



Bogotá, 15 de octubre de 2019

DOCTOR
JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO
PRESIDENTE
HONORABLE COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
CÁMARA DE REPRESENTANTES
E.S.D.

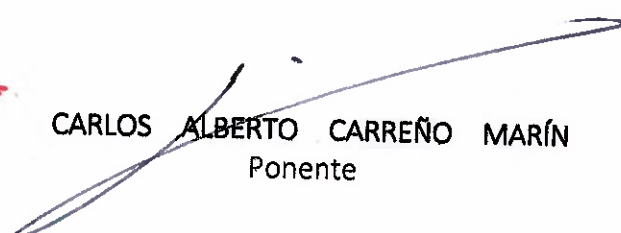
Ref.: INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY N° 111 DE 2019 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 10 Y 13 DE LA LEY 1943 DE 2018 Y SE ESTABLECE EL IVA PARA SERVICIOS FINANCIEROS"

Respetado doctor:

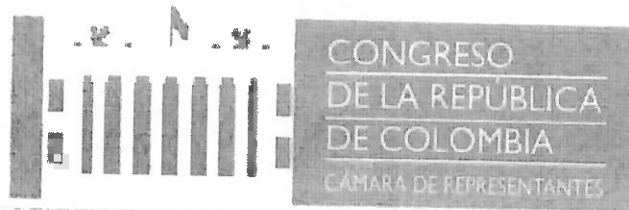
En cumplimiento de lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ta. de 1992 y de la función asignada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, la cual nos designó como Ponentes, nos permitimos rendir informe de ponencia negativa para primer debate al PROYECTO DE LEY N° 111 DE 2019 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 10 Y 13 DE LA LEY 1943 DE 2018 Y SE ESTABLECE EL IVA PARA SERVICIOS FINANCIEROS"

Cordialmente,


WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA
Coordinador ponente


CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN
Ponente


CARLOS MARIO FARELO DAZA
Ponente



INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN TERCERA DE CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY N° 111 DE 2019 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 10 Y 13 DE LA LEY 1943 DE 2018 Y SE ESTABLECE EL IVA PARA SERVICIOS FINANCIEROS"

En atención a la designación realizada por la Presidencia de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir INFORME DE PONENCIA para primer Debate al proyecto de ley de la referencia, previa las siguientes consideraciones:

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY:

El Proyecto de Ley No. 111 DE 2019 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 10 Y 13 DE LA LEY 1943 DE 2018 Y SE ESTABLECE EL IVA PARA SERVICIOS FINANCIEROS" fue radicado el 31 de julio de 2019 en Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes, y fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 700 de 2019.

Con lo anterior, el asunto fue remitido a la Comisión Tercera de la corporación, por lo que la Mesa Directiva de la citada célula legislativa procedió a designar el 3 de septiembre de 2019 como ponentes a los Honorables Representantes Carlos Alberto Carreño Marín y Carlos Mario Farelo Daza, en la misma fecha se nombró como ponente coordinador al Honorable Representante Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza. Abordado el mismo, se solicitó prórroga sobre el término inicialmente otorgado para presentar la ponencia para primer debate, la cual fuera otorgada.

2. COMPETENCIA

La Comisión Tercera Constitucional Permanente es competente para conocer del presente proyecto de ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, por cuanto versa sobre: *"hacienda y crédito público; impuesto 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."*

3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

OBJETO: Esta iniciativa busca modificar los artículos 10 y 13 de la ley 1943 de 2018, para establecer que los servicios que a continuación se relacionan serán gravados con el impuesto al valor agregado (IVA) y que la tarifa de tal impuesto será del 19%: i) Las comisiones percibidas por las sociedades fiduciarias y comisionistas de bolsa por la administración de fondos de inversión colectiva, ii) Las operaciones cambiarias de compra y venta de divisas, así como las operaciones cambiarias sobre instrumentos derivados financieros, iii) Las comisiones percibidas por la utilización de tarjetas crédito y débito, iv) Los intereses y rendimientos financieros por operaciones de crédito, siempre que no formen parte de la base gravable señalada en el artículo 447, y el arrendamiento financiero (leasing).

CONTENIDO: El proyecto de ley presentado por el autor consta de siete (7) artículos, incluido el relativo a su vigencia.

4. SUSTENTACIÓN JURÍDICA

La carta fundamental de 1991, en su artículo 150 establece las funciones que el Congreso de la República debe ejercer mediante leyes, a su vez en el numeral 12 indica la competencia en cuanto a la creación de contribuciones fiscales, a saber:

"Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

12) Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. (...)"

La jurisprudencia de la Corte Constitucional con relación a este precepto ha indicado que:

"El artículo 150 de la Constitución le confiere al Congreso la atribución de establecer las contribuciones fiscales, y que ella lo autoriza también para modificarlas o suprimirlas, decisiones para las cuales goza, en principio, de una amplia discreción"¹

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-341 de 1998. M.P Hernández Galindo José Gregorio



En este mismo sentido y de conformidad con el mandato constitucional contenido en el artículo 338, se otorga al Congreso el poder tributario originario, por lo anterior el máximo órgano constitucional ha señalado:

“De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150-12 y 338 de la Constitución, es función del Congreso determinar la política tributaria del Estado y establecer contribuciones fiscales y parafiscales, a través de las leyes. En un Estado democrático, corresponde al Congreso de la República dictar la política económica y social del Estado, en particular la política impositiva, dentro de los parámetros establecidos en la Constitución –puesto que en un Estado de Derecho, los poderes constituidos, así dispongan de un amplio margen de configuración de políticas y de articulación jurídica de las mismas, se han de ejercer respetando los límites trazados por el ordenamiento constitucional”².

También se pronunció en los siguientes términos:

“La Corte ha partido del reconocimiento de que el Congreso de la República goza de la más amplia discrecionalidad, desde luego siempre que la aplique razonablemente y sujeto a la Constitución, tanto para crear como para modificar, aumentar, disminuir y suprimir tributos. En ejercicio de tal facultad, la decisión del legislador de restringir o eliminar una exención equivale a la decisión de gravar algo que no estaba gravado, o que lo estaba de manera diferente, lo que significa que hace parte de la potestad impositiva del Estado, atribuida por la Constitución al Congreso”³

Respecto al impuesto al valor agregado (IVA), por regla general se define como un impuesto de orden nacional sin destinación específica, es decir que se convierte en ingresos corrientes de la Nación para la apropiación presupuestal correspondiente, salvo la destinación específica por ley destina en un porcentaje a financiación del sistema General de Seguridad Social en Salud, Educación y salud, frente al concepto del (IVA), la Corte Constitucional recientemente reitero su jurisprudencia y señaló:

“El Legislador creó el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) como expresión de la intervención del Estado en la economía y en correlación con el principio de “no hay tributación sin representación”. La característica principal de tal gravamen se refiere a que no existe una identificación concreta y previa del sujeto contribuyente, por lo cual la capacidad de pago solo se puede determinar respecto al grado de consumo de los bienes o servicios. Así pues, los sujetos que más consumen, esto es los que incurran con más frecuencia en el hecho generador pagarán mayor proporción del mismo. A

² Corte Constitucional, Sentencia C-776 de 2005. M.P Cepeda Espinosa Manuel José

³ Corte Constitucional, Sentencia C-776 de 2005. M.P Cepeda Espinosa Manuel José

su turno, quienes tienen mayores recursos generalmente incurren en erogaciones superiores a las de quienes tienen menor capacidad adquisitiva”⁴.

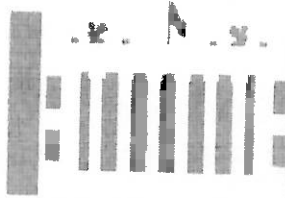
5. CONSIDERACIONES DE INCONVENIENCIA⁵

El impuesto al valor agregado (IVA), es un impuesto que grava relaciones de consumo, cada vez que una persona adquiere bienes de consumo o servicios asume el impuesto en su calidad de **consumidor** de los mismos, cuantificando con base en el valor del monto de la transacción, el producto, mercancía o servicio correspondiente. El IVA se considera un impuesto regresivo indirecto, en el cual las empresas denominadas por la ley agentes retenedores, recaudan el pago de este impuesto por parte del consumidor y lo trasladan a las arcas del Estado según calendario tributario expedido por la DIAN. Bajo esta premisa nos permitimos hacer las siguientes observaciones a la iniciativa sub examine.

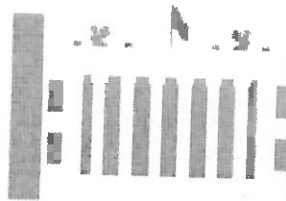
TEXTO PROPUESTO	OBSERVACIONES DE LOS PONENTES
<p>Artículo 1°. Objeto. Este proyecto de ley tiene como objeto modificar los artículos 10 y 13 de la Ley 1943 de 2018 e incluir una tasa general de IVA del 19% a servicios financieros actualmente excluidos en el estatuto tributario.</p>	<p>Depende de los servicios financieros que se quieran gravar, debido a que la gran mayoría recaen sobre los consumidores. Por lo tanto, el texto planteado tiene que delimitarse a casos específicos, que no afecten al ciudadano al momento de utilizar estos servicios</p>
<p>Artículo 2°. Elimínese del artículo 10 de la Ley 1943 de 2018 los siguientes servicios excluidos de la tasa de impuesto a las ventas IVA:</p> <p>(i) Las comisiones percibidas por las sociedades fiduciarias y comisionistas de bolsa por la administración de fondos de inversión colectiva.</p>	<p>Frente a lo propuesto en este artículo se hacen las siguientes observaciones para cada uno de los rubros:</p> <p>(i) Si debería ser gravado con el IVA, porque las fiduciarias al establecer intervención en el mercado bursátil tanto para compra como para venta, cobran la respectiva comisión, por lo cual, el volumen de transacciones que realizan, justifica el recaudo del cobro del IVA por estas operaciones.</p>

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-209 de 2016. M.P. Palacio Jorge Iván, citando Sentencia C-426 de 2005. M.P. Monroy cabra Marco Gerardo.

⁵ Algunas consideraciones son tomadas del concepto técnico presentado por el Observatorio Fiscal - Pontificia Universidad Javeriana.



<p>(ii) Las operaciones cambiarias de compra y venta de divisas, así como las operaciones cambiarias sobre instrumentos derivados financieros.</p> <p>(iii) Las comisiones percibidas por la utilización de tarjetas crédito y débito.</p> <p>(iv) Los intereses y rendimientos financieros por operaciones de crédito, siempre que no formen parte de la base gravable señalada en el artículo 447, y el arrendamiento financiero (leasing).</p>	<p>(ii) No, ante la volatilidad que existente en el mercado, el gravar con IVA las transacciones en dólares afectan la balanza comercial como componente del producto interno bruto PIB.</p> <p>Adicionalmente, si se establece un IVA sobre estas operaciones se reflejaría en un mayor costo transaccional, que se agregaría a las comisiones que ya deben pagar los usuarios de este tipo de operaciones.</p> <p>Una forma más eficiente para generar un mayor recaudo de impuestos podría ser la revisión sobre las tarifas del impuesto de renta sobre estas operaciones.</p> <p>(iii) No porque las entidades financieras trasladarían estos gastos financieros al consumidor, lo que generaría un desincentivo a su uso, con grandes dificultades en materia de formalización de la actividad comercial y acceso a los servicios financieros.</p> <p>(iv) No porque nuevamente al igual que el anterior punto, quienes se verían afectados por estos costos serían los consumidores, esto se convertiría en una barrera adicional para el acceso a crédito formal por parte de la población de menores ingresos, segmento que es el que mayores dificultades tiene para acceder al sistema financiero.</p>
<p>Artículo 3. Modifíquese el artículo 13 de la Ley 1943 de 2018 el cual quedara así:</p> <p>Artículo 13° modifíquese el inciso 1 del artículo 486-1 de Estatuto Tributario, el cual quedar así:</p>	<p>La intermediación financiera si debería gravarse con el 19%, siempre y cuando el intermediario no le recargue el IVA al consumidor, debido a que el artículo 871 del Estatuto Tributario consagra las transacciones financieras sometidas al gravamen a los movimientos financieros, definiendo:</p>



<p>Artículo 486.1. DETERMINACIÓN DEL IMPUESTO EN LOS SERVICIOS FINANCIEROS. En servicios financieros, el impuesto se determina aplicando la tarifa a la base gravable, integrada en cada operación, por el valor total de las comisiones y demás remuneraciones que perciba el responsable por los servicios prestados, independientemente de su denominación. Lo anterior no se aplica a los servicios contemplados en el numeral 2 del artículo 476 de este estatuto, ni al servicio de seguros que seguirá rigiéndose por las disposiciones especiales contempladas en este Estatuto.</p>	<p>“constituye hecho generador del impuesto los desembolsos de crédito y los pagos derivados de operaciones de compensación y liquidación de valores, operaciones de reporto, simultaneas y transferencia temporal de valores, operaciones de derivados, divisas o en las bolsas de productos agropecuarios u otros commodities”. Por tanto esto podría denominarse como un aumento a los gravámenes ya existentes a los movimientos financieros (GMF).</p>
<p>Los servicios de intermediación financiera medidos indirectamente SIFMI y los servicios auxiliares de la intermediación financiera (bolsas, corredores, casas de cambio) serán gravados con una tasa general de IVA del 19%.</p>	<p>Esto significaría que en estos casos se perdería una de las características principales del impuesto (IVA) que es el pago del mismo por parte del consumidor final.</p>
<p>Artículo 4. En ningún caso las entidades financieras podrán establecer cargos adicionales al usuario o consumidor que impliquen trasladar el pago del impuesto por parte del ciudadano.</p>	<p>Es una buena proposición, sin embargo, los impuestos en general se crean con el propósito de satisfacer las necesidades básicas de la población vulnerable, por lo tanto, esto es inherente a la ley y a la Constitución.</p>
<p>Artículo 5. Los recursos obtenidos por la aplicación de la Tasa de IVA del 19% a los servicios financieros se trasladarán de manera prioritaria para financiar programas dedicados a la superación del hambre y la pobreza a través de las entidades y fondos establecidos para tal efecto por la Constitución y la Ley.</p>	<p>No se tiene un comentario acerca de esta proposición.</p>
<p>Artículo 6°. El Director de la DIAN y el Ministro de Hacienda deberán rendir un informe en marzo de cada año, a las Comisiones Terceras y cuartas de Senado y Cámara sobre los montos y ejecución de los recursos obtenidos por la tasa de IVA a los servicios financieros.</p>	

Artículo 7°. Esta ley rige a partir de su promulgación.

No se tiene un comentario acerca de esta proposición.

En consecuencia, no es posible acompañar la iniciativa. Si bien, el fin es loable, se considera inconveniente el modo propuesto para alcanzarlo, dado que el IVA sobre los servicios financieros señalados no es el instrumento más adecuado para generar los efectos redistributivos buscados, razón por la cual, tendrían un efecto de desincentivo sobre el uso de los servicios, en especial para la población que ya tiene dificultades para acceder a estos instrumentos, entre otras, por sus altos costos. En general, el establecimiento de un impuesto a las ventas de cualquier bien o servicio termina encareciendo el costo al consumidor del mismo y no necesariamente afecta directamente los impuestos pagados por el oferente del mismo.

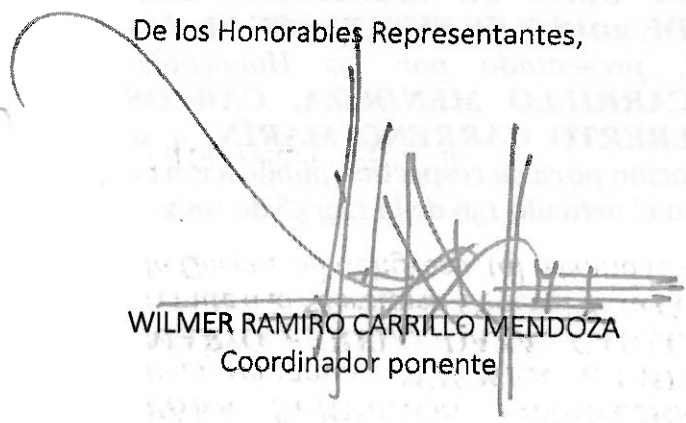
Hay que mencionar además que según lo expuesto en la justificación del proyecto de ley, no es claro que las excepciones previstas actualmente en la Ley se constituyan en beneficios tributarios para las entidades financieras, tampoco se indica de qué manera se va a controlar que efectivamente el valor del impuesto no se vaya a trasladar a los consumidores y que realmente éste lo asuma el oferente del servicio.

Por último, se precisa que con el propósito de alcanzar el fin perseguido en la presente iniciativa podría pensarse en analizar la revisión de las tarifas del impuesto sobre las rentas generadas por la prestación de estos servicios, que permitiría un recaudo más eficiente y con el cobro de un impuesto directo sobre las utilidades, que finalmente son la materialización de las ganancias de las entidades.

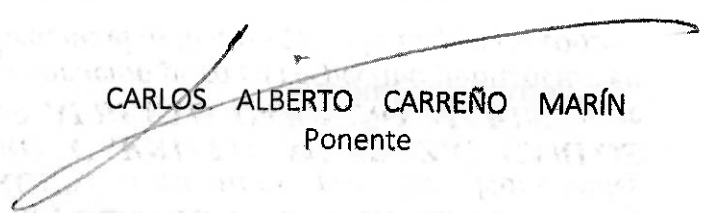
5. PROPOSICIÓN

En conclusión y con fundamento en las anteriores consideraciones, nos permitimos rendir INFORME DE PONENCIA NEGATIVA al presente proyecto de ley y en consecuencia solicitamos a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, ARCHIVAR en primer debate el PROYECTO DE LEY N° 111 DE 2019 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 10 Y 13 DE LA LEY 1943 DE 2018 Y SE ESTABLECE EL IVA PARA SERVICIOS FINANCIEROS"

De los Honorables Representantes,



WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA
Coordinador ponente



CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN
Ponente



CARLOS MARIO FARELO DAZA
Ponente