacional tomó medidas para apoyar su recuperación. A través del Decreto 575 de 2020, se redujo temporalmente el IVA de los tiquetes aéreos y la gasolina para aviones del 19% al 5% hasta el 31 de diciembre de 2021.

Posteriormente, se aprobó la Ley 2068 de 2020, conocida como "Ley General de Turismo", que introdujo diversas disposiciones para fomentar el desarrollo del sector. Entre ellas, se extendió la reducción del IVA para los tiquetes aéreos hasta el 31 de diciembre de 2022 y se otorgó al Gobierno Nacional la facultad de brindar subvenciones a empresas de transporte aéreo para promover el servicio público esencial de transporte aéreo y atender las rutas sociales.

Dado que el sector turismo continuó enfrentando dificultades, el Congreso de la República ha realizado esfuerzos para crear o prorrogar beneficios que impulsen su recuperación económica. Uno de estos intentos fue el "Proyecto de Ley N° 123/2022 C", el cual buscaba prorrogar los incentivos tributarios otorgados por la Ley 2068 de 2020, como la exención en la sobretasa a la energía para prestadores de servicios turísticos, la tarifa de IVA reducida para tiquetes aéreos, la reducción transitoria del IVA para servicios de hotelería y turismo, la exclusión del IVA en la comercialización de artesanías y la reducción transitoria del impuesto nacional al consumo en el expendio de comidas y bebidas. Sin embargo, este proyecto fue archivado.

Durante el trámite de la Ley 2277 de 2022, una reforma tributaria, se presentaron proposiciones para prorrogar los beneficios mencionados anteriormente, pero solo se aprobó extender la exención en la sobretasa de energía hasta el 31 de diciembre de 2024.



IV. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El propósito de este proyecto de ley es ofrecer incentivos fiscales que incluyen la reducción de la tarifa del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en los tiquetes de avión y en el combustible de las aeronaves con el objetivo de respaldar y promover el crecimiento del sector turismo, así como enfrentar los desafíos actuales, como la inflación, la disminución de la disponibilidad de vuelos por la desaparición de 2 aerolíneas de bajo costo. Adicionalmente, se busca permitir una exención al impuesto del IVA para las obras de arte cuyo valor sea inferior a los \$11.600.000 con el fin de promover a los pequeños artistas y emprendedores en esta materia.

V. SUSTENTACIÓN JURÍDICA

Marco normativo del proyecto

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 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

- Ley 300 de 1996. Por la cual se expide la ley general de turismo, y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1101 de 2006. Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 - Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1558 de 2012. Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 -Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones.
- Ley 2010 de 2019. Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones.
- Ley 2068 de 2020. Por la cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones.
- Ley 2155 de 2021. Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones.
- Ley 633 de 2000, señaló como excluidas con el impuesto sobre las ventas a las obras de arte originales, siempre y cuando se realizará directamente por el autor.
- Ley 1607 de 2012 eliminó la exclusión mencionada anteriormente.



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.

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 2021¹⁰, *“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 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.)”

XIV. CONSIDERACIONES DE CONVENIENCIA

Colombia posee un potencial turístico único en el continente que difícilmente se encuentra en otro país. Durante la última década, y antes del inicio de la pandemia del Covid-19, nuestro país fue destacándose gradualmente en las guías de viajes más prestigiosas del mundo como un destino imperdible. El desarrollo económico del sector turismo experimentó un crecimiento sin precedentes, posicionándonos como un atractivo lugar para visitar.

En 2018, Colombia alcanzó un hito histórico al recibir más de 4.3 millones de turistas extranjeros, registrando un crecimiento en el sector turismo cuatro veces superior al promedio mundial. El año 2019 continuó siendo prometedor, con un nuevo récord en turismo, al superar los 4.5 millones de visitantes extranjeros, lo que significó un aumento del 2.7% con respecto a 2018, según datos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Además, la ocupación hotelera alcanzó un destacado 57.8%.

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

Lamentablemente, el sector turismo sufrió un fuerte retroceso en 2020 debido a los efectos de la pandemia del Covid-19. Mientras algunos comercios podían operar durante los confinamientos, los establecimientos turísticos como hoteles, aerolíneas, agencias de viajes, transporte terrestre, bares, restaurantes, parques temáticos, cines y museos, fueron los más afectados y los últimos en poder reabrir.

Después de un año récord en 2019, el turismo experimentó pérdidas sin precedentes en 2020. Según datos del DANE, en 2019, el turismo contribuyó significativamente a la economía del país, generando un valor agregado de más de 25,3 billones de pesos y representando el 2,6% del PIB nacional. Sin embargo, en 2020, el sector sufrió una disminución considerable, generando solo 13,9 billones de pesos en valor agregado, una pérdida de más de 11 billones de pesos y representando solo el 1.5% del PIB nacional. Estas cifras reflejan el impacto negativo de la

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

pandemia y las restricciones en el sector turístico, con una disminución en los viajes y cierre de establecimientos.

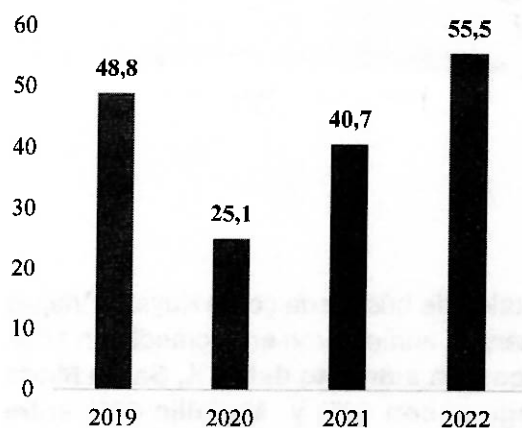
Aunque en 2021 se observaron signos de recuperación en el sector, el valor agregado aún se encontraba un 34% por debajo de los niveles previos a la pandemia. La división de transporte aéreo experimentó una disminución del 37% en comparación con 2019, y en cuanto al empleo, solo se habían recuperado 78,000 puestos de trabajo de los 379,000 perdidos durante la pandemia. La reapertura gradual debido a los picos de contagio del virus y los efectos del paro nacional en mayo presentaron desafíos en la recuperación del sector.

A finales de 2021 e inicios de 2022, con la flexibilización de restricciones debido a un mayor control del Covid-19 y mejoría en la situación económica, el sector turístico comenzó a experimentar un crecimiento más rápido. Los incentivos tributarios implementados contribuyeron a una sólida recuperación a lo largo de 2022. Los indicadores reflejan una tendencia positiva y un mayor dinamismo en la actividad económica del turismo.

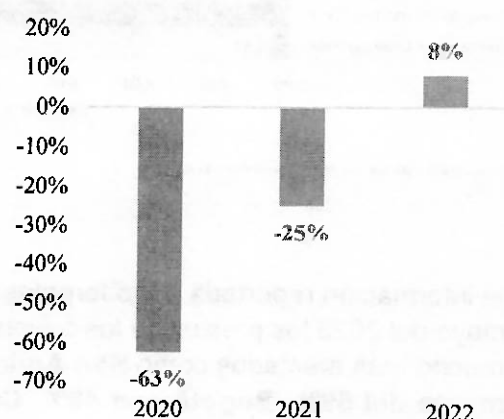
En 2022, hubo una mejora significativa en la ocupación hotelera, pasando del 48.8% en 2019 al 55.5%. Los ingresos reales del sector hotelero aumentaron un 8% en comparación con 2019. Además, el número de vuelos nacionales aumentó un 21.2% en 2022 en comparación con el periodo anterior a la pandemia. En general, el año 2022 fue marcado por un sólido desempeño en la actividad turística a nivel nacional, superando las adversidades derivadas del paro de 2021 y la pandemia del Covid-19, generando un importante aumento en los ingresos relacionados con el sector.

Comportamiento reciente del sector turístico

Panel A. Ocupación hotelera (%)



Panel B. Variación de ingresos reales hoteleros frente a 2019



Fuente: Encuesta Mensual Manufacturera – DANE.

De acuerdo con la evolución de la demanda de servicios turísticos, se ha observado una recuperación más sólida del empleo en el sector en los últimos dos años en comparación con el año 2020. Sin embargo, a pesar de este avance, el número de personas empleadas en la división de alojamiento y servicios de comidas aún no ha alcanzado los niveles anteriores a la pandemia. En el año 2019, aproximadamente 1.5 millones de personas trabajaban en actividades relacionadas con el turismo, mientras que al cierre del año 2022 se registró una disminución de 48 mil empleos en comparación con el año previo a la pandemia. Cabe destacar que esta división representa el 6.7% del empleo total en el país. En algunos departamentos, como San Andrés con un 23% de empleos, Casanare con un 11%, Quindío, Guaviare y Vichada con un 10%, y Magdalena, Arauca, Amazonas y Atlántico con un 9%, el sector turístico juega un papel aún más relevante en términos de generación de empleo.

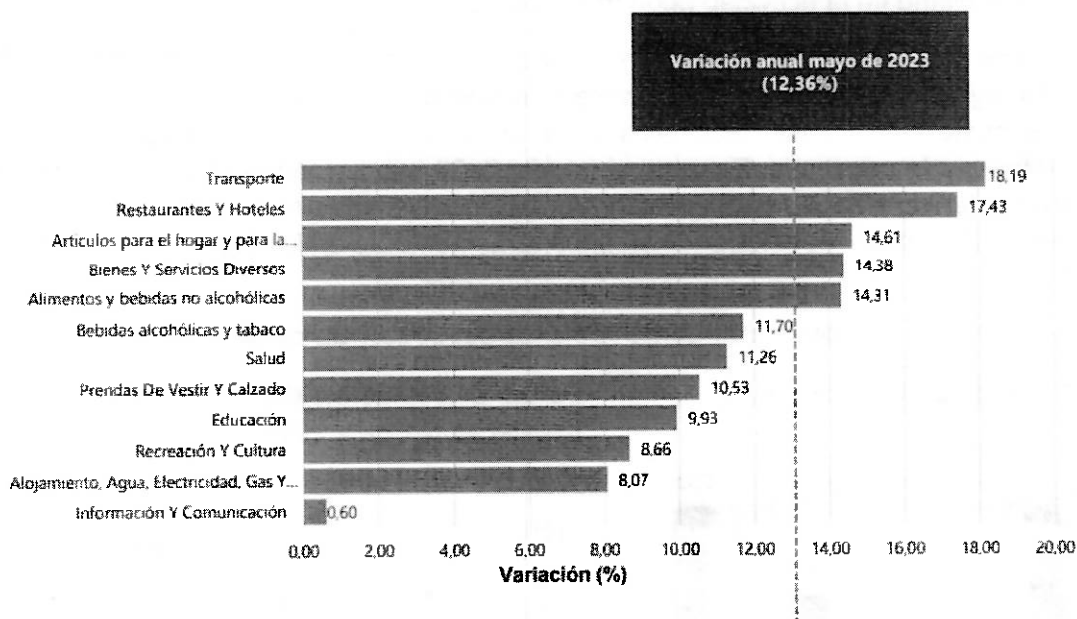
Efectos de la eliminación de los beneficios tributarios y coyuntura en 2023

El incentivo tributario de la reducción del IVA para el combustible se mantuvo hasta el 31 de diciembre del 2021 y la reducción del IVA para tiquetes aéreos al 5% se mantuvo hasta el 31 de diciembre del 2022. A pesar de las diferentes proposiciones presentadas por varios congresistas

a la reforma tributaria del Gobierno Petro, no fue posible que dichos beneficios se ampliaran, aun cuando se advirtió las dificultades que podía enfrentar el sector durante el 2023 y los beneficios que esta medida le podían traer al país. Además, la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes archivó el Proyecto de Ley No. 123 Cámara de 2022 "Por medio de la cual se prorrogan los incentivos tributarios necesarios para la reactivación económica del sector turismo en Colombia, otorgados por la Ley 2068 de 2020", donde se presentó inicialmente la propuesta de reducir el IVA a los tiquetes aéreos, entre otros, para 2023.

Así pues, como consecuencia de la no prorrogación de esta medida se ha visto a lo largo del año que el costo de los tiquetes aéreos, el alojamiento y restaurantes ha aumentado considerablemente, ubicándose en máximos históricos en los primeros meses del año en curso. Estos rubros han contribuido en cerca de 15% del aumento de la inflación total en el país que, aunque ha venido estabilizándose aún se ubica en 12.13%, teniendo la división de transporte como una de las que más ha variado en el último año.

Variación anual del IPC por divisiones del gasto. Junio 2023

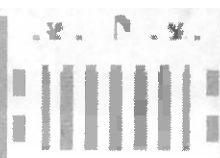


Nota: La diferencia en la suma de las variables, obedece al sistema de aproximación y redondeo.
Fuente: DANE - IPC

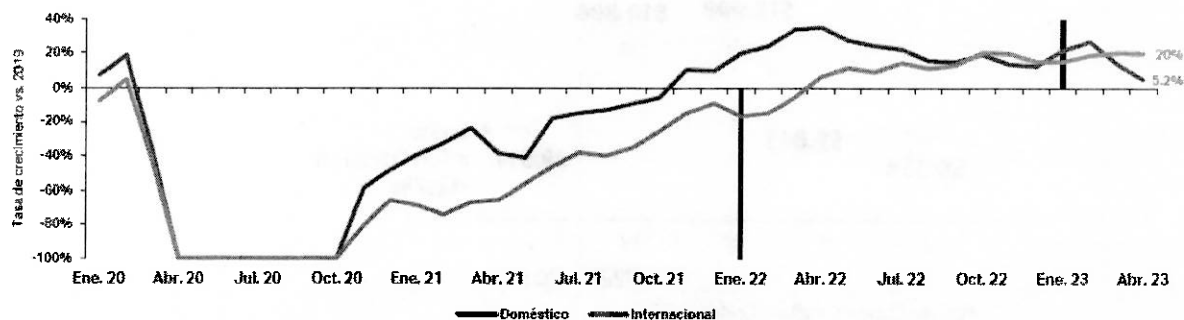
De acuerdo a la información reportada por diferentes portales de búsqueda como Kayak y Viajala entre enero y mayo del 2023 los precios de los tiquetes aéreos aumentaron en promedio un 18%, con ciudades mucho más afectadas como **San Andrés con un aumento del 72%, Santa Marta con un incremento del 59%, Bogotá con 46%, Cartagena con 44% y Medellín 40% entre mayo de 2022 y 2023.**

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* quienes representaban más del 20% del flujo de pasajeros a nivel nacional. Durante la época de semana santa fue donde más se vio golpeado el sector turismo, ya que según la plataforma Kayak², el precio promedio de los vuelos 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.

² <https://www.infobae.com/colombia/2023/03/19/tiquetes-aereos-para-semana-santa-estan-23-mas-caros-estas-serian-las-razones/>



Evolución del número de pasajeros.



Fuente: IATA con datos de la Aerocivil.

En la gráfica anterior se observa la evolución del número de pasajeros desde enero del 2020 y como a partir de enero del 2023 cuándo se toma la medida del incremento del IVA a los pasajes, se reduce significativamente el número de pasajeros domésticos, generando solo un incremento del 5,2% respecto a lo que se transportaba en el 2019. Si bien se observa un incremento en el número de pasajeros internacionales, es importante resaltar que esto puede deberse a la fuerte devaluación que atravesó el país durante los primeros meses del año y que se da de forma transitoria.

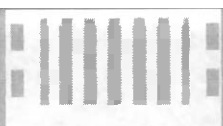
Adicionalmente, de acuerdo con los datos proporcionados por la Asociación Internacional de Transporte Aéreo - IATA, en Colombia existe una carga tributaria y cargos administrativos significativos que representan aproximadamente el 55% del valor total de un tiquete de vuelo internacional. Esta situación tiene un impacto negativo en la competitividad del sector y genera una carga adicional en términos administrativos para las aerolíneas. Además, esta política no prioriza el acceso a los tiquetes por parte de los consumidores, sino que se enfoca principalmente en el objetivo de recaudación, a pesar de que la industria ha demostrado ser eficiente y colaborativa en el cumplimiento de sus obligaciones.

Es importante tener en cuenta, que no solo los impuestos afectan de forma directa al sector aéreo, sino que el alto nivel de devaluación que ha presentado el país recientemente afecta sus operaciones, toda vez que la mayoría de los costos del sector son pagados en dólares. Del mismo modo, el incremento del precio doméstico de los combustibles que aún se mantiene 16% por encima del valor del 2019 ha tenido también un impacto negativo, toda vez que hoy este rubro representa cerca del 45% de los costos.

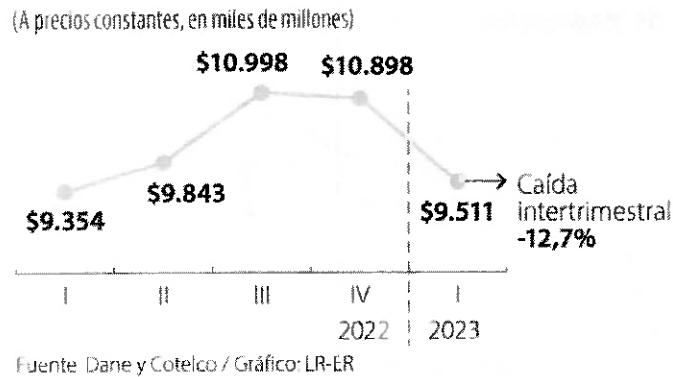
Además, en relación con los combustibles, debe resaltarse también que el combustible Jet no está incluido dentro de los combustibles que se subsidian a través del Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles, por lo que su precio se determina con base en el mercado internacional y no cuenta con un sustituto, lo que pone al transporte aéreo en desventaja frente al transporte terrestre cuyo combustible si se encuentra dentro del FEPC.

Tomar medidas de reducción del IVA tanto en combustibles como en tiquetes puede contribuir a disminuir el precio final de los tiquetes que se ha venido incrementando por todos los factores anteriormente mencionados. Y es que, como resultado del incremento en tiquetes, la ocupación hotelera se ha visto afectada en varios departamentos del país. Según Corficolombiana, una caída de un punto porcentual en el flujo de pasajeros reduce en 0.66 puntos porcentuales el crecimiento de la ocupación hotelera, por lo que estiman una contracción en el PIB del sector turístico en cerca de 0.8% si la situación continua con la misma tendencia de la primera mitad del año.

Según cifras del DANE, durante el primer trimestre del año, se observó una disminución en el Producto Interno Bruto (PIB) a precios constantes en el sector de alojamiento y servicios de comida. Los datos muestran que el PIB en el primer trimestre fue de \$9,51 billones, mientras que en el último trimestre de 2022 alcanzó los \$10,89 billones (Gráfico 4), lo que representa una caída de más del 12,7% en términos intertrimestrales. Si se analizan las cifras desestacionalizadas, se observa una caída del 0,8% en el mismo periodo.



PIB del sector alojamiento y servicios de comida.



La Asociación Hotelera y Turística de Colombia-COTELCO por su parte ha reportado que la tasa de ocupación hotelera nacional para el mes de abril tuvo una disminución de 4.24 puntos porcentuales, ya que en 2022 fue de 59.82% y pasó a 55.58%. Como se observa en la Grafica 5, los destinos más afectados en los primeros cuatro meses del 2023 son: San Andrés y Providencia (-19.6pp), Santander (-7.78pp), Quindío (-5.79pp), Risaralda (-4.87pp), Cesar (4.52pp) y Nariño (-3.02pp)

PIB del sector alojamiento y servicios de comida.

MAYORES CAÍDAS DE LA OCUPACIÓN HOTELERA (En puntos porcentuales)



Fuente: Dane y Cotelco / Gráfico: LR-ER

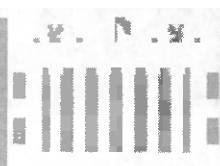
Adicionalmente, COTELCO reportó que se espera una reducción del 4.8% para la temporada de vacaciones de mitad de año, lo que deja en evidencia que de no tomarse una medida pronto, el sector que para 2022 aportó cerca del 2.1% del PIB y que podría ser un importante jalonador para la economía del país dejará de serlo.

Al respecto, el Ex Ministro 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”. En este sentido, el presente Proyecto de Ley se encuentra en línea con las estrategias planteadas en algún momento por el Gobierno Nacional para hacer frente a la crítica situación del sector aeroportuario.

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.

Es importante resaltar que para el primer debate se envió un derecho de petición a la DIAN para conocer cuál sería el impacto en el recaudo de la exención del IVA a las obras de arte originales de menos de 10 SMLMV que es lo que busca el proyecto, la respuesta de la DIAN no fue concreta ya que no tienen una contabilidad exacta de este tema debido a que las obras de arte están incluidas en una sola categoría con diferentes bienes, lo anterior lleva a inferir que el impacto de la medida no es mayor toda vez que no se cuenta con una categoría específica para este tipo de bienes.

XV. DISPOSICIONES NORMATIVAS Y JUSTIFICACION

Mediante el articulado del proyecto de Ley, se busca otorgar los siguientes incentivos tributarios:

A través del artículo 2 del proyecto, se busca modificar el artículo 468-1 del Estatuto tributario con el fin de reducir la tarifa del IVA para el combustible para aviones al 5%, toda vez que los precios de los combustibles para los aviones no hacen parte del fondo de estabilización de precios y se han incrementado más del 50% generando unos sobrecostos importantes para las aerolíneas.

A través del artículo 3 del proyecto de ley, se busca modificar el artículo 468-3 del Estatuto Tributario, con el fin de reducir la tarifa del Impuesto sobre las Ventas (IVA) a los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos al 5%.

De acuerdo con la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA), solo el subsector de transporte aéreo aportaba a la economía colombiana antes de la pandemia unos 10.500 millones de dólares al PIB, y generaba 665.000 empleos, entre directos e indirectos. Como hemos podido evidenciar con la revisión de los datos de tráfico aéreo, el país tiene todavía un rezago importante respecto a 2019 tanto en el número de pasajeros que se movilizan diariamente en vuelos regulares, como en el número de vuelos.

Esta reducción de la tarifa del IVA al 5% en la compra de tiquetes aéreos, servicios conexos y tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos, así como del valor de la gasolina, y la consecuente disminución en el costo de los tiquetes que realicen las aerolíneas bajo esta tarifa, se constituirá para los ciudadanos en un estímulo importante para la realización de viajes turísticos.

Impacto fiscal

En cumplimiento de dicho presupuesto normativo, los autores remitieron copia de este Proyecto de Ley al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que, en el marco de sus competencias, determinen el costo de la reducción del IVA en los tiquetes aéreos y en el combustible para aviones en el recaudo. Sin embargo, el presente Proyecto de Ley tiene como objetivo impulsar la demanda por vuelos en el país, lo que se traduciría en un aumento en la compra de tiquetes que también implicaría dinamizar la industria hotelera y el sector turístico del país reduciendo así el impacto de la disminución de la tarifa sobre el recaudo del IVA pero también promoviendo el recaudo de otros impuestos.



Además, se debe tener en cuenta como sustento, un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa. Es de señalar que de acuerdo a la sentencia C-490 de 2011, la Corte manifestó que:

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público.” (Resaltado fuera del texto).

Ahora bien, dada la obligación del Estado en velar por el interés general, es relevante mencionar que una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, en la cual se reiteró lo manifestado en sentencia C-490 de 2011, como se muestra a continuación:

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.”

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.” (Resaltado fuera de texto).

De igual modo, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte en sentencia C-315 de 2008 ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad



legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.”

Por lo tanto, como lo ha resaltado la Corte, si bien son los miembros del Congreso de la República a quienes compete la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que el Poder Ejecutivo en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

XVI. CONFLICTO DE INTERES

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 del mismo.

XVII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

ARTICULADO RADICADO	ARTICULADO PROPUESTO	MODIFICACIONES
“Por medio de la cual se modifican las tarifas del impuesto sobre las ventas-IVA y se dictan otras disposiciones.”	“Por medio de la cual se modifican las tarifas del impuesto sobre las ventas-IVA y se dictan otras disposiciones.”	Se mantiene igual
ARTÍCULO 1º. 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 1º. Esta ley modifica los artículos, 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 elimina la mención al artículo 468 que se relaciona con la tarifa general del IVA, la cual hace parte de los artículos que se eliminaron para la primera ponencia.
ARTÍCULO 2º: 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 2º: 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.	Se mantiene igual
ARTÍCULO 3. 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 3. 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	Se mantiene igual



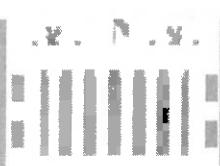
ARTÍCULO 4°. Adiciónese un numeral al artículo 477 del Estatuto Tributario, así: 8. Las obras de arte originales que no superen los 10 smmlv	ARTÍCULO 4°. Adiciónese un numeral al artículo 477 del Estatuto Tributario, así: 8. Las obras de arte originales que no superen los 10 smmlv	Se mantiene igual
ARTÍCULO 5°. La presente ley rige a partir de su promulgación	ARTÍCULO 5°. La presente ley rige a partir de su promulgación	Se mantiene igual

XVIII. PROPOSICION

Con fundamento en las razones expuestas, me permito rendir **PONENCIA DE SEGUNDO DEBATE POSITIVA** y en consecuencia solicitarle a la Plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo debate y aprobar el Proyecto de Ley 310 de 2023 Cámara "Por medio de la cual se modifican las tarifas del impuesto sobre las ventas-IVA y se dictan otras disposiciones."

Atentamente,

Coordinador ponente
CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE
Representante a la Cámara



**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 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 1º. Esta ley modifica los artículos, 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 2º: 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 3. 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 4º. Adiciónese un numeral al artículo 477 del Estatuto Tributario, así:

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

ARTÍCULO 5º. La presente ley rige a partir de su promulgación

De los Honorables Representantes

Coordinador ponente
CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE
Representante a la Cámara

