



Proyecto de Ley No 056 de 2026 “Por medio del cual se crean las temporadas anuales de exención del IVA para útiles escolares, se incentiva el uso de la facturación electrónica y se dictan otras disposiciones.”

Bogotá D.C., 20 de julio de 2026

Señor

Secretario General

Cámara de Representantes

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley “Por medio del cual se crean las temporadas anuales de exención del IVA para útiles escolares, se incentiva el uso de la facturación electrónica y se dictan otras disposiciones.”

Respetado,

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 150 de la Constitución, ponemos a consideración de la Cámara de Representantes el Proyecto de citado en referencia, a fin de que surta el respectivo trámite legislativo.

Cordialmente,

David Gerardo Cote Rodríguez

Representante a la Cámara por Bogotá, D.C.

Partido Centro Democrático



Proyecto de Ley No 056 de 2026 “Por medio del cual se crean las temporadas anuales de exención del IVA para útiles escolares, se incentiva el uso de la facturación electrónica y se dictan otras disposiciones.”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1. OBJETO: La presente ley tiene por objeto crear las Temporadas Anuales de Exención del IVA para Útiles Escolares e incentivar la facturación electrónica como mecanismo de formalización tributaria en el territorio nacional.

Lo anterior con el fin de reducir la carga económica que representa el Impuesto sobre las Ventas (IVA) en la adquisición de útiles escolares esenciales por parte de los hogares colombianos, particularmente aquellos de menores ingresos, durante las temporadas de inicio del calendario escolar, facilitando el acceso a los materiales requeridos para el desarrollo de las actividades académicas de niños, niñas y adolescentes, y promoviendo la materialización de los principios de equidad y progresividad del sistema tributario.

ARTÍCULO 2. DEFINICIÓN: Para efectos de la presente ley, se entenderán los Útiles Escolares Esenciales como aquellos bienes consumibles y de uso recurrente destinados directamente al desarrollo de actividades pedagógicas, académicas y formativas en los niveles de educación preescolar, básica y media en el contexto escolar.

ARTÍCULO 3. TEMPORADAS ANUALES DE EXENCION DEL IVA PARA ÚTILES ESCOLARES: Crease la figura de “Temporada de Útiles sin IVA” en el territorio nacional como el lapso donde la adquisición de los bienes definidos en la presente ley y en su reglamentación estarán exentos del cobro correspondiente al Impuesto sobre las Ventas (IVA) siempre que se cumplan los requisitos establecidos para acceder al beneficio.

ARTÍCULO 4. DEFINICIÓN TEMPORAL: Las Temporadas de Útiles sin IVA se desarrollará de forma bianual y estará orientada a coincidir con el inicio de los calendarios académicos A y B, según corresponda, durante los siguientes periodos:

Fecha de inicio de la exención	Fecha de finalización de la exención
12:01 AM del segundo día festivo del mes de enero de cada año	11:59 PM del segundo día domingo del mes de marzo de cada año
12:01 AM del primer día del mes de agosto de cada año.	11:59 PM del día 30 del mes de septiembre de cada año.

Parágrafo. Los periodos de inicio y finalización de la exención se rigen por la Hora Legal de Colombia.

ARTÍCULO 5. BIENES CUBIERTOS: Se encuentran exentos del impuesto sobre las ventas IVA, dentro de los límites temporales estipulados en la presente ley, los siguientes bienes:

1	Cuadernos escolares.
2	Cuadernos de dibujo y aprestamiento.
3	Blocks escolares y blocks de dibujo.
4	Hojas para impresión, fotocopia y trabajos escolares.
5	Crayones.
6	Esferos o bolígrafos.
7	Marcadores escolares.
8	Resaltadores.
9	Borradores.
10	Tajalápices o sacapuntas.
11	Correctores.
12	Portaminas y minas para portaminas.
13	Reglas.
14	Escuadras.
15	Transportadores.
16	Compases escolares.
17	Pegante líquido escolar.
18	Pegante en barra.
19	Tijeras escolares.
20	Plastilina.
21	Pinturas escolares y témperas.
22	Pinceles escolares.
23	Cartulinas y fichas bibliográficas.
24	Papel silueta.
25	Papel crepé.
26	Papel iris.
27	Papel periódico para actividades escolares.
28	Foamy o goma EVA para actividades pedagógicas.

29	Carpetas escolares.
30	Carpetas tipo sobre o tipo fuelle.
31	Separadores de carpeta.
32	Notas adhesivas de uso escolar.
33	Calculadoras científicas básicas de uso escolar.
34	Cartucheras
35	Mochilas, maletas y morrales escolares

Parágrafo. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), podrá definir y actualizar periódicamente mediante reglamentación el listado de bienes beneficiados por la exención prevista en la presente ley.

ARTÍCULO 6. BENEFICIARIO FINAL DE LA EXENCIÓN: La exención establecida en la presente ley deberá reflejarse integralmente en el precio pagado por el consumidor final del bien cubierto identificado como persona natural tributante en Colombia.

Parágrafo. Los productores, distribuidores, comercializadores y demás agentes de la cadena de suministro no podrán trasladar, compensar o neutralizar el beneficio mediante incrementos artificiales o injustificados en los precios de los bienes beneficiados durante los períodos de exención.

ARTÍCULO 7. REQUISITOS PARA LA PROSENCIA DE LA EXENCIÓN: La exención establecida en la presente ley será aplicable toda vez que se cumpla con los siguientes requisitos:

- Modalidad. La adquisición de los bienes cubiertos deberá llevarse a cabo mediante compra minorista y al detal, en comercios físicos o virtuales que operen dentro del territorio nacional.
- Forma de pago. Los pagos por concepto de compra de bienes cubiertos podrán efectuarse a través de medios de pago electrónicos o en efectivo, siempre que se expida la respectiva facturación electrónica a nombre del consumidor final beneficiario.
- Límite de unidades. El consumidor final podrá adquirir hasta cuatro (4) unidades del bien cubierto con misma referencia y marca. Para el caso de cuadernos escolares, el límite de unidades será de hasta diez (10) unidades.
- Límite de precio de venta total. El consumidor final podrá adquirir los bienes exentos hasta por un valor total final de siete (7) UVT en cada compra, sin incluir el impuesto sobre las ventas (IVA). Superado este límite, se causará el respectivo IVA por el valor de cada producto excedente.
- Límite de compras. Cada beneficiario podrá hacer la cantidad de compras necesaria para la adquisición de los bienes excluidos siempre que el valor acumulado de las compras sea igual o inferior a veintiún (21) UVT.

ARTÍCULO 8. REQUISITO DE FACTURACIÓN ELECTRÓNICA: La procedencia de la exención prevista en la presente ley estará condicionada a la expedición y validación de la correspondiente factura electrónica de venta, de conformidad con las disposiciones vigentes sobre facturación electrónica.

La factura deberá identificar los bienes adquiridos, el valor de la operación, el monto del impuesto exento y los demás requisitos exigidos por la legislación tributaria.

Parágrafo 1º: Será responsabilidad de cada beneficiario suministrar al establecimiento de comercio los datos necesarios para la expedición de la factura electrónica.

Parágrafo 2: La factura electrónica deberá ser emitida en el periodo definido en el Artículo 4 de la presente ley y los bienes deberán ser entregados al consumidor final dentro del mismo.

ARTÍCULO 9. MONITOREO Y SEGUIMIENTO DE PRECIOS: La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), en coordinación con la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y las demás entidades competentes, realizará el seguimiento de los precios de los bienes beneficiados mediante el análisis de la información proveniente de los sistemas de facturación electrónica.

Para tal efecto, las entidades podrán desarrollar mecanismos de analítica de datos e inteligencia fiscal orientados a identificar variaciones atípicas de precios, posibles prácticas restrictivas de la competencia o conductas que impidan la transferencia efectiva del beneficio tributario a los consumidores.

ARTÍCULO 10. INFORME ANUAL DE RESULTADOS: La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) presentará anualmente a las Comisiones Terceras y Cuartas Constitucionales Permanentes del Congreso de la República un informe que contenga, como mínimo:

- a) El número de facturas electrónicas emitidas durante las temporadas de exención;
- b) El valor total de las ventas realizadas bajo el beneficio;
- c) La estimación del costo fiscal de la medida;
- d) El comportamiento de los precios de los bienes beneficiados;
- e) Los resultados obtenidos en materia de formalización tributaria;
- f) Las recomendaciones para mejorar la implementación de la medida.

ARTÍCULO 11. REGLAMENTACIÓN. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación y determinará los mecanismos de control y los procedimientos necesarios para su adecuada implementación.

ARTÍCULO 12. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, y su aplicación efectiva se hará hasta seis (6) meses después de su publicación en el Diario Oficial, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO:

Reducir la carga económica que representa el Impuesto sobre las Ventas (IVA) en la adquisición de útiles escolares esenciales por parte de los hogares colombianos, particularmente aquellos de menores ingresos, durante las temporadas de inicio del calendario escolar, facilitando el acceso a los materiales requeridos para el desarrollo de las actividades académicas de niños, niñas y adolescentes, y promoviendo la materialización de los principios de equidad y progresividad del sistema tributario.



II. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Artículo 2. 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 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

Artículo 95. Son deberes de la persona y del ciudadano:

9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.

Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

Artículo 338. 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.

2. DECRETO 624 DE 1989: ESTATUTO TRIBUTARIO

Artículo 2. Contribuyentes. Son contribuyentes o responsables directos del pago del tributo los sujetos respecto de quienes se realiza el hecho generador de la obligación sustancial.

Libro III. Impuesto sobre las ventas.

Artículo 420. Hechos sobre los que recae el impuesto. El impuesto a las ventas se aplicará sobre:

- a) La venta de bienes corporales muebles e inmuebles, con excepción de los expresamente excluidos;
- d) La importación de bienes corporales que no hayan sido excluidos expresamente;

Artículo 424. Bienes que no causan el impuesto. Los siguientes bienes se hallan excluidos del impuesto y por consiguiente su venta o importación no causa el impuesto sobre las ventas. Para tal efecto se utiliza la nomenclatura arancelaria Andina vigente:

96.09.10.00.00	Lápices de escribir y colorear.
----------------	---------------------------------

Artículo 429. Momentos de causación. El impuesto se causa:

- a. En las ventas, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de éstos, en el momento de la entrega, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria.

3. LEYES DE LA REPÚBLICA

a) Ley 1819 de 2016. Reforma Tributaria Estructural

Artículo 184. Modifíquese el artículo 468 del Estatuto Tributario el cual quedará así:

Artículo 468. Tarifa general del impuesto sobre las ventas. La tarifa general del impuesto sobre las ventas es del diecinueve por ciento (19%) salvo las excepciones contempladas en este título.

A partir del año gravable 2017, 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.

b) Ley 2010 de 2019. Cambios a la normatividad tributaria

Artículo 21. Compensación de IVA a favor de la población más vulnerable para la equidad del sistema tributario. Créase a partir del año 2020 una compensación a favor de la población más vulnerable para generar mayor equidad en el sistema del impuesto sobre las ventas (IVA), la cual se implementará gradualmente en los términos que defina el Gobierno nacional.

Esta compensación corresponderá a una suma fija en pesos, que el Gobierno nacional definirá teniendo en cuenta el IVA que en promedio pagan los hogares de menores ingresos, la cual será transferida bimestralmente.

Artículo 22. Se establece la exención del impuesto sobre las ventas (IVA) para determinados bienes corporales muebles que sean enajenados dentro del territorio nacional, de conformidad con las disposiciones consagradas en el presente Capítulo de la presente ley.

Artículo 23. Definiciones. Para efectos del presente Capítulo, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

6. Útiles escolares. Son el conjunto de artículos necesarios para el desarrollo de actividades pedagógicas en el contexto escolar y universitario que incluyen únicamente cuadernos, software educativo, lápices, esferos, borradores, tajalápices, correctores, plastilina, pegantes, tijeras, y demás artículos necesarios para las actividades pedagógicas.

Artículo 24. Bienes cubiertos. Los bienes cubiertos por el presente Capítulo (en adelante “bienes cubiertos”) son aquellos que se señalan a continuación:

6. Útiles escolares cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a tres (3) UVT, sin incluir el impuesto sobre las ventas (IVA).

Artículo 25. Se encuentran exentos del impuesto sobre las ventas (IVA), sin derecho a devolución, los bienes cubiertos que sean enajenados en locales comerciales físicos y al detal ubicados en territorio colombiano, dentro de los periodos que defina la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales mediante resolución. Dichos periodos deberán ser tres días al año.

Artículo 26. Requisitos para la procedencia de la exención. Adicionalmente, la exención del impuesto sobre las ventas (IVA) sobre los bienes cubiertos será aplicable, siempre y cuando se cumpla con los siguientes requisitos:

1. Responsable y adquirente. El responsable del impuesto sobre las ventas (IVA) solamente puede enajenar los bienes cubiertos en locales comerciales físicos y al detal ubicados en territorio colombiano, y directamente y de forma presencial, a la persona natural que sea el consumidor final de dichos bienes cubiertos.
2. Factura o documento equivalente, y entrega de los bienes cubiertos. La obligación de expedir factura o documento equivalente debe cumplirse mediante el sistema de factura

electrónica, en la cual debe identificarse al adquiriente consumidor final de dichos bienes cubiertos.

La factura electrónica de los bienes cubiertos que sea expedida al consumidor final debe ser emitida en alguno de los periodos de que trata el artículo 25 del presente Capítulo. En el mismo periodo en que se expide la factura electrónica, los bienes cubiertos deben ser entregados al consumidor final.

3. Forma de pago. Los pagos por concepto de venta de bienes cubiertos solamente podrán efectuarse a través de tarjetas débito, crédito, y otros mecanismos de pago electrónico entendidos como aquellos instrumentos presenciales que permitan extinguir una obligación dineraria a través de mensajes de datos en los que intervenga al menos una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia. La fecha del comprobante de pago o voucher por la adquisición de los bienes cubiertos deberá corresponder a la misma fecha del periodo en el cual se emite la factura electrónica.
4. Límite de unidades. El consumidor final puede adquirir hasta tres (3) unidades del mismo bien cubierto. Son unidades de un mismo bien cubierto aquellas que tienen la misma referencia y marca.

III. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

La educación constituye un derecho fundamental y un servicio público con función social, consagrado en el Artículo 67 de la Constitución Política de 1991, cuya garantía efectiva exige no solo la existencia de una oferta educativa accesible, sino también la reducción de las barreras económicas que dificultan el ingreso, la permanencia y el desempeño de los estudiantes dentro del sistema educativo.

A pesar de los avances alcanzados por el Estado colombiano en materia de cobertura educativa, millones de hogares continúan asumiendo gastos complementarios asociados al proceso de formación de niños, niñas y adolescentes, entre los cuales se encuentran la adquisición de útiles escolares indispensables para el desarrollo de las actividades académicas de sus hijos en etapa escolar. Estos gastos representan una carga económica significativa para los hogares de menores ingresos, especialmente para aquellos clasificados en los grupos más vulnerables del SISBÉN y en los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3.

En este contexto, el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA), aplicado a diversos útiles escolares, incrementa el costo final de estos bienes y reduce la capacidad adquisitiva de las familias, particularmente al inicio de cada calendario académico, cuando se concentran la mayoría de las compras relacionadas con el proceso educativo. “La Constitución Política consagra en su artículo 363 que el sistema tributario se debe fundar en principios de equidad, eficiencia y progresividad, situación que en muchas ocasiones no se cumple a cabalidad por la existencia de impuestos regresivos como el IVA que, aunque cumple un papel fundamental en las finanzas públicas, resulta ser una carga elevada para muchos colombianos, en especial los de menores ingresos”.¹

Durante la temporada de compras escolares, el gasto de las familias experimenta un pico ineludible. Gravar estos bienes de primera necesidad educativa con el IVA actúa como una barrera económica

¹ Proyecto de Ley 260 de 2019. Recuperado de: <https://www.senado.gov.co/index.php/documentos/camara-de-representantes/secretaria-general-hcr/proyectos-de-ley-4/3015-p-l-260-2019c-exencion-iva/file>

que afecta directamente el derecho fundamental a la educación y el bienestar de los hogares más vulnerables.

Desde la perspectiva de la economía pública, la identificación de este problema exige analizar los efectos que las decisiones tributarias generan sobre el bienestar de los ciudadanos. En ese sentido, Stiglitz señala que “una parte fundamental del análisis de la economía del sector público es comprender las consecuencias de tomar diferentes medidas”.² Por consiguiente, la evaluación de la estructura tributaria no puede limitarse a su capacidad recaudatoria, sino que debe considerar sus efectos distributivos y su impacto sobre derechos fundamentales como la educación.

El IVA constituye uno de los instrumentos más eficientes para la generación de ingresos fiscales debido a su amplia base gravable y a su relativa neutralidad económica. Sin embargo, también este impuesto puede producir efectos regresivos cuando grava bienes consumidos por hogares de bajos ingresos, toda vez que estos destinan una proporción significativamente mayor de sus recursos al consumo corriente. En consecuencia, la carga tributaria derivada del IVA puede afectar de manera desproporcionada a las familias más vulnerables.

Los útiles escolares constituyen insumos esenciales para el desarrollo del proceso educativo, por lo cual no es posible renunciar a ellos o sustituirlos por otro tipo de bienes por restricciones presupuestales. Según lo expone el ganador del premio Nobel en Economía Joseph Stiglitz, “estas mercancías suelen tener además bajas elasticidades-renta, por lo que, si se gravan con un elevado impuesto, los pobres tienen que soportar una carga mayor que los ricos”.³

Por ende, en numerosos casos, la adquisición de útiles escolares gravados con el IVA del 19% rivaliza con otras necesidades básicas del hogar, generando dificultades para garantizar que los niños, niñas y adolescentes del país en edad escolar cuenten oportunamente con los materiales requeridos para su aprendizaje o que se renuncie a otros bienes del hogar, como el vestuario o algunos componentes de la alimentación, para su adquisición.

Dentro de los actores involucrados en esta problemática se encuentran los estudiantes y sus familias, principalmente aquellas en situación de vulnerabilidad económica, las instituciones educativas públicas y privadas, las cadenas productivas de este tipo de bienes, los establecimientos comerciales dedicados a la venta de útiles escolares (incluyendo micro, pequeñas y medianas empresas), la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Educación Nacional.

De igual manera, es necesario considerar el importante papel de las mipymes de la cadena de comercialización de útiles escolares. Por esta razón, cualquier alternativa regulatoria debe diseñarse de manera que no imponga cargas administrativas excesivas ni costos de cumplimiento desproporcionados que puedan afectar su competitividad frente a grandes superficies o cadenas comerciales.

En consecuencia, el problema público que motiva la presente iniciativa puede definirse como la existencia de una carga tributaria regresiva asociada al cobro del IVA en la adquisición de útiles escolares que incrementa los costos de acceso a bienes indispensables para el ejercicio efectivo del derecho a la educación, afectando de manera más intensa a los hogares de menores ingresos y

² Joseph E. Stiglitz (2000), *La Economía del Sector Público* (p. 26).

³ Joseph E. Stiglitz (2000), *La Economía del Sector Público* (p. 606).

limitando la capacidad del sistema tributario para materializar los principios constitucionales de equidad y progresividad.

En este contexto, resulta pertinente analizar alternativas normativas que permitan reducir el impacto económico de dichos costos sobre las familias vulnerables, garantizando simultáneamente la eficiencia del sistema tributario y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Como señala Stiglitz, “el sistema tributario óptimo es el conjunto de impuestos que maximiza el bienestar social” (Stiglitz, 2000, p. 589), razón por la cual corresponde al legislador evaluar mecanismos que armonicen los objetivos de recaudo con la protección efectiva de derechos fundamentales y la reducción de desigualdades sociales.

El Gobierno Nacional y el Congreso de la República han adoptado medidas orientadas a mitigar los efectos distributivos del IVA. Entre ellas se encuentran los mecanismos de compensación y devolución del IVA dirigidos a hogares vulnerables, consagrados en el Artículo 21 de la Ley 2010 de 2019, así como las jornadas de exención temporal conocidas como Días sin IVA, creadas por el Decreto 682 de 2020, en las cuales determinados útiles escolares fueron incluidos dentro de los bienes beneficiados.

Estas iniciativas evidencian el reconocimiento institucional de que algunos bienes de especial relevancia social pueden requerir tratamientos diferenciales dentro de la estructura tributaria. Sin embargo, dichas medidas han tenido un alcance limitado o temporal y no han abordado de manera específica y permanente los costos tributarios asociados a la adquisición de útiles escolares por parte de los hogares más vulnerables.

Según los monitoreos de precios y mercados de algunos medios nacionales como El Tiempo y Caracol, para el año 2026, una familia en Colombia debe destinar en promedio 324.000 pesos y 360.000 pesos para la compra de la lista de útiles escolares por cada uno de sus hijos, sin incluir uniformes ni libros de texto, mientras que las estimaciones realizadas por FENALCO y el Observatorio de Mercados de la Universidad EAN sitúan el rango promedio para una lista básica entre los \$520.000 y los \$950.000.⁴

Si bien las cifras publicadas por el Departamento de Prosperidad Social para 2026 exponen que, a corte del 29 de marzo (Ciclo 1: febrero-marzo), 600 mil personas en condición de pobreza o pobreza extrema se han beneficiado de las transferencias por Renta Ciudadana con una inversión de 243 mil millones de pesos, dando como promedio una transferencia de \$406.403 por hogar, de los cuales 97.887 pesos corresponden a la devolución efectiva del IVA, este valor resulta insuficiente cuando la devolución promedio que debería recibir un hogar solo por los gastos en útiles escolares en esta temporada del año, teniendo en cuenta sus restricciones presupuestales, es de entre \$68.400 y \$98.800 por cada hijo en edad escolar.⁵

