

Con sustento en la Ley 5ª de 1992 “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”, en su sección 5, Artículo 114, numeral 4, presentó la siguiente:

**PROPOSICIÓN ADITIVA**

Adiciónese un artículo nuevo al texto del proyecto del proyecto de ley No 300/24 Cámara - 245/24 Senado “POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS DE FINANCIAMIENTO PARA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” en los siguientes términos:

**Artículo Nuevo:** Modifíquese el Artículo 16 del Decreto 1056 de 1953 (Código de Petróleos) el cual quedaría así:

Las actividades relacionadas con la exploración, explotación, transporte y producción de hidrocarburos estarán sujetas al pago del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) de acuerdo con las disposiciones establecidas en las normas tributarias vigentes, sin perjuicio del pago de regalías correspondientes al uso de los recursos naturales no renovables.”

**Parágrafo 1.** En ningún caso, el pago de regalías podrá considerarse como sustituto del Impuesto de Industria y Comercio (ICA). Ambos tributos serán complementarios y destinados a garantizar una redistribución equitativa de los recursos generados por estas actividades económicas.

**Parágrafo 2.** Los municipios y distritos en los que se desarrollen actividades de exploración y explotación de hidrocarburos deberán destinar al menos el 50% del recaudo por concepto del ICA a programas de desarrollo social, mitigación ambiental y fortalecimiento de infraestructura en las zonas afectadas por estas actividades.

**Parágrafo 3.** La tarifa aplicable para el ICA en actividades de hidrocarburos no podrá exceder los límites establecidos en el Estatuto Tributario para actividades industriales.

**Justificación:**

La eliminación de la excepción del impuesto de Industria y Comercio (ICA) para las empresas que exploran y explotan hidrocarburos tiene un impacto positivo en la recaudación fiscal local, aumentando los recursos

COMISIÓN TERCERA  
CAMARA DE REPRESENTANTES

Recibido Por: Jean Carlos

Fecha: 3 diciembre 2024

Hora: 2:43 Pm

1172

disponibles para los departamentos y municipios. Esto mejora su capacidad para financiar proyectos en infraestructura, salud, educación y programas que mitiguen los impactos sociales y ambientales de la actividad petrolera. Esta medida favorece la complementariedad entre las regalías y el ICA territorial, contribuyendo a la sostenibilidad financiera de las regiones, asegurando un flujo constante de recursos para el desarrollo local.

El uso de los recursos obtenidos a través del ICA en programas sociales y ambientales es clave para mitigar los efectos negativos de la actividad petrolera, como la contaminación, el desplazamiento de comunidades y el deterioro ambiental.

El principio de **equidad tributaria**, consagrado en el artículo 161 de la Constitución Política, exige que las actividades económicas de alto impacto social y ambiental contribuyan de manera proporcional a los beneficios que generan. La actividad petrolera, que afecta considerablemente a las comunidades locales, debe tributar de manera adecuada para garantizar que las regiones productoras reciban los recursos necesarios para mitigar estos impactos. La eliminación de la excepción del ICA asegura que las petroleras contribuyan de manera más justa, alineándose con este principio constitucional.

Asimismo, el principio de **progresividad y redistribución** del artículo 363 de la Constitución Política, establece que los impuestos deben ser proporcionales a la capacidad económica de quienes los pagan. Dado que las empresas que exploran y explotan hidrocarburos obtienen grandes beneficios, es justo que contribuyan proporcionalmente a su actividad económica. Al eliminarse la excepción del ICA, se evita que las petroleras reciban un trato fiscal privilegiado, permitiendo que los recursos se redistribuyan equitativamente entre las regiones, beneficiando a las comunidades afectadas por la explotación del petróleo y destinando esos fondos a proyectos sociales y ambientales.

Cordialmente,



**AIDA AVELLA ESQUIVEL**

Senadora de la República

Pacto Histórico - Unión Patriótica



Jean Carlos Durango Bonilla <jean.durango@camara.gov.co>

## Fwd: PROPOSICION LEY DE FINANCIAMIENTO - SENADORA AIDA AVELLA

1 mensaje

Proposiciones Comisión Tercera <proposicionescom3@camara.gov.co>  
Para: Jean Carlos Durango Bonilla <jean.durango@camara.gov.co>

3 de diciembre de 2024, 2:45 p.m.

----- Forwarded message -----

De: **Aida Yolanda Avella Esquivel** <aida.avella@senado.gov.co>  
Date: mar, 3 dic 2024 a la(s) 2:43 p.m.  
Subject: PROPOSICION LEY DE FINANCIAMIENTO - SENADORA AIDA AVELLA  
To: <proposicionescom3@camara.gov.co>  
Cc: Maria Paula Pardo Vargas <maria.pardo@senado.gov.co>

*Buenas tardes Señores Proposiciones Comisión Tercera Cámara, me permito enviar correo PROPOSICION LEY DE FINANCIAMIENTO - SENADORA AIDA AVELLA, para conicimiento y trámites pertinentes.*

**Atentamente,**  
**AIDA AVELLA**  
**SENADORA DE LA REPUBLICA**  
**PACTO HISTÓRICO-UNION PATRIÓTICA**  
**Tel. 6013823672-6013823710**

Por favor considere el medio ambiente antes de imprimir este correo electrónico!  
**AVISO DE CONFIDENCIALIDAD.**

Este correo y la información contenida o adjunta al mismo es privada y confidencial y va dirigida exclusivamente a su destinatario. El Congreso de la República de Colombia-Senado de la República informa a quien pueda haber recibido este correo por error que contiene información confidencial cuyo uso, copia, reproducción o distribución está expresamente prohibida. Si no es usted el destinatario del mismo y recibe este correo por error, le rogamos lo ponga en conocimiento del emisor y proceda a su eliminación sin copiarlo, imprimirlo o utilizarlo de ningún modo.

**CONFIDENTIALITY WARNING..**

This message and the information contained in or attached to it are private and confidential and intended exclusively for the addressee. The Congress of the Republic of Colombia - Senate of the Republic informs to whom it may receive it in error that it contains privileged information and its use, copy, reproduction or distribution is prohibited. If you are not an intended recipient of this E-mail, please notify the sender, delete it and do not read, act upon, print, disclose, copy, retain or redistribute any portion of this E-mail.

--

**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**  
*Secretaria General*  
*Comisión Tercera Constitucional Permanente*  
*Cámara de Representantes*



**PROPOSICIÓN LEY DE FINANCIAMIENTO -SENADORA AIDA AVELLA ESQUIVEL.pdf**

193K



Bogotá D.C., Diciembre de 2024

Secretaria

Elizabeth Martinez Barrera

**COMISIÓN TERCERA O DE HACIENDA Y CRÉDITO Y PÚBLICO**

Cámara de Representantes

Secretaria

Diana Marcela Morales Rojas

**COMISIÓN CUARTA O PRESUPUESTO**

Cámara de Representantes

Ciudad

	
COMISIÓN TERCERA CAMARA DE REPRESENTANTES	
Recibido Por:	Jean Carlos
Fecha:	5 de diciembre 2024
Hora:	2:55 pm
Número de Radicación:	1188

Ref. Se **ELIMINA** el Impuesto al Valor Agregado del 19% y se **ADOPTA** el Impuesto Nacional al Consumo del 8%.

### PROPOSICIÓN

De conformidad con las facultades legales y constitucionales, se presenta la siguiente proposición al **Proyecto de Ley Nro. 300 de 2024 Cámara y Nro. 245 de 2024 Senado** "Por medio de la cual se expiden normas de financiamiento para el Presupuesto General de la Nación, y se dictan otras disposiciones", de la siguiente manera:

1. **ARTÍCULO NUEVO.** El Artículo 468 del Decreto 624 de 1989 quedará así:

*"El impuesto al consumo es del ocho por ciento (8%) salvo las excepciones contempladas en este título.*

*A partir del año gravable 2017, del recaudo del impuesto al consumo 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.

**Parágrafo 1:** *Eliminense todas las referencias al Impuesto al Valor Agregado (IVA). Las normas que se refieran al Impuesto al Valor Agregado (IVA), se entenderán referidas al impuesto al consumo sin posibilidad de descuentos, devoluciones ni compensaciones".*

2. **ARTÍCULO NUEVO.** "Elimínese el artículo 485 "IMPUESTOS DESCONTABLES" del Estatuto Tributario".

Cordialmente,

**ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO.**  
Senador de la República

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. Funcionamiento actual del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Los impuestos se pueden dividir en tres grandes categorías: impuestos a la renta, al capital y al gasto. Este último puede desagregarse entre impuestos directos al gasto y en impuestos indirectos al gasto, según si en quien repercute el impuesto es diferente o no de quien responde por el ante el Estado. En ese orden de ideas, los impuestos a la venta de bienes y servicios, que pertenecen a la familia de impuestos indirectos al gasto, pueden encarnar en un ordenamiento jurídico mediante múltiples tipologías. Colombia adoptó el denominado Impuesto al Valor Agregado (IVA) y, por excepción, el Impuesto Nacional al Consumo para determinados bienes y servicios<sup>1</sup>. Es decir, por regla general, todos los bienes muebles y servicios están gravados con IVA y la ley señalará expresamente los productos y servicios que se encuentren excluidos del impuesto.

No todos los países han adoptado como su impuesto a las ventas de bienes y servicios generalizado el Impuesto al Valor Agregado (IVA), por ejemplo, Estados Unidos definió introducir a su economía un impuesto con una metodología mucho más sencilla y beneficiosa: el denominado “*sales and use tax*”.