Por otra parte, los días sin IVA que se celebraron entre 2020 y 2022 incluyeron dentro de sus exenciones los útiles escolares con precio de venta menor a 5 UVT compuestos por cuadernos,

⁴ Datos publicados por El Tiempo (2026) en <http://eltiempo.com/datos/una-familia-puede-gastarse-hasta-medio-millon-de-pesos-en-utiles-escolares-estos-son-los-precios-de-lo-que-piden-los-colegios-en-colombia-3523808>, Caracol Radio (2026) en <https://caracol.com.co/2026/01/22/utiles-escolares-conozca-cuales-subieron-de-precio-y-cuales-se-mantienen/> y NU Colombia (2026) en <https://blog.nu.com.co/cuanto-te-cuestan-los-utiles-escolares-para-tus-hijos/>

⁵ Departamento de Prosperidad Social. Resolución número 03852 del 27 de abril de 2026.

software educativo, lápices, esferas, borradores, tajalápices, correctores, plastilina, pegantes y tijeras⁶. Sin embargo, según una evaluación llevada a cabo por investigadores del Banco de la República, esta política generó un efecto de sustitución intertemporal en el consumo de los bienes exentos, aumentando su consumo en los días sin IVA (un incremento estimado de entre el 9% y el 17% respecto a bienes no exentos), pero disminuyendo en los meses inmediatamente anteriores y posteriores.⁷

Además, aun cuando esta medida generó un incremento en las ventas de los bienes beneficiados por la medida, las fechas establecidas no coincidieron en ninguno de estos tres años con las temporadas de compras de útiles escolares que se desarrollan entre enero-febrero-marzo (Calendario A) y julio-agosto de cada año (calendario B).

Dado que no se trata de una situación coyuntural sino de una consecuencia derivada de la interacción entre una necesidad permanente de consumo y una estructura tributaria de carácter general, es razonable concluir que el problema persistirá a largo plazo si no se adoptan medidas orientadas a corregir o mitigar sus efectos sobre los hogares de menores ingresos.

Por lo tanto, resulta necesaria una intervención regulatoria que aporte la reducción estructural de la carga económica que representa el IVA sobre los útiles escolares para las familias de menores ingresos. Desde la perspectiva de la economía pública, “el sistema tributario óptimo es el conjunto de impuestos que maximiza el bienestar social”⁸, por lo que la existencia de un bien estrechamente relacionado con el ejercicio de un derecho fundamental, como lo es la Educación, justifica la evaluación de tratamientos tributarios diferenciados cuando contribuyan a mejorar el bienestar social.⁹

IV. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

1. *Status Quo* (No intervención):

Esta alternativa consiste en mantener inalterada la legislación vigente, preservando el gravamen general del IVA sobre los útiles escolares y continuando con los esquemas actuales de transferencias condicionadas (como la Devolución del IVA y Renta Ciudadana) en sus montos y periodicidades actuales.

Sin embargo, mantiene inalterado el problema identificado, toda vez que los hogares continúan asumiendo el impacto del IVA sobre bienes indispensables para el desarrollo de las actividades académicas de sus hijos. En el mismo sentido, las transferencias asociadas a la devolución del IVA no guardan una relación directa con los gastos efectivamente realizados en útiles escolares ni compensan de manera específica los mayores costos que enfrentan las familias durante las temporadas de inicio del calendario académico.

Al no intervenir, el Estado permite que un impuesto indirecto actúe de manera regresiva frente a bienes de primera necesidad educativa, forzando a los hogares de menores ingresos a sacrificar otros consumos básicos. Como se demostró en la definición del problema, las transferencias actuales

⁶ Decreto 682 de 2020.

⁷ Temporary VAT exemption in Colombia: How did household consumption respond? En Borradores de Economía No. 1281 de 2024.

⁸ Joseph E. Stiglitz (2000), La Economía del Sector Público (p. 589).

⁹ Richard A. Musgrave (1959). The Theory of Public Finance.

resultan insuficientes para absorber el choque de gasto específico y estacional que representa la lista escolar.

2. Exención permanente del IVA a útiles escolares:

Esta opción contempla una reforma estructural al Estatuto Tributario para trasladar la totalidad de los útiles escolares de la categoría de bienes gravados a la categoría de bienes excluidos o exentos de manera permanente. Esta medida permitiría eliminar de manera continua la carga tributaria sobre los bienes definidos como esenciales para el desarrollo de las actividades educativas, reduciendo de forma inmediata y permanente el precio pagado por los consumidores.

No obstante, el impacto fiscal sería alto y se causarían distorsiones económicas considerables, violando el principio de eficiencia definido por Stiglitz (2000) donde “el sistema tributario no debe ser distorsionador; si es posible, debe utilizarse para aumentar la eficiencia económica”.¹⁰

Adicionalmente, una exención permanente podría generar mayores dificultades para verificar que el beneficio tributario se traslade efectivamente al consumidor final y no sea absorbido parcial o totalmente por algunos agentes de la cadena de comercialización., lo que reduce la eficiencia distributiva de la medida y genera un costo fiscal permanente (erosión estructural de la base gravable) que el Estado colombiano, en la actual coyuntura macroeconómica, difícilmente puede asumir.

Además, una desventaja central de la figura de la exención permanente es que deshace el efecto de neutralidad del IVA en la cadena productiva y, por lo tanto, distorsiona potencialmente las decisiones de producción.¹¹

3. Creación e Institucionalización de Temporadas de Exención del IVA para útiles Escolares:

Esta alternativa propone diseñar Temporadas sin IVA focalizados de manera exclusiva en la canasta educativa, programados estratégicamente para coincidir con el inicio de los calendarios escolares A (enero-febrero-marzo) y B (julio-agosto). Esta opción parte del reconocimiento de que la mayor parte de las compras de útiles escolares se concentra en momentos determinados del año, por lo que el alivio tributario podría focalizarse temporalmente en dichas temporadas.

A diferencia de una exención permanente, esta alternativa reduce significativamente el costo fiscal de la medida al concentrar el beneficio en períodos específicos de consumo. Asimismo, permite que el alivio económico se materialice precisamente cuando las familias enfrentan mayores presiones presupuestales derivadas de la compra de materiales escolares.

No obstante, su diseño debe incorporar las lecciones aprendidas de experiencias previas mediante las evaluaciones de las jornadas de Días sin IVA en los años 2020, 2021 y 2022 donde, a través de la evidencia empírica, se ha demostrado que existe una sustitución intertemporal en el consumo de

¹⁰ Joseph E. Stiglitz (2000), La Economía del Sector Público (p. 483).

¹¹ International Monetary Fund (2001). The Modern Vat (p. 208).

los artículos que se beneficiaron de esta política y que no tuvo beneficios significativos para los hogares más vulnerables del país.¹²

4. Incrementar las transferencias correspondientes a la devolución del IVA:

Bajo este enfoque, el Estado mantendría la estructura actual del impuesto, pero incrementaría el monto de las compensaciones entregadas a los beneficiarios de programas sociales. Esta opción presenta ventajas en materia de focalización, puesto que permite dirigir los recursos públicos hacia hogares identificados como vulnerables mediante instrumentos como el SISBÉN o el Registro Social de Hogares. Desde la teoría económica, las transferencias son clave para implementar una mayor progresividad en las tasas medias frente a las marginales del sistema de impuestos y transferencias, logrando redistribución mientras se preserva la eficiencia.¹³

Sin embargo, enfrenta limitaciones importantes para resolver el problema específico analizado, debido a que la devolución del IVA no necesariamente guarda correspondencia con los gastos reales realizados en útiles escolares ni garantiza que el apoyo recibido coincida temporalmente con los períodos de mayor demanda educativa. Además, entregar el dinero no garantiza que este se destine a la adquisición de la canasta escolar, diluyendo el objetivo central de asegurar los materiales para el derecho a la educación de los menores.

V. DEFINICIÓN DE ALTERNATIVA

Tras analizar las diferentes alternativas de intervención disponibles para mitigar la carga económica que representa el Impuesto sobre las Ventas (IVA) en la adquisición de útiles escolares, se concluye que la creación de jornadas temporales de exención tributaria durante las temporadas de inicio de los calendarios académicos A y B constituye la opción que mejor permite alcanzar los objetivos de la presente iniciativa, conciliando criterios de equidad social, eficiencia económica, viabilidad administrativa y sostenibilidad fiscal.

La principal ventaja de esta alternativa es la concentración del beneficio tributario en los momentos del año en los que los hogares realizan la mayor parte de sus compras escolares. A diferencia de una exención permanente, que opera de manera continua independientemente de los patrones de consumo, la exención temporal focaliza el alivio tributario en los períodos de mayor necesidad económica para las familias, permitiendo que la reducción del costo de los útiles escolares coincida con las épocas de mayor presión sobre los presupuestos familiares. Tal como lo ha expuesto el FMI, “es posible que algunos impuestos especiales sobre bienes con una demanda inelástica puedan aprovechar las principales mejoras de eficiencia derivadas de la diferenciación, por lo que el argumento a favor de los tipos múltiples del IVA es, ante todo, una cuestión de equidad”.¹⁴

Esta alternativa presenta mayores beneficios para los hogares de menores ingresos, quienes enfrentan restricciones presupuestales más severas y destinan una proporción mayor de sus recursos al consumo de bienes esenciales. Como se evidenció en la definición del problema, la

¹² Temporary VAT exemption in Colombia: How did household consumption respond? En Borradores de Economía No. 1281 de 2024.

¹³ Ferriere, Axelle, Philipp Grubener, Gaston Navarro, and Oliko Vardishvili (2022). On the optimal design of transfers and income-tax progressivity.

¹⁴ International Monetary Fund (2001). The Modern Vat (p. 82).

compra de útiles escolares constituye un gasto insustituible para las familias con hijos en edad escolar, por lo que la reducción temporal de su costo genera un beneficio inmediato y fácilmente perceptible para los consumidores finales.

Asimismo, la propuesta puede incorporar mecanismos de control y seguimiento de las exenciones mediante la exigencia de facturación electrónica como requisito para acceder al beneficio, fortaleciendo la formalización económica y generando información útil para las labores de fiscalización de la DIAN. Esta condición no solo facilita la verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley, sino que también contribuye a mejorar la calidad de la información utilizada para la determinación de otras obligaciones tributarias, particularmente en materia de impuesto sobre la renta.

En el mismo sentido, la información derivada de la facturación electrónica permitirá desarrollar mecanismos de monitoreo orientados a verificar que la reducción tributaria se traslade efectivamente a los consumidores y no sea absorbida por incrementos artificiales de precios dentro de la cadena de producción o comercialización. Esta herramienta permitirá comparar el comportamiento de los precios antes, durante y después de las jornadas de exención, facilitando la identificación de posibles prácticas que desvirtúen el propósito social de la medida.

Finalmente, la alternativa seleccionada se ajusta de manera adecuada a los principios constitucionales de equidad y progresividad, consagrados en el artículo 363, que orientan el sistema tributario colombiano al reducir la carga tributaria sobre bienes estrechamente relacionados con el ejercicio efectivo del derecho a la educación, al tiempo que mantiene un equilibrio razonable con las necesidades de recaudo y sostenibilidad fiscal del Estado.

VI. JUSTIFICACIÓN DEL ARTICULADO

Artículo 1. Objeto: El artículo primero establece el propósito general de la iniciativa legislativa y delimita el alcance material de la intervención propuesta. En particular, define dos objetivos complementarios: por un lado, la creación de las Temporadas Anuales de Exención del IVA para Útiles Escolares como instrumento de alivio económico para los hogares colombianos y, por otro, el fortalecimiento de la facturación electrónica como mecanismo de formalización tributaria y de trazabilidad de las operaciones comerciales.

La disposición busca armonizar los objetivos de equidad y progresividad tributaria previstos en el artículo 363 de la Constitución Política con la necesidad de preservar la eficiencia del sistema tributario y la sostenibilidad fiscal del Estado. De igual manera, reconoce la estrecha relación existente entre el acceso a materiales escolares y el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la educación consagrado en el artículo 67 superior.

Artículo 2. Definición: La incorporación de una definición legal de "Útiles Escolares Esenciales" responde a criterios de seguridad jurídica y certeza tributaria, evitando interpretaciones divergentes sobre el alcance del beneficio y reduciendo potenciales controversias administrativas y judiciales.

La definición adopta un criterio funcional basado en la destinación pedagógica y académica de los bienes, privilegiando aquellos productos consumibles y de uso recurrente que forman parte habitual de las actividades escolares de los estudiantes de educación preescolar, básica y media. Este criterio permite diferenciar los útiles escolares de otros bienes asociados a la educación, como equipos

tecnológicos, mobiliario o materiales especializados, cuyo tratamiento tributario puede obedecer a consideraciones distintas.

Artículo 3. Temporadas Anuales de Exención del IVA para Útiles Escolares: Este artículo constituye el núcleo material de la iniciativa al crear la figura jurídica denominada "Temporada de Útiles sin IVA" concebida como una exención temporal, periódica y focalizada en los momentos de mayor demanda de estos bienes.

La selección de un mecanismo temporal, en lugar de una exclusión o exención permanente, responde a criterios de eficiencia fiscal y cumplimiento del principio redistributivo del sistema tributario en Colombia. Mientras una exención permanente beneficiaría indistintamente a todos los consumidores durante todo el año, la alternativa propuesta concentra el alivio tributario en los periodos donde las familias realizan efectivamente la mayor parte de las compras escolares, aliviando la carga económica de aquellas con los percentiles más bajos de ingresos. A su vez, esta alternativa permite alcanzar una parte importante de los beneficios distributivos perseguidos por la iniciativa con un costo fiscal considerablemente menor.

Artículo 4. Definición temporal: La definición de ventanas temporales específicas busca garantizar que el beneficio tributario coincida con los patrones reales de consumo de útiles escolares observados en el país. El periodo comprendido entre enero y marzo responde a las necesidades derivadas del inicio del calendario A, mientras que la ventana comprendida entre agosto y septiembre atiende las compras asociadas al calendario B.

La adopción de periodos amplios, y no de jornadas aisladas, reduce presiones logísticas sobre comerciantes y consumidores, disminuye riesgos de congestión en establecimientos comerciales y facilita una distribución más eficiente de la demanda a lo largo del tiempo.

Artículo 5. Bienes cubiertos: El listado de bienes cubiertos busca concentrar el beneficio tributario sobre aquellos productos que presentan simultáneamente tres características: son de uso generalizado, tienen una relación directa con el proceso educativo y representan gastos recurrentes para los hogares durante las temporadas escolares. La inclusión de un listado expreso aumenta la seguridad jurídica para consumidores, comerciantes y autoridades tributarias, al tiempo que reduce espacios de interpretación discrecional.

Por su parte, la facultad reglamentaria otorgada al Gobierno Nacional permite actualizar el listado frente a cambios en las metodologías pedagógicas, la evolución tecnológica y las transformaciones del sistema educativo, evitando la obsolescencia normativa de la medida.

Artículo 6. Beneficiario final de la exención: La experiencia internacional y nacional demuestra que algunos beneficios tributarios indirectos pueden ser absorbidos parcial o totalmente por agentes intermedios de la cadena productiva y comercial mediante ajustes de precios. Por esta razón, el artículo establece expresamente que el destinatario económico de la exención debe ser el consumidor final y no los productores o comercializadores.

La prohibición de incrementos artificiales o injustificados de precios protege la finalidad redistributiva de la medida y garantiza que el alivio tributario se traduzca efectivamente en menores costos para las familias.

Artículo 7. Requisitos para la procedencia de la exención: Los requisitos establecidos buscan equilibrar el acceso al beneficio con la necesidad de prevenir abusos, prácticas de arbitraje tributario y desviaciones del propósito social de la medida.

La exigencia de compras minoristas y al detal permite diferenciar el consumo familiar de las adquisiciones empresariales o de reventa. En el mismo sentido, la posibilidad de utilizar tanto medios electrónicos como efectivo da libertad transaccional al consumidor final.

Los límites de unidades, valores por compra y topes acumulados buscan focalizar el beneficio en el consumo ordinario de los hogares y evitar que grandes compradores o intermediarios utilicen el mecanismo para fines distintos a los perseguidos por la ley y han sido definidos según los cálculos del gasto promedio de una lista escolar (360.000 pesos colombianos para 2026) y el promedio de hijos en etapa escolar por hogar (uno o dos hijos), dejando cierto grado de flexibilidad para familias con hasta tres (3) hijos.

Artículo 8. Requisito de facturación electrónica: La obligatoriedad de la factura electrónica constituye uno de los principales mecanismos de compensación fiscal incorporados por la iniciativa donde, además de permitir la trazabilidad de las operaciones beneficiadas, la factura electrónica fortalece la formalización empresarial, mejora la calidad de la información tributaria disponible para la administración y facilita las labores de fiscalización de la DIAN.

Adicionalmente, la medida genera externalidades positivas sobre el impuesto sobre la renta al ampliar la base de información utilizada para la determinación de ingresos, costos y deducciones tanto de personas naturales como jurídicas, garantizando claridad respecto de las responsabilidades de compradores y vendedores y evitando operaciones simuladas o diferidas fuera de las ventanas de exención.

Artículo 9. Monitoreo y seguimiento de precios: La incorporación de herramientas de analítica de datos y monitoreo de precios constituye uno de los principales elementos innovadores del proyecto donde la disponibilidad masiva de información derivada de la facturación electrónica permite desarrollar mecanismos de inteligencia fiscal orientados a verificar el comportamiento de los precios antes, durante y después de las temporadas de exención.

La coordinación institucional entre la DIAN, la SIC y el DANE permite combinar capacidades de supervisión tributaria, competencia económica y análisis estadístico para proteger la efectividad del beneficio y prevenir comportamientos oportunistas en el mercado.

Artículo 10. Informe anual de resultados: La inclusión de mecanismos de evaluación periódica constituye una buena práctica regulatoria ampliamente recomendada por organismos internacionales como la OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo.

De igual manera, la obligación de presentar informes anuales al Congreso fortalece el control político y permite evaluar el desempeño de la medida en términos de costo fiscal, cobertura, formalización y comportamiento de precios, proporcionando evidencia empírica para futuras decisiones legislativas relacionadas con la ampliación o eventual modificación del instrumento.

Artículo 11. Reglamentación: La reglamentación posterior por parte del Gobierno Nacional resulta necesaria debido a la complejidad operativa y tecnológica que implica la implementación del beneficio. Esta disposición permite definir aspectos técnicos relacionados con interoperabilidad de

sistemas, procedimientos de validación, mecanismos de supervisión y protocolos de control tributario, garantizando una implementación ordenada y eficiente.

El plazo de seis meses proporciona un periodo razonable para la preparación institucional y tecnológica de las entidades involucradas.

Artículo 12. Vigencia y derogatorias: El periodo de transición previsto entre la promulgación de la ley y su entrada en operación efectiva busca otorgar seguridad jurídica y tiempo suficiente para la adecuación de los sistemas informáticos, procedimientos administrativos requeridos para la implementación del beneficio. En el mismo sentido, este periodo facilita la expedición de la reglamentación correspondiente, la capacitación de comerciantes y la publicidad de la medida para los consumidores.

VII. IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 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.”

Para el presente Proyecto de Ley se tuvo en cuenta el impacto fiscal de políticas similares aplicadas anteriormente en el territorio colombiano y los valores de venta de los bienes propuestos para ser exentos durante el primer trimestre del año 2026.

De acuerdo con cifras del sector comercial, durante el año 2025 la temporada escolar movió **10,8 billones** de pesos en todo el país. Para la primera temporada escolar de 2026, a partir de mediados de enero, FENALCO proyectó un aumento en las ventas de entre el **9%** y el **14%** frente al mismo periodo del año anterior, lo cual representa entre 11,8 y 12,3 billones, de los cuales el Estado podría recaudar 2,2 billones de pesos.

Sin embargo, el análisis del costo fiscal no está completo si se omite el efecto de retroalimentación macroeconómica como lo ha señalado la DIAN para los casos de las jornadas del Día sin IVA, el costo fiscal de la realización de estas jornadas de exención se encuentra ampliamente compensado por el incremento en el recaudo de otros impuestos nacionales y territoriales.

El aumento del tráfico comercial y del consumo agregado durante estas épocas de retorno a clases induce un mayor recaudo en bienes y servicios no amparados por la exención, así como un incremento en la tributación indirecta. Entre los rubros que compensan la pérdida de recaudo del IVA de los útiles escolares se destacan:

- a) El recaudo de IVA derivado de las compras cruzadas de productos no amparados (efecto arrastre en el comercio).
- b) El Gravamen a los Movimientos Financieros (4x1000) derivado del aumento transaccional.
- c) El Impuesto Nacional al Consumo (INC).
- d) Tributos territoriales fundamentales como el Impuesto de Industria y Comercio (ICA), el impuesto de Avisos y Tableros, y la sobretasa bomberil, beneficiando directamente las finanzas de los municipios y distritos.



Adicionalmente, al incentivar las compras con facturación electrónica en los establecimientos de comercio, la medida actúa como un catalizador de la formalización, ampliando a futuro la base gravable del impuesto sobre la renta y mejorando la trazabilidad de las operaciones comerciales.

De los honorables Congresistas,

David Gerardo Cote Rodríguez
Representante a la Cámara por Bogotá
Centro Democrático