Para definir el IVA debemos anotar que:

*“Es un gravamen al consumo, del orden nacional y naturaleza indirecta, se ha estructurado bajo la modalidad de impuesto al valor agregado (IVA) en cada una de las etapas del ciclo económico del bien o servicio, hasta llegar al consumidor final. Es decir, que este impuesto solo grava el mayor valor que se genera por transformarlo o por la utilidad percibida al enajenarlo o prestar el servicio.*

*El mayor valor (valor agregado), es considerado como la diferencia entre el precio de venta del bien o prestación del servicio y los costos/gastos en que se incurre para obtenerlo. Fiscalmente, se determina entre la base gravable de venta del bien o prestación del servicio y la base gravable de los insumos en que se incurrió y sobre los cuales se pagó el impuesto. De esta manera, se grava la porción del valor agregado que no haya sido sometida a imposición por concepto de ese tributo”<sup>2</sup>.*

Dicho lo anterior, consideramos que si bien el IVA es un tributo diseñado para gravar únicamente el “valor agregado” o “valor añadido” en cada uno de los estadios del proceso de fabricación y distribución al por mayor y al por menor del producto, su método de cálculo se liquida mediante el injusto, problemático y costoso sistema de impuestos descontables de IVA.

<sup>1</sup> Plazas Vega, Mauricio. (2015). El impuesto de sobre el valor agregado. 15ª ED. [S.I.]: TEMIS, 2015

<sup>2</sup> Legis. (2022). Manual práctico de IVA y facturación. Legis Editores S.A. 12ª Edición



Respecto de la totalidad del tejido empresarial colombiano, es la desproporción en el aprovechamiento de estos denominados impuestos descontables por un pequeño grupo de empresas el que en la práctica nos resulta improductivo. Como demostraremos en lo sucesivo, estos impuestos descontables de IVA son aprovechados casi en un 90% sólo por el decil 10 de empresas con mayores ingresos brutos del país. Además, se debe tener en cuenta que, como lo certifica el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, la gran empresa representa apenas un 0,03% del tejido empresarial colombiano.

## II. Clasificación de los bienes y servicios gravados con IVA.

Los bienes y servicios, para efectos de IVA, pueden tener la calidad de gravados a tarifa general o diferencial, exentos o excluidos.

**Los bienes y servicios gravados:** causan el Impuesto al Valor Agregado a una tarifa bien sea general o diferencial. Los agentes económicos que se dediquen a hacer de ellos uso en sus negocios son responsables de IVA. El IVA pagado es descontable.

**Los bienes y servicios exentos:** causan el Impuesto al Valor Agregado a una tarifa del 0%. Los agentes económicos que se dediquen a hacer de ellos uso en sus negocios son responsables de IVA. El IVA pagado es descontable.

**Los bienes y servicios excluidos:** no causan el Impuesto al Valor Agregado, por lo tanto, no existe tarifa. Los agentes económicos que se dediquen a hacer de ellos uso en sus negocios no son responsables de IVA. Ese IVA pagado constituye mayor valor del costo. No generan saldos a favor y, en esa medida, no tiene derecho a devolución.

Es importante resaltar una cualidad particular de los bienes y servicios "exentos" de IVA. Aunque estos productos están sujetos a este impuesto, se les aplica una tarifa del 0%, lo que significa que, en la práctica, el gravamen no incide realmente en el precio del bien o servicio. Por ende, surge la pregunta: ¿para qué propósito existe el gravamen si el Estado no recaudará dinero? La respuesta es bastante sencilla. Esta figura permite al agente económico descontar la totalidad del IVA pagado en la adquisición de los insumos de producción, sin que tenga que desembolsar dinero por concepto de cobro de Impuesto al Valor Agregado. Con lo cual, aunque el Estado no recauda dinero mediante esta medida, la persona o la empresa pueden descontar la totalidad del IVA que pagaron.

El académico Mauricio Plazas (2015) describe la situación en los siguientes términos:

*"Las operaciones respecto de bienes o servicios exentos quedan cobijadas por el ordenamiento por estar sometidas al impuesto, aunque con tarifa cero (-0%-), quien la realiza es titular de los derechos y las obligaciones previstas en las normas del IVA. Como tal, debe presentar declaración tributaria y tiene la facultad de descontar los impuestos repercutidos. En definitiva, dado que el impuesto generado es cero (0), sus declaraciones tributarias, en lo que atañe a las operaciones exentas, arrojan*

*saldo a favor y no a cargo. La devolución de ese saldo a favor, por parte del Estado, es el resultado concreto del régimen de tasa cero*.<sup>3</sup> (Plazas Vega, 2015, p. 377).

Es así como los contribuyentes que se dedican a producir y vender bienes y servicios exentos, presentan saldos de IVA descontables que al no tener con que cruzarlos porque en sus ventas no generan impuestos, terminan solicitando como saldos a favor todo el IVA pagado en el valor de las compras de sus insumos de producción.

La categoría de bienes y servicios "exentos" fue una categoría concebida, en principio, para proteger a los bienes y servicios que tenían destino de exportación porque, al no poder gravarlos en función del principio de "destino de la tributación", se pretendía que los exportadores pudieran recuperar el IVA pagado en insumos. Esa configuración legislativa tiene su génesis en el ánimo de patrocinar el comercio internacional, razón que dotaba de sentido y lógica este beneficio tributario. Si se les encajaba a estos bienes en la categoría de "excluidos", en vez de "exentos", los mismos serían menos competitivos porque no podrían los exportadores recuperar el IVA pagado en insumos de producción. Lo anterior, les restaría margen de competencia en la medida de que en otros países si se le permite a las empresas descontar el impuesto pagado respecto de IVA en sus insumos de producción cuando sus bienes tienen destino de exportación.

El "Informe sobre los Efectos de sustituir el IVA por el Impuesto Nacional al Consumo" emitido por la Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el año 2020, sustenta que, en principio, la justificación de las exenciones respecto del IVA se fundamenta en que las exportaciones deben ir a los mercados internacionales libres de cualquier carga tributaria de IVA, en los siguientes términos:

*"Con el fin de que el IVA sea neutral para el comercio exterior, a nivel internacional se aplica el principio de destino para la tributación, según el cual los bienes se gravan en el país en el cual se consumen. En línea con lo anterior, las exportaciones están exentas de IVA - es decir gravadas a una tasa de 0% y las empresas pueden recuperar el IVA pagado en insumos. Las importaciones, por su parte, se gravan al nacionalizarse en la aduana. De esta forma, se asegura que las exportaciones van a los mercados internacionales libres de cualquier carga tributaria de IVA sobre sus costos, mientras que las importaciones se gravan de la misma forma que la producción doméstica"*<sup>4</sup>.

Además, el artículo 20 de la decisión Nro. 599 de la Comunidad Andina de Naciones ordena:

***"Artículo 20. Régimen de tasa cero del impuesto. El régimen de tasa cero sólo se aplicará para las exportaciones de bienes y servicios.***

<sup>3</sup> Plazas Vega, Mauricio. (2015). El impuesto de sobre el valor agregado. 15ª ED. [S.I.]: TEMIS, 2015. Pág. 377.

<sup>4</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). Informe sobre los Efectos de sustituir el IVA por el Impuesto Nacional al consumo. Dirección General de Política Macroeconómica. Pág. 12.

*Disposición transitoria. Los países miembros deberán ajustar sus legislaciones en este sentido dentro de los cinco años siguientes a partir de la entrada en vigencia de esta decisión*<sup>5</sup>. (subrayado fuera del texto original).

### III. Historial de crecimiento de la tarifa del IVA.

El Impuesto al Valor Agregado fue por primera vez adoptado en Francia en 1948. La paternidad del IVA en nuestra legislación la tiene la Ley 21 de 1963, en un ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas al entonces presidente de la República. Actualmente, en Colombia, están vigentes las tarifas de 0%, 5% y 19% (Ley 1819, 2016). Obsérvese a continuación la evolución histórica del Impuesto al Valor Agregado en el Ordenamiento Jurídico Colombiano:

1. En 1963 se crea el IVA en Colombia, como un tributo monofásico (gravaba el producto o servicio en una sola fase del proceso productivo) en el campo manufacturero. La tarifa general era del 3% y las tarifas diferenciales de 5%, 8% y 10%, tal como reposa en el Decreto 3288 de 1963.
2. Mediante el decreto reglamentario 377 de 1965 se realiza la primera modificación del IVA, en el que se reemplaza el método de sustracción de costos o de base contra base por el de sustracción de cuotas o impuestos contra impuestos; podemos decir que en este punto el impuesto empieza a tomar el carácter de valor agregado.
3. Con el decreto legislativo 1595 de 1966 se convierte en un impuesto plurifásico (se aplica a todas las etapas del ciclo de producción y distribución), y se elevan las tarifas diferenciales de 8% y 10% al 15%. Mientras que la general se mantiene en 3%
4. Con el decreto ley 435 de 1971 se introduce el Impuesto al Valor Agregado sobre los servicios y se modifican nuevamente las tarifas, que pasan de 3%, 8%, 10%, y 15% a 4%, 10%, 15% y 25%.
5. En 1974, a través de varios decretos de emergencia económica, se amplía la base sobre la cual debe aplicarse el tributo.
6. Con la ley 3541 de 1983 se extiende el impuesto al comercio al detal, y aquí el tributo se convierte en un impuesto plurifásico sobre el valor agregado de etapa múltiple.
7. Con la ley 75 de 1986 se establecen los términos precisos para las devoluciones de saldos a favor de los contribuyentes y responsables del IVA.
8. Con la ley 49 de 1990 se unifica la tarifa al 12%, y se mantienen las tarifas diferenciales.
9. Con la ley 6 de 1992 el impuesto se acerca a un impuesto tipo consumo en el cual se otorgan descuentos en la adquisición o importación de bienes de capital. Y se determina que a partir de 1993 la tarifa del tributo se elevaría a 14% y se mantuvieron las tasas diferenciales para ciertos bienes y servicios.
10. Con la ley 223 de 1995 se eleva la tarifa del 14% a 16% y se introducen cambios en la base gravable del tributo.

<sup>5</sup> Comunidad Andina de Naciones [CAN]. (2002). Decisión Nro. 522.

11. Con la ley 488 de 1998 se amplía la base a través de la reducción de bienes excluidos y se disminuye la tarifa general a 15%, también se eliminó el descuento del IVA pagado en la adquisición de bienes de capital y se introduce el sistema de "IVA implícito" (Aquel que no se factura pero está incluido dentro del precio del producto).
12. Con la ley 633 de 2001 se generaliza la tarifa del IVA al 16% nuevamente.
13. Con la ley 788 de 2002 se realiza un cambio sustancial a la estructura del IVA, se definen otras tarifas diferenciales y se disminuye la lista de bienes excluidos.
14. Mediante el decreto 2502 de 2005 el porcentaje de retención de IVA se rebaja del 75% al 50%. Además, se señala como exentos del IVA a las materias primas, insumos y bienes terminados que se vendan a los usuarios de las zonas francas o las que se realicen entre estos.
15. Con la ley 127 de 2010 se define que para los juegos de suerte y azar se aplicará la tarifa general del 16%. También se incluyen los servicios de conexión y acceso a internet como excluidos, cuando se presten a usuarios residenciales de los estratos 1, 2 y 3.
16. Con la ley 1739 de 2014 se divide a los responsables del IVA en grupos, ya sea de acuerdo a sus ingresos brutos o a sus actividades económicas. En el primer año de inicio de labores es obligatorio presentar bimensualmente la declaración, para el segundo año se tomará el periodo a declarar de acuerdo a los ingresos del año anterior<sup>6</sup>.
17. Con la ley 1809 de 2016, se estableció un aumento de tarifa del 16% al 19%.

Se observa una progresiva escalada de la tarifa general del IVA desde su creación hasta la fecha. Como indican Alfonso y Romero (2015). El gobierno colombiano ha impulsado numerosas reformas fiscales cuyo objetivo primordial fue compensar el siempre constante aumento del gasto público. De esta forma, en un esfuerzo por nivelar los ingresos del Estado Colombiano se ha inclinado regularmente hacia el aumento de las diversas cargas impositivas, en este caso el aumento de la tarifa del IVA<sup>7</sup>.

Es así como cada vez que un Gobierno descomponen las finanzas públicas, una de las soluciones que saltan a primera vista es aumentar la tarifa general del Impuesto al Valor Agregado. Con ello, distorsionando progresivamente las decisiones tanto de consumo de los individuos como de inversión del sector empresarial y, a su vez, hiriendo a nuestra economía de una cada vez mayor pérdida irrecuperable de eficiencia en términos productivos.

#### **IV. Regresividad del IVA y la inequidad de los beneficios tributarios.**

La Asociación Bancaria de Colombia (2011) midió hace más de una década la regresividad del IVA en nuestro país por deciles de ingreso, tanto de la tarifa promedio como de los

<sup>6</sup> Alfonso Bulla, Elizabeth. Romero Diaz, Sindy. (2015) Evolución del impuesto al valor agregado IVA. Universidad de La Salle.

<sup>7</sup> Alfonso Bulla, Elizabeth. Romero Diaz, Sindy. (2015) Evolución del impuesto al valor agregado IVA. Universidad de La Salle. Pág. 26.

beneficios de exenciones y exclusiones. Concluyó la Asobancaria que, desde el acercamiento de la tarifa promedio, los estratos socioeconómicos de mayores ingresos gastan menos proporción de sus ingresos en IVA mientras que los estratos socioeconómicos de menores ingresos gastan una enorme mayor proporción de sus ingresos en IVA. Se encontró que el gasto en IVA del decil 1 alcanza una tarifa efectiva de 7,3%, mientras que el decil 10 alcanza una tarifa efectiva de apenas 4,3%. Por otro lado, desde el acercamiento de los beneficios condensados en exenciones y exclusiones de IVA, mientras que el decil 1 alcanza un irrisorio beneficio de un 2,3%, el decil 10 se nutre de un beneficio que asciende al 33,8%<sup>8</sup>.

Todo impuesto a las ventas por naturaleza será un impuesto regresivo respecto de su afectación a la capacidad contributiva. Es decir, tanto el Impuesto al Valor Agregado como el Impuesto Nacional al Consumo actualmente son regresivos. Sin embargo, como muestran las cifras, la regresividad propiamente del IVA es abismal.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020) provee información acerca de la participación de cada decil en el gasto de bienes y servicios a la tarifa 5%, excluidos y exentos. Según las cifras aportadas por el ministerio los hogares del decil 10 por cada 100 pesos ahorrados por concepto de bienes excluidos terminan beneficiándose de 29.4 pesos, mientras que, por el contrario, los hogares del decil 1 por cada 100 pesos ahorrados terminan beneficiándose de solamente 3.9 pesos. Ahora bien, respecto de bienes exentos los hogares del decil 10 por cada 100 pesos ahorrados se benefician de 16.6 pesos, mientras que, por el contrario, los hogares del decil 1 por cada 100 pesos ahorrados terminan beneficiándose solamente de 5.2. Conclúyase de estas cifras que el gasto tributario en IVA<sup>9</sup> beneficia en mayor proporción a la población de mayores ingresos.

Ante lo anterior, si se tiene en cuenta que una de las funciones cruciales de los impuestos en un sistema económico, como instrumento de política social, es la redistribución de la riqueza: la hiriente desigualdad que sufre el tejido social colombiano añora un replanteamiento del impuesto a las ventas colombiano que sea mucho menos lesivo en términos sociales.

## V. Recaudo Real comparado con el recaudo potencial del IVA.

Según cifras de la OCDE (2020), el recaudo potencial de Colombia está muy por debajo del promedio tanto de América Latina como del promedio de la OCDE. Tenemos como Estado colombiano una ratio de recaudo de 0,39. Esto significa que, por cada 100 pesos de recaudo potencial de IVA, Colombia recauda 39 pesos; incluidos los efectos de la evasión y del gasto tributario. La ratio de recaudo promedio de la OCDE es de 0,56 y el del promedio de América Latina es de 0,58. La disparidad en nuestra capacidad como Estado para recaudar

<sup>8</sup> Asobancaria. (2021). Criterios de equidad para la reforma del IVA. Banca & Economía. Edición 1272.

<sup>9</sup> Entiéndase por gasto tributario en IVA tres situaciones: "las exclusiones del tributo, las exenciones del mismo y las tarifas diferenciales o especiales. En resumen, se menciona la circulación de bienes y servicios que el legislador libera total o parcialmente de este gravamen" (DIAN, 2019, p.23). En otras palabras, el gasto tributario es todo aquello que deja de recaudar el Estado colombiano por bienes y servicios que a pesar de deber estar gravados con tarifa general por regla general, terminan siendo gravados con tarifas especiales, exentos o excluidos por expresa disposición del ordenamiento jurídico colombiano.

sus ingresos fiscales es contundente. Por más está recordar que la estructura actual del IVA, reconocida por su complejidad, es un factor que sin duda contribuye a esta situación.

En la práctica, la administración del IVA es un desafío incluso para las empresas más organizadas, debido a las múltiples declaraciones y pagos que se requieren a lo largo del año. Ese laberinto administrativo es una barrera, sobre todo, para las empresas más pequeñas, que no tienen los recursos para enfrentar estos trámites fiscales, contribuyendo aún más a la brecha entre el recaudo potencial y el recaudo efectivo del IVA. Lo anterior, se agudiza con el hecho de que, según el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2023) para el 2022 el 95.8% del tejido empresarial colombiano se compone de microempresas.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (2023), como entidad estatal competente para ello, aportó información relevante en la materia. Indica la DIAN que desde el 2020 perdemos más de 22 billones de pesos de recaudo real de IVA.

AÑOS	RECAUDO REAL DE IVA	RECAUDO POTENCIAL	DIFERENCIA
2020	\$60 Billones.	\$82 Billones	-\$22 Billones.
2021	\$76 Billones.	\$101 Billones	-\$25 Billones.

Fuente: Elaboración Propia a partir de DIAN. Archivo "0289 ALEJANDRO CARLOS CHACON CAMARGO.pdf"/ Oficina H.S. Alejandro Carlos Chacón Camargo.

¿Qué proporción de ese dinero se deja de recaudar como consecuencia de la complejidad actual del impuesto a las ventas que actualmente consagra el ordenamiento jurídico? Se requiere proponer alternativas más sencillas, en su estructura, de clases de impuestos a las ventas diferentes al actual Impuesto al Valor Agregado.

## VI. Complejidad del Sistema Tributario Colombiano.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020) demuestra que, según el Índice de Complejidad Tributaria<sup>10</sup>, de 47 países estudiados Colombia se encuentra en la segunda peor posición. Colombia reportó un índice de 0,52. El único país que reporta un sistema más complejo que el Colombiano es Brasil; país que casualmente, según el Banco Mundial (2021), es el único que tiene un Coeficiente de GINI más alto que Colombia.

El Impuesto al Valor Agregado colombiano es un impuesto complejo y, en esa medida, responsable en sumo grado del alto Índice de Complejidad Tributaria que reportamos internacionalmente. Su mecanismo de IVA descontable y la variada gama de beneficios tributarios sin duda aportan en gran medida al referido índice.

<sup>10</sup> El Índice de Complejidad Tributaria incluye dos componentes que tienen el mismo peso: La complejidad del Código Tributario (regulación) y del marco tributario (procesos y características tributarias).



La implementación de este impuesto en la práctica resulta tedioso, requiriendo un seguimiento detallado y una contabilidad minuciosa. Indican Cárdenas y Mercer-Black (2006):

*“La gran cantidad de reformas tributarias que se han realizado en el país ha generado un sistema tributario complejo, que representa un problema para la administración tributaria. La simplificación del sistema tendrá un beneficio para todos los actores de la economía y reduciría los costos de transacciones”<sup>11</sup>.*

## VII. IVA descontable.

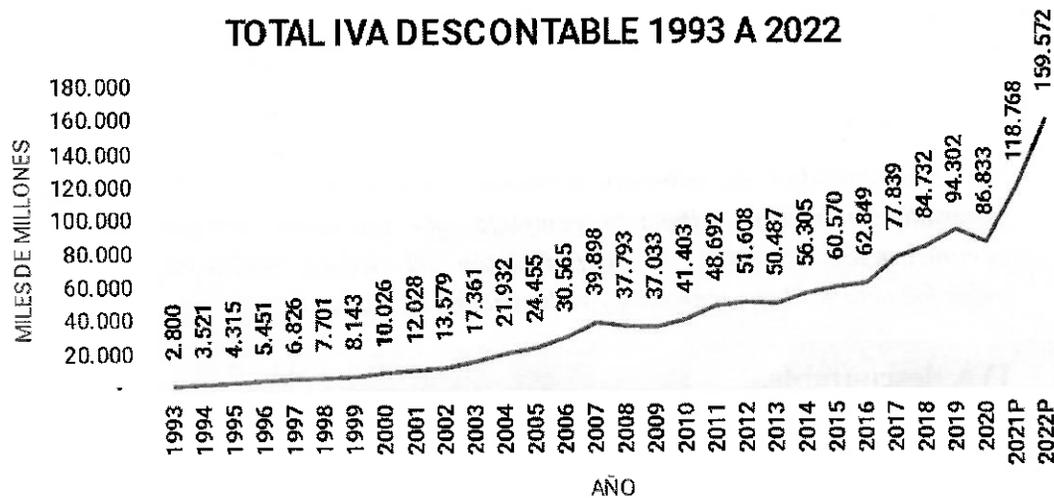
Como lo indica Legis (2022) “Los impuestos descontables constituyen un factor integrante del gravamen puesto que corresponde a la mecánica del sistema del valor agregado adoptado por nuestra legislación y conforme a la cual cada proceso de la producción o de la comercialización se descuenta el impuesto ya pagado en la fase anterior a dicho proceso”.

Al momento de declarar y pagar el IVA, los productores (vendedores) restan el IVA pagado en compras al IVA cobrado en sus ventas. Con lo cual, los productores pagan aquella diferencia resultante al Estado colombiano. Esto tiene la pretensión de evitar que el IVA se acumule en cada etapa de la cadena de producción y distribución generando una eventual cascada tributaria. Con este mecanismo se busca que el IVA sea asumido efectivamente por el consumidor final. En otras palabras, son los ciudadanos los que soportan el peso total de la tarifa de 19% que por regla general grava todos los bienes y servicios que se consumen en el país.

En la siguiente gráfica se puede observar el comportamiento del IVA descontable desde 1993 hasta 2022:

---

<sup>11</sup> Cárdenas, Mauricio. Mercer-Black, Valerie. (2006). Análisis del Sistema Tributario Colombiano y su impacto sobre la competitividad. Nro. 19. Fedesarrollo.



Fuente: DIAN. Archivo Excel "Cuadros\_de\_solicitud\_HS. Alejandro\_Chacón" - Oficina H.S. Alejandro Carlos Chacón.

Elaboración Propia.

Desde el año 1993 al 2022, el IVA descontable acumulado fue de 852 billones de pesos. De los cuales, sólo en el año 2022 se descontaron 159,6 billones de pesos. Obsérvese de qué manera vienen creciendo los valores de IVA descontable en los últimos años. Es tal la magnitud de los impuestos descontables de IVA en Colombia, que estos son mayores a lo que se recauda de IVA anualmente.

Ante lo anterior, nos preguntamos ¿Quiénes son los que descuentan en la práctica esos 159,6 billones de pesos? Al responder esta pregunta en próximas líneas se entenderá que, más allá de la regresividad del impuesto y su alta tarifa general, es el aprovechamiento casi total de los impuestos descontables por un ínfimo porcentaje del tejido empresarial colombiano el que representa el verdadero veneno que el IVA inflige al sistema económico colombiano.

Recuérdese que las cifras totales aportadas por la DIAN (2023) para la vigencia fiscal de 2022:

1. El valor total **generado** por concepto de IVA fue de 197,2 billones de pesos.
2. El valor total de IVA **descontable** fue de 159,6 billones de pesos.
3. El valor total **recaudado** por concepto de IVA fue de 98,1 billones de pesos.

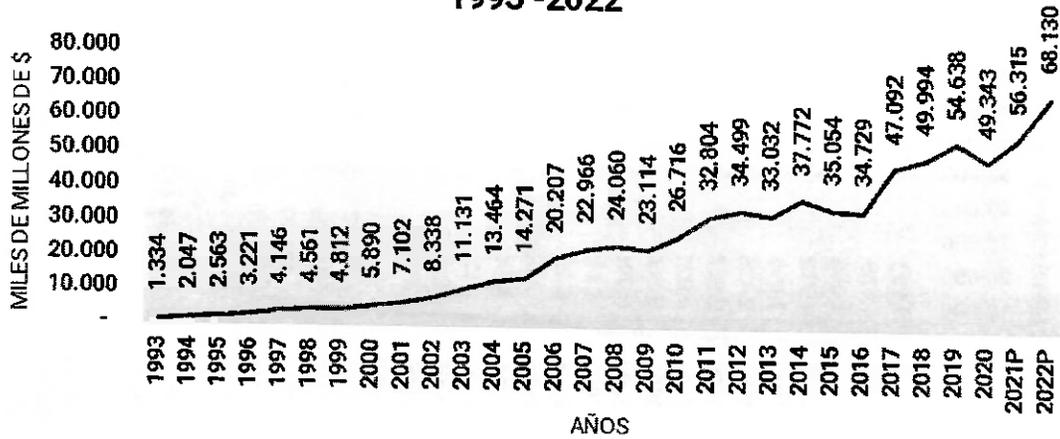
#### *i. Total de IVA descontable por tipo de contribuyente.*

Cuando indagamos por las cifras de IVA descontable en el país, la DIAN (2023) desagrega esos valores entre grandes contribuyentes, personas jurídicas y personas naturales.

Obsérvese el total de IVA descontable de los Grandes Contribuyentes desde 1993 hasta el 2022:



### Total Iva Descontable de Grandes Contribuyentes 1993 -2022

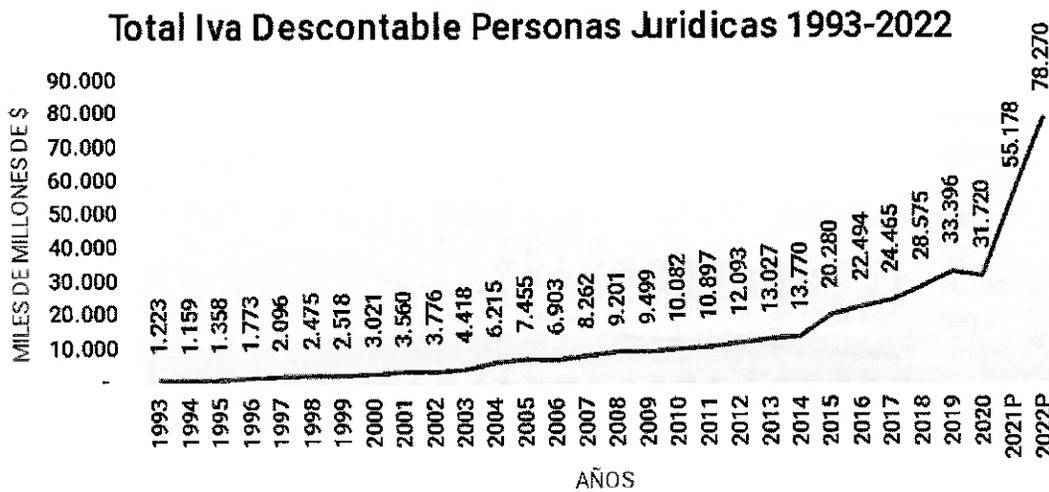


Fuente: Elaboración Propia a partir de DIAN. Archivo Excel "20230810 Respuesta I Derecho de Petición H.S. Alejandro Chacón". Oficina H.S. Alejandro Carlos Chacón.

Para el año 2022, los Grandes Contribuyentes reportaron el 42% de todo el IVA descontable en el país, con la suma de 68.1 billones de pesos. De hecho, de 2021 a 2022 el IVA descontable en el país aumentó en un 21%. Se puede notar que la tendencia de crecimiento constante del IVA descontable de los grandes contribuyentes está marcada.

Se considera en el 2023 como Gran Contribuyente a las personas jurídicas o naturales, que en el año gravable anterior obtuvieron ingresos superiores a 212.060 millones de pesos (5.000.000 UVT) y a las personas naturales que en el año gravable anterior al de la calificación hayan declarado un patrimonio bruto igual o superior a 127.236 millones de pesos (3.000.000 UVT). (DIAN, Resolución 1253 de 2022). Se indica en el artículo segundo de la resolución que no serán considerados como grandes contribuyentes las personas naturales que tengan como actividad económica principal RUT: Asalariado, rentistas de capital, dependientes de terceros o sin actividad económica. Tampoco lo serán las sociedades extranjeras sin domicilio en Colombia con inversión en Colombia.

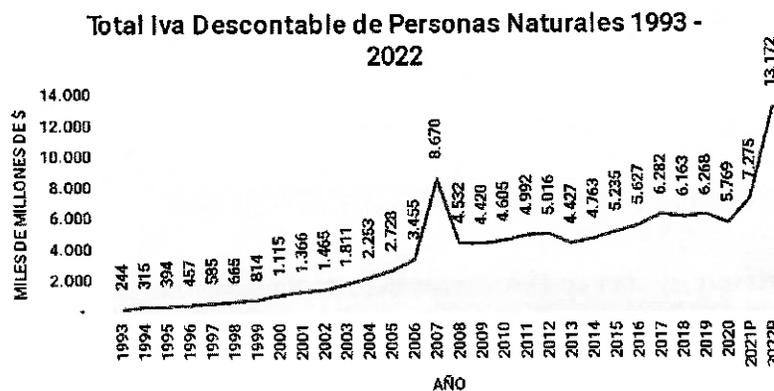
Ahora bien, obsérvese el total de IVA descontable de Personas Jurídicas desde 1993 hasta el 2022:



Fuente: Elaboración Propia a partir de DIAN. Archivo Excel "20230810 Respuesta I Derecho de Petición H.S. Alejandro Chacón". Oficina H.S. Alejandro Carlos Chacón.

Solamente en el año 2022 las Personas Jurídicas tuvieron un IVA descontable de 78.3 billones de pesos, creciendo en 41.8% con respecto a 2021; se trata del crecimiento porcentual más grande en la historia de impuestos descontables de personas jurídicas de una anualidad a otra.

Por último, obsérvese el total de IVA descontable de Personas Naturales desde 1993 hasta el 2022:



Fuente: Elaboración Propia a partir de DIAN. Archivo Excel "20230810 Respuesta I Derecho de Petición H.S. Alejandro Chacón". Oficina H.S. Alejandro Carlos Chacón.

El colombiano promedio no es el que realmente descuenta IVA a pesar de que legalmente está habilitado para ello. El IVA descontable es realmente aprovechado por las personas jurídicas. Prueba de ello es que las personas naturales presentaron para 2022 un IVA descontable que corresponde al 8.1% del total de IVA descontable reportado en el país para ese mismo año.

*ii. Representación del IVA descontable sobre el total de IVA recaudado.*

AÑOS	TOTAL IVA DESCONTABLE	TOTAL IVA RECAUDADO	DIFERENCIA DE PARTICIPACIÓN DEL TOTAL DE IVA RECAUDADO
2013	\$50.5	\$37.3	132%
2014	\$56.3%	\$41,9	134%
2015	\$60,6	\$45,0	135%
2016	\$62,9	\$45,7	138%
2017	\$77.8	\$54.7	142%
2018	\$84.7	\$59.9	141%
2019	\$94.3	\$66.3	142%
2020	\$86.8	\$59.8	145%
2021	\$118.8	\$75,7	157%
2022	\$159.6	\$98.1	146%

Fuente: Elaboración Propia a partir de DIAN. Archivo Excel "Cuadros\_de\_solicitud\_HS\_Alejandro\_Chacón". Oficina H.S. Alejandro Carlos Chacón.

Nótese que en Colombia constantemente el IVA descontable es mayor que el total de IVA recaudado. Para el año 2022, el valor total de IVA descontable fue de 159,6 billones de pesos mientras que el valor total recaudado por concepto de IVA fue de 98,1 billones de pesos. A medida que pasan los años, el IVA descontable aumenta su proporción en relación con el IVA recaudado. En otras palabras, cada año aumenta más el IVA descontable de lo que aumenta el recaudo de IVA. Para las vigencias fiscales de 2021 y 2022, el total de IVA descontable respecto del total de IVA recaudado se situó en por encima del 145%.

*iii. Total de impuesto descontable de IVA según deciles de empresas.*

Según el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2023) se considera actualmente como "microempresa" toda aquella que tenga activos totales excluida la vivienda por valor inferior a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes; como "pequeña empresa" toda aquella que tenga activos totales entre quinientos uno (501) y menos de cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes; como "mediana empresa" toda aquella que tenga activos totales por valor entre cinco mil uno (5.001) y treinta mil (30.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes; y como "gran empresa" toda aquella que tenga activos totales mayores al rango superior de las medianas empresas. De conformidad con esta clasificación, el tejido empresarial colombiano compone para el año 2022, de 6.556 empresas Grandes (0.3%), 22.854 empresas medianas (0.7%), 95.447 empresas pequeñas (3.2%) y 1.772.057 microempresas (95.8%). (p. 5).

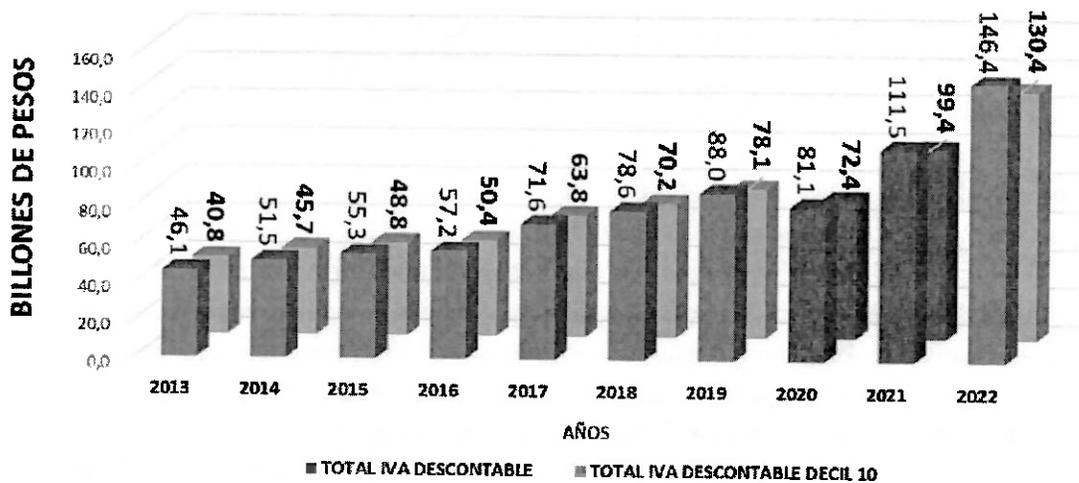
Como mostramos anteriormente, para la vigencia fiscal de 2022 el total IVA descontable de las personas jurídicas fue de 78,3 billones de pesos y el de los grandes contribuyentes fue de 68,1 billones de pesos. La sumatoria de ambos representa para el 2022 un total de 146 billones de pesos. Ahora bien, respecto de todo el IVA descontable en cabeza de Personas Jurídicas y Grandes Contribuyentes, se le solicitó a la DIAN, mediante solicitud de información por el senador Alejandro Chacón en marzo de 2023, que desagregara todo el IVA descontable del tejido empresarial colombiano en 10 deciles según los ingresos de esas empresas. Al responder, indica la DIAN (2023) que estos deciles fueron calculados a partir de la variable "Total ingresos brutos" e incluye los valores tanto de las Personas Jurídicas como de los Grandes Contribuyentes. El resultado fue el siguiente:

<b>DECIL DE EMPRESAS SEGÚN TOTAL DE INGRESOS BRUTOS.</b>	<b>VALOR EN MILES DE MILLONES DE PESOS</b>
1	\$99
2	\$120
3	\$243
4	\$418
5	\$727
6	\$1.124
7	\$1.940
8	\$3.510
9	\$7.815
10	\$130.379

Fuente: Elaboración Propia a partir de DIAN. Archivo Excel "Cuadros\_de\_solicitud\_HS\_Alejandro\_Chacón" - Oficina H.S. Alejandro Carlos Chacón.

Como resultado se puede inferir que aproximadamente el 0,3% de nuestro tejido empresarial se devora casi el 90% de todo el IVA descontable del país. Esta enorme concentración demuestra que la necesidad de una reforma tributaria respecto del impuesto al valor agregado es inminente.

Esta deformidad en el aprovechamiento del IVA descontable por las empresas del decil 10 ha sido una constante durante la última década. La siguiente gráfica muestra como ha sido el comportamiento del IVA descontable en personas jurídicas y grandes contribuyentes del decil 10 durante los últimos 10 años.



Fuente: Elaboración Propia a partir de DIAN. Archivo Excel "Cuadros\_de\_solicitud\_HS. Alejandro\_Chacón" - Oficina H.S. Alejandro Carlos Chacón.

Año tras año, las dos barras que representan el total de IVA descontable en general y el total de IVA descontable del decil 10 respectivamente son prácticamente del mismo tamaño, lo cual significa que, por lo menos desde 2013 hasta la 2022, es reiterativa la situación de que el decil 10 de empresas se alimenta vorazmente de casi la totalidad de los impuestos descontables de IVA en el país; recuérdese que como hemos mencionado estas empresas ocupan aproximadamente apenas el 0,3 % de nuestro tejido empresarial. El hecho de que esta concentración, aprovechada por un grupo pequeño de grandes empresas, haya sido una constante durante la última década sugiere que se trata de un problema estructural y no algo transitorio.

Tal como lo revela el Centro de Estudios Económicos (ANIF) esas micro, pequeñas y medianas empresas, que resultan siendo titulares de un porcentaje de IVA descontable frívolo e insustancial, son las que generan aproximadamente el 79% del empleo en el país y aportan en un 40% al PIB nacional. Por lo tanto, la eliminación de los impuestos descontables de IVA, mediante la sustitución del IVA por un Impuesto al Consumo se presenta como una fórmula fiscal que materializa un impulso al crecimiento y productividad del tejido empresarial que verdaderamente soporta la generación de empleo en nuestro país.

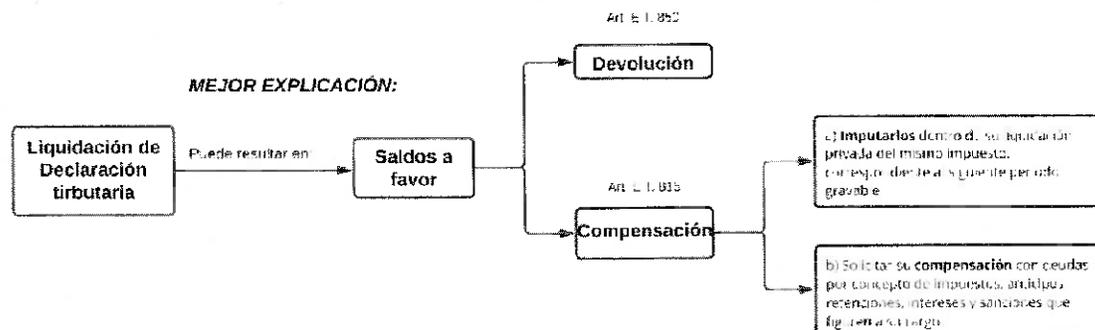
## VIII. Devolución de saldos a favor en IVA.

El saldo a favor se presenta cuando el monto generado es menor que los impuestos descontables en un período fiscal. Esos impuestos descontables serán válidos en la medida de que surjan de la compra o importación de bienes o servicios gravados con IVA, relacionados con actividades sujetas al Impuesto al Valor Agregado. El cálculo de impuestos descontables

se hace al presentar la declaración de impuestos, en la cual se debe determinar si se resulta un saldo a favor. Cuando se tiene un saldo a favor, se puede iniciar el proceso para solicitar la devolución, la compensación o la imputación de este. Sin embargo, no se permite realizar estos procedimientos simultáneamente.

Técnicamente la devolución constituye un procedimiento por medio del cual la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) restituye al sujeto pasivo los montos a su favor que han sido calculados y liquidados en sus declaraciones tributarias. Por su parte, la compensación representa un método para extinguir deudas, el cual implica necesariamente la existencia de una obligación derivada de impuestos, anticipos, retenciones, intereses o sanciones que debe ser cubierta por el responsable, así como la existencia de un saldo a favor que se desea utilizar para cancelar dichas obligaciones mencionadas. Por último, en cuanto a la imputación de saldos a favor, se trata de la facultad de transferir el importe favorable calculado en una declaración tributaria del mismo impuesto presentada en el periodo inmediatamente posterior. En otras palabras, permite usar un saldo a favor generado en un período fiscal para aplicarse en el siguiente.

Obsérvese el siguiente cuadro elaborado a partir del Estatuto Tributario:



Fuente: Elaboración propia a partir del Estatuto Tributario Colombiano.

Según Legis (2022) los saldos a favor liquidados en las declaraciones tributarias del IVA pueden surgir cuando se presenta un exceso de IVA descontable sobre el IVA generado; cuando existen retenciones en la fuente practicadas al responsable; por concurrencia de los dos factores anteriores; y por imputación de saldos a favor.

Ahora bien, esas devoluciones y/o compensaciones de saldos a favor originadas en la declaración de impuestos sobre las ventas solo podrán ser solicitadas por:

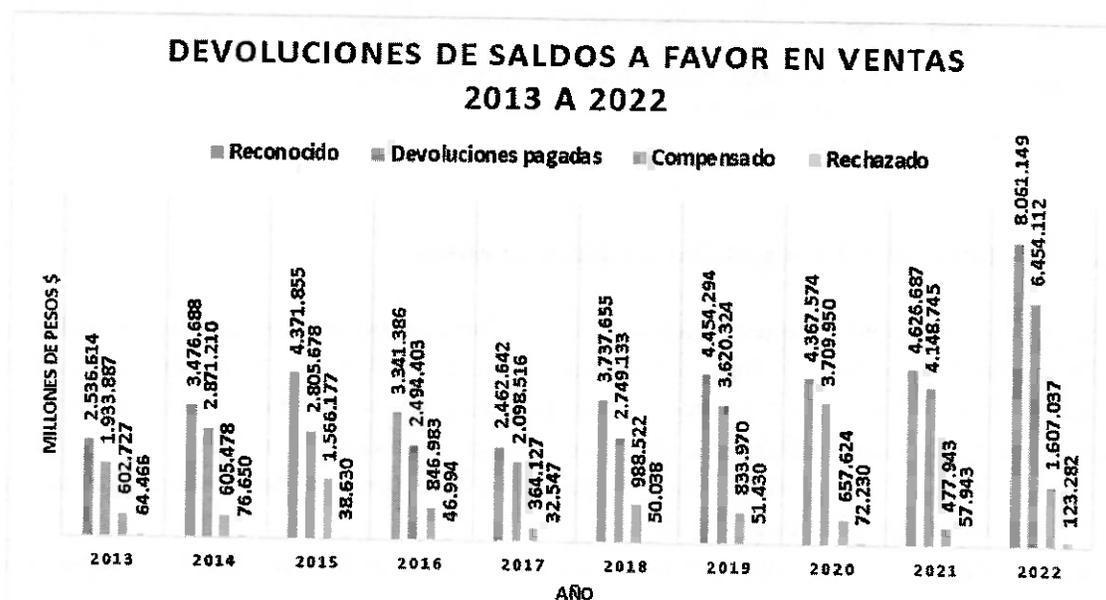
- A. Por los responsables de IVA, de los bienes y servicios de que trata el artículo 481 del estatuto tributario.
- B. Por los productores de los bienes exentos a que se refiere el artículo 477 del estatuto tributario.
- C. Productores y vendedores de los vehículos de que tratan los numerales 4 y 5 del artículo 477 del estatuto tributario.
- D. Por los responsables de los bienes y servicios de que tratan los artículos 468-1 y 468-3 del estatuto tributario, es decir aquellos que están gravados con la tarifa del 5% por los excesos de impuesto descontable cuando en la producción de dichos bienes o

prestación de los servicios existan insumos y/o materia prima que estén gravados con la tarifa del 19% y originen saldo a favor por la diferencia entre esta tarifa y la tarifa del impuesto sobre las ventas generado con respecto a los bienes enajenados o a los servicios prestados.

(...)

- E. Por aquellos responsables del IVA que hayan sido objeto de retención del IVA.
- F. Por los saldos a favor, producto de los pagos en exceso o de lo no debido del IVA. (Legis, 2022, p.198).

Según la DIAN (2023) las devoluciones de saldos a favor en ventas durante los últimos 10 años fue la siguiente:



Fuente: Elaboración Propia a partir DIAN. Archivo Excel "20230810 Respuesta I Derecho de Petición H.S. Alejandro Chacón" - "Pregunta 65". Oficina H.S. Alejandro Carlos Chacón.

Nota: Valores en millones de pesos.

Si se observa el comportamiento exclusivamente del valor reconocido de las devoluciones de saldos a favor en IVA durante los últimos diez (10) años, se podrá notar que el crecimiento de 2021 a 2022 fue enorme. Subieron los valores reconocidos en devoluciones de 4.6 billones de pesos a 8.1 billones de pesos; se mostró un aumento de 3.5 billones de pesos, es decir, un aumento del 74%.

Al realizarse una comparación entre el recaudo total de IVA frente al total de devoluciones de saldo a favor de IVA durante los años 2013 a 2022, se tiene que durante esos 10 años sumados el valor total reconocido como devoluciones de saldos a favor en IVA (41.4 billones de pesos) ha representado un 7% del valor total de IVA recaudado (548.3 billones).



Fuente: Elaboración Propia a partir DIAN. Archivo Excel "20230810 Respuesta I Derecho de Petición H.S. Alejandro Chacón" - "Pregunta 65". Oficina H.S. Alejandro Carlos Chacón.

Nota: Valores en millones de pesos.

## IX. Tributación: Franquicias Vs Restaurantes.

Como hemos mencionado anteriormente, la legislación colombiana adopta dos modalidades de impuestos a las ventas: el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Nacional al Consumo. Por lo tanto, en Colombia, los empresarios al sacar el producto a la venta al consumidor final pueden enfrentarse, en términos generales, a dos escenarios:

1. Un impuesto a las ventas con tarifa general elevada, pero que permite descontar todos los impuestos pagados en compras.
2. Un impuesto a las ventas con tarifa baja pero que no permite descontar los impuestos pagados en compras.

La posibilidad para un contribuyente de poder descontar todo el impuesto pagado en las facturas de compras termina siendo de tal provecho económico, que muchos terminan por preferir el acceso a al IVA descontable, sacrificando el precio con el que sus productos salen a competir en el mercado.

En nuestro país, el legislador ha dado un trato especial a los impuestos que gravan la prestación del servicio de expendio de comidas y bebidas. Como lo afirma la DIAN:

*"La ley 1607 de 2012, que creó el Impuesto Nacional al Consumo, excluyó expresamente de este tributo al servicios de expendio de comidas y bebidas prestado en establecimientos de comercio, locales o negocios en donde se desarrollen actividades bajo franquicia, concesión, regalía, autorización o cualquier otro sistema que implique la explotación de intangibles, los cuales fueron gravados por la tarifa general del impuesto sobre las ventas, conforme lo dispuso el parágrafo del artículo 512-9 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 79 de la ley". (DIAN, 2023, p. 30).*



Luego, con la ley 1819 del 2016, se dio un cambio normativo que gravó a los restaurantes y las franquicias con Impuesto Nacional al Consumo y los excluyó del Impuesto al Valor Agregado (IVA). En ese momento, como lo indica la DIAN:

*“El numeral 3° del artículo 512-1 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 200 de la Ley 1819 de 2016, estableció como hecho generador del impuesto nacional al consumo el servicio de expendio de comidas y bebidas, independientemente que involucre cualquier explotación de intangibles”. (DIAN, 2023, p. 30).*

Mas tarde, en 2018, las franquicias volvieron a ser gravadas con el Impuesto al Valor Agregado (IVA), mientras los restaurantes permanecieron gravados con el Impuesto Nacional al Consumo. Fue así como según la DIAN:

*“Este numeral 3° fue modificado posteriormente por los artículos 19 de la Ley 1943 de 2018 y 27 de la Ley 2010 de 2019, para excluir del impuesto nacional al consumo a las actividades de expendio de bebidas y comidas bajo franquicias”.*

Obsérvese de manera más clara la temporalidad de los cambios legislativos anteriormente expuestos:

<b>AÑO.</b>	<b>RESTAURANTES.</b>	<b>FRANQUICIAS.</b>
Ley 1607 de 2012.	Gravados con Impuesto al Valor Agregado. Excluidos de Impuesto Nacional al Consumo.	Gravados con Impuesto al Valor Agregado. Excluidos de Impuesto Nacional al Consumo.
Ley 1819 de 2016.	Gravados con Impuesto Nacional al Consumo. Excluidos de Impuesto al Valor Agregado.	Gravados con Impuesto Nacional al Consumo. Excluidos de Impuesto al Valor Agregado.
Ley 1943 de 2018. Ley 2010 de 2019.	Continuaron gravados con Impuesto Nacional al Consumo.	Volvieron a ser gravados con Impuesto al Valor Agregado.

Fuente: Elaboración propia a partir de DIAN. Archivo "0289 ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO. Pdf". Oficina H.S. Alejandro Carlos Chacón.



Este último cambio de gravamen que sufrieron (o digamos más bien del cual gozaron) las franquicias, retrocediendo a ser gravados por el IVA, luego de haber sido gravados con Impuesto Nacional al Consumo del 8% no se debe a una inexplicable casualidad legislativa o a una simple liberalidad de los legisladores que integraban el Congreso de la República para aquel entonces. Se trató de una preferencia de este sector empresarial, que optó por trasladarse nuevamente al régimen del IVA, muy a pesar de que su tarifa es más del doble de la Impuesto Nacional al consumo, con el objetivo de poder acceder al mecanismo de impuestos descontables que el IVA ofrece.

Pregúntese el lector, luego de las cifras expuestas en los acápites precedentes, ¿Cuánto dinero líquido le representó a este sector empresarial (*franquicias*) ese retroceso legislativo tan misterioso de preferir volver a ser gravadas con IVA en vez de Impuesto Nacional al Consumo, en perjuicio de todos los consumidores que están obligados a adquirir el producto a un precio mayor? ¿A cuánto dinero tuvieron acceso las franquicias mediante los impuestos descontables que el IVA les ofrece?

Ante ellos, la DIAN indica que no es capaz de precisar cuánto le recaudaron a las franquicias antes y después del cambio normativo. Esto bajo el argumento de que en el registro de la actividad económica CIU en el RUT no se discrimina la actividad de franquicias y, por lo tanto, no es posible para la DIAN generar información de lo recaudado por Impuesto al Valor Agregado (IVA). Sin embargo, a pesar de la imposibilidad de poder recolectar el material probatorio adecuado, nos inclinamos por condensar la hipótesis de que, gracias a ese cambio legislativo, se ha recaudado a las franquicias mucho menos dinero por el Estado Colombiano al mismo tiempo que los bienes que ofrecen las franquicias han sido más costosos para los consumidores.

## **X. Consecuencias económicas de la sustitución del Impuesto al Valor Agregado (IVA) por un Impuesto al Consumo.**

Antes de adentrarnos en las repercusiones económicas causadas por la sustitución del Impuesto al Valor Agregado por un Impuesto al Consumo, en términos generales, es necesario señalar cuáles son los efectos económicos que implica la introducción de un impuesto indirecto al gasto a un sistema económico, sea cual sea su tipología específica. Como lo muestran Pindyck y Rubinfeld (2009), la respuesta rápida y concreta es que la imposición de un tributo en un mercado competitivo genera una pérdida irrecuperable de eficiencia y competitividad en perjuicio de la productividad y bienestar de todos los agentes económicos: los compradores pagan mayores precios mientras los vendedores ganan menos dinero por cada operación económica.

Si bien es cierto que, en un modelo económico como el plasmado en la Constitución Política de 1991, la carga de un impuesto generalmente no es asumida totalmente por el comprador o por el vendedor, la proporción que es asumida por cada contraparte será definida por los criterios de elasticidad o inelasticidad propias del bien o servicio objeto de transacción. La

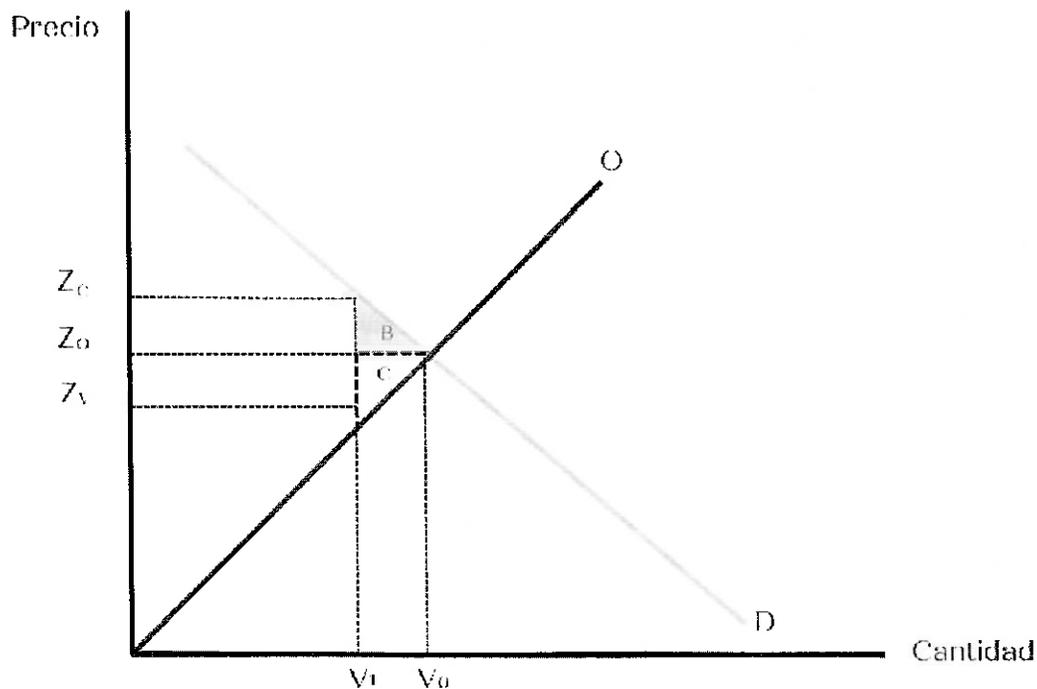


elasticidad de la demanda captura la reacción en la cantidad demandada de un bien o servicio ante variaciones en su precio. Según Parkin y Loria (1995), un bien es considerado "elástico" si la cantidad demandada de este responde de manera significativa a cambios en su precio. Por otro lado, la inelasticidad se presenta cuando la cantidad demandada es, en mayor grado, insensible a las variaciones de precio. Esto usualmente ocurre con bienes y servicios esenciales, como la alimentación y la vivienda, donde independientemente de las oscilaciones de precio, los consumidores continúan adquiriéndolos en proporciones relativamente constantes, debido a la necesidad que implican.

Si la demanda es muy inelástica en relación con la oferta, la carga del impuesto recae principalmente en los compradores. Por el contrario, si la demanda es muy elástica en relación con la oferta, la carga del impuesto recae principalmente en los vendedores. Por lo cual, en un mercado caracterizado por una marcada elasticidad, una mínima fluctuación en el precio genera un impacto notable en el volumen de ventas. En contraposición, un mercado tendiente a la inelasticidad refleja que incluso un ajuste considerable en el precio conduce a una variación marginal en el volumen de ventas.

La relación entre la elasticidad del bien o servicio y el Impuesto al valor agregado es fundamental, el IVA grava a bienes y servicios tanto elásticos como inelásticos. La incidencia en el aumento del precio, gracias al tamaño de la tarifa del impuesto, dependerá, entre otras cosas, de la elasticidad del objeto de la compraventa. Es así, como la incidencia en la oferta y en la demanda de un bien o servicio como respuesta a la introducción de un impuesto a las ventas, varía en función de las cualidades propias del bien o servicio en cuestión. Es decir, en cada transacción en particular, las consecuencias de la introducción de un impuesto, o del aumento de su tarifa, entre los dos extremos de la relación comercial serán diferentes.

Sin embargo, desde un plano general, podemos explicar el fenómeno de la pérdida irrecuperable de eficiencia a causa de un impuesto a las ventas con la siguiente gráfica.



Fuente: Elaboración propia.

Dos escenarios pueden ser analizados. Por un lado, antes de la introducción del impuesto, el punto de equilibrio viene dado por el punto de intersección de la función de demanda con la función de oferta: el punto  $V_0, Z_0$ . Ese es el punto donde la cantidad demandada es igual a la cantidad ofertada, con lo cual los compradores maximizan sus beneficios frente a los vendedores y viceversa. En un segundo escenario, después de impuestos, suponiendo que la carga del impuesto es compartida de manera equitativa entre compradores y vendedores, gracias al impuesto la cantidad tanto demandada y ofrecida del bien se traslada de  $V_0$  hasta  $V_1$ . Se observa cómo la introducción del impuesto causa que se oferte y demande menos del bien o servicio sobre el cual este recae el tributo. El precio del bien que pagan los compradores aumenta de  $Z_0$  a  $Z_c$  por lo que les resulta más costoso adquirir el bien y, por la otra cara, el dinero que reciben los vendedores disminuye de  $Z_0$  a  $Z_v$ , por lo que estos reciben menos por cada bien que venden. Es así como la zona "B" del gráfico representa toda la competencia en el mercado perdida por el precio que deben de pagar de más los compradores. La zona "C" representa toda la competencia en el mercado perdida por el dinero que dejan de recibir los vendedores pero que fue pagado por los compradores.

La anterior es simplemente una descripción general del fenómeno causado al interior de un modelo económico, tanto por la imposición del impuesto o como por el aumento de su tarifa. De hecho, más allá de suposiciones generales, ni siquiera el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha documentado a la fecha evidencia empírica sobre la incidencia real de este fenómeno en nuestra economía. Frente a lo anterior, se le interrogó a la referida cartera



ministerial mediante Solicitud de Información presentada por el senador Alejandro Chacón, la respuesta del Ministerio de Hacienda (2023) fue la siguiente:

*“9. Sírvase informar ¿Qué tanto disminuye porcentualmente la demanda y el consumo de los hogares en Colombia ante un aumento o disminución porcentual de la tarifa del IVA? Desagregue la respuesta por cada uno de los estratos socioeconómicos.*

*Respuesta: si bien el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no cuenta con estimaciones sobre el impacto del aumento del IVA en el consumo privado o en el crecimiento económico, la literatura económica ha documentado dichos impactos en otras economías emergentes, algunos de los cuales se enlistan a continuación (...)*.  
(Subrayado y negrilla fuera del texto).

Nótese que la misión del Ministerio de Hacienda y Crédito público va mucho más allá de fungir netamente como ente pagador y organizador contable del Estado colombiano, la siguiente es misión con la cual el ministerio se auto reconoce en el 2023:

*“Somos el Ministerio que coordina la política macroeconómica; define, formula y ejecuta la política fiscal del país; incide en los sectores económicos, gubernamentales y políticos; y gestiona los recursos públicos de la Nación, desde la perspectiva presupuestal y financiera, mediante actuaciones transparentes, personal competente y procesos eficientes, con el fin de propiciar: Las condiciones para el crecimiento económico sostenible, y la estabilidad y solidez de la economía y del sistema financiero; en pro del fortalecimiento de las instituciones, el apoyo a la descentralización y el bienestar social de los ciudadanos”. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2023, página web oficial).*

La respuesta ofrecida por el ministerio resulta ser más irresponsable que insuficiente. Recuérdese que la importancia del IVA, al ser el impuesto nacional que aporta prácticamente el 50% del recaudo bruto total proveniente de todos los impuestos nacionales, consiste en ser uno de los instrumentos de política fiscal con mayor incidencia en la política macroeconómica del país. La falta de coherencia de esta respuesta con la misión de la entidad es palpable. La falta de atención a las implicaciones que la actual tarifa del IVA desencadena en el consumo privado, o en el crecimiento económico, nos permite inferir que el histórico y constante aumento de la tarifa general del IVA, desde su creación hasta la fecha, responde a las siempre crecientes necesidades de aumento de recaudo del Estado colombiano, más que a un direccionamiento macroeconómico planeado que tenga como propósito una economía más saludable y productiva.

Cualquiera que sea la tipología del impuesto a las ventas elegido por un Estado, este tendrá siempre una incidencia negativa en término de competitividad: precios más altos y en menores ganancias del agente económico que oferta. Recuérdese que las fluctuaciones

naturales en los precios guían a los productores y consumidores para asignar sus recursos de la manera más eficiente posible, maximizando así el bienestar social. Los precios actúan como señales en el mercado, indicando en qué parte son más necesarios los recursos. Sin embargo, como mencionamos anteriormente, cuando se introduce un impuesto o se aumenta su tarifa, esta delicada sintonía se altera. Los consumidores compran menos de los bienes y servicios gravados, y los productores están menos dispuestos a proporcionarlos. Este comportamiento lleva a una disminución en la cantidad de bienes y servicios producidos y consumidos, lo que en última instancia resulta en un atrofiamiento del mercado. No importa si el impuesto a las ventas implementado sea de tipo Impuesto al Valor agregado con impuestos descontables o Impuesto al Consumo sin impuestos descontables (aplicado a cada transacción o solamente al consumidor final), la anterior distorsión está llamada a presentarse. El tema sujeto a debate es el tamaño de la incidencia de esta en el mercado, toda vez que, más allá de que tan alta o baja sea la tarifa, no impactan en igual grado al mercado todos los tipos de impuestos a las ventas.

Después de demostrar el excesivo aprovechamiento de los impuestos descontables de IVA por un reducido sector empresarial, se evidencia que no hay distorsión mayor ocasionada por nuestro impuesto a las ventas actual que este aspecto, inclusive en comparación con el argumento de la causación de una cascada tributaria. En otras palabras, la real distorsión ocasionada por la sustitución del IVA por un impuesto al consumo no se encontrará en la posibilidad de que se ocasione una cascada tributaria sino que, dicha distorsión existe y habita impávida ya en el ordenamiento jurídico colombiano: los impuestos descontables de IVA.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en su denominado “*Informe sobre los efectos de sustituir el IVA por el Impuesto Nacional al Consumo*”, indicó que si se aplica de manera generalizada una tarifa del 8% a todas las transacciones actualmente gravadas con IVA se aumentaría el recaudo colombiano en un 0,6% PIB. (p. 3). Mientras que, de aplicarse el impuesto solamente a las ventas finales, el recaudo fiscal se reduciría en 2,9% del PIB.

Nótese que el cálculo se realizó en función de una propuesta con un impuesto cuya tarifa era de 8%. Por lo tanto, estimamos que ese impacto de reducción de recaudo cercana al 3% del PIB, debido a la implementación de un impuesto que solo grava en el último eslabón de la cadena, es contrarrestado con esta iniciativa legislativa por tres razones concretas:

1. Proponemos un impuesto con una tarifa mayor de 8% para la venta al consumidor final.
2. Proponemos gravar todas las transacciones que no se realicen al consumidor final con una tarifa sustancialmente inferior.
3. Se incrementará el recaudo derivado de todas aquellas nuevas actividades productivas que florecerán gracias a la reducción de la presión fiscal sobre los ciudadanos.

Es reconocido que la popularidad de la que goza el IVA en la literatura internacional viene dada por su mecanismo de impuestos descontables, explicados en líneas anteriores. Son los impuestos descontables los que sustentan el éxito y auge de esta tipología de impuesto a las



ventas. De hecho, la glorificación a este impuesto se ha hecho desde escenarios abstractos e hipotéticos de cómo se comportarían los impuestos descontables sin proceder a verificar quienes son los agentes económicos que descuentan el IVA. La doctrina ha emprendido una defensa férrea al IVA, sin revisar con precisión quiénes son los que verdaderamente acceden al IVA descontable en Colombia y en que proporción.

Pudimos notar que, conforme lo aporta la DIAN (2023), el decil 10 de empresas (según el total de ingresos brutos) se aprovecha del 89% de los impuestos descontables de IVA. Por el contrario, los deciles de 1 hasta 9 de empresas se aprovecha de apenas el 11% de los impuestos descontables de IVA. Recuérdese que, tal como lo certifica el Ministerio de Industria Comercio y Turismo, la gran empresa representa el 0,03% del tejido empresarial colombiano y la micro, pequeña y mediana empresa, que según la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (2021), representan más del 99% de las empresas del país, generan aproximadamente el 79% del empleo y aportan 40% al PIB, se aprovechan de apenas poco más del 10% del total de impuestos descontables del país. La desproporción es brutal. Es así como las MiPymes, a pesar de estar habilitadas para acceder a los impuestos descontables de IVA, en la práctica no los aprovechan. Sospechamos que estas no lo hacen por desconocimiento o porque no tienen la capacidad ni técnica ni económica para el tedioso y costoso ejercicio contable que se requiere para acceder a los mismos. ¿Cuántas pequeñas empresas en el país soportan una tarifa plena de IVA de 19% sin descontar nada? Se trata de un enorme sector empresarial en el cual no penetran los efectos de alivio fiscal de los impuestos descontables. Este fenómeno descrito es el que nos incita a formular esta alternativa fiscal para este sector empresarial que no descuenta IVA.

Ahora bien, la reducción de la carga fiscal de los colombianos, además de justificarse en la reducción de pérdida irrecuperable de eficiencia, es necesaria porque la posibilidad de una empresa de tributar más o menos, no debe responder a la posibilidad de disponer de un equipo tributario y contable suficientemente robusto, para encargarse del tedioso proceso que conlleva la recolección de facturas que permiten el cálculo de impuestos descontables. Es decir, el que una empresa tribute menos no debe darse como consecuencia a la posibilidad de acceder a los impuestos descontables, sino en función de que el Estado efectivamente reduzca la carga impositiva sobre todo el sector empresarial.

El Estado colombiano mediante el IVA recauda dinero pero no riqueza. De hecho, mediante el recaudo, mientras mayor sea la carga efectiva del impuesto, mayor será la destrucción de las fuentes de producción de riqueza en el país. Y, reconózcase que, para redistribuir riqueza mediante la concepción del "Estado de bienestar," primero es necesario producirla: no se puede distribuir lo que no ha sido creado. Como lo indica Sowell (2021) desde el punto de vista de un sistema económico, el dinero no significa riqueza. De ser así, el simple aumento en los niveles de impresión de billetes aumentaría la riqueza de la nación. El dinero es un instrumento que se usa para transferir riqueza o para darle incentivos a los agentes de producirla. La riqueza es producción. Por lo menos, así indica Ricoy (2005) que también lo pensó Adam Smith hace 250 años:

*"La riqueza de toda sociedad se constituye del conjunto de bienes o valores de uso que satisfacen las necesidades y deseos de los individuos que la componen, tiene su origen en la producción; en otras palabras, la riqueza social se genera y se amplía a través de la actividad productiva".<sup>12</sup> (Ricoy, 2005, p. 4).*

La experiencia internacional ha demostrado que los modelos macroeconómicos liberales sustentados en una disminución de la carga impositiva del Estado, en la reducción en los gastos del gobierno y en un estado menos protagonista en la economía han mejorado sustancialmente el sistema económico nacional y, con ellos, el bienestar social de todos sus ciudadanos. Obsérvese el caso de Irlanda entre 1973 y 2000. Tal como lo relata Powell (2003), desde 1973 hasta 1986 Irlanda se caracterizó en el panorama económico por sus fuertes políticas keynesianas que la condujeron a una crisis fiscal. De hecho, el país registró un promedio anual del PIB de 1.9% entre 1973 y 1986. A partir de 1986 en adelante la política macroeconómica irlandesa dio un giro rotundo. Tanto así que desde 1996 hasta el 2000 el crecimiento promedio del PIB Irlandés fue más del 9%. (p. 5-7). Así mismo lo relata Jacobsen (1994):

*"Con el propósito de controlar el presupuesto de Irlanda se recortaron los gastos en salud en un 6 por ciento, educación 7 por ciento, el gasto en agricultura se redujo en un 18 por ciento, transporte y vivienda se rebajó en un 11 por ciento y el presupuesto militar se recortó 7 por ciento. Se eliminó la oficina ambientalista Foras Forbatha así como también se eliminaron el Consejo Nacional de Servicios Sociales, la oficina de Educación Sanitaria y la Organización de Desarrollo Regional. Mediante la jubilación temprana y otros incentivos el empleo en el sector público se redujo en forma voluntaria en cerca de 10.000 puestos de trabajo". (p.177).*

Se argumentará que esta iniciativa legislativa, lejos de llevar a una disminución de la carga impositiva del Estado y una disminución de la intromisión del Estado en el aparato productivo empresarial, lo que podría causar es su empeoramiento. El razonamiento esgrimido más frecuente para desarticular cualquier propuesta de reforma a nuestro actual Impuesto a las Ventas se basa en la evocación de los efectos nefastos de la temida cascada tributaria<sup>13</sup>. La intensidad con la que se recurre a este argumento es tal, que se suele desestimar tajantemente cualquier intento de sustitución del impuesto, como si el impuesto a las ventas vigente fuese el bálsamo milagroso e irremplazable, el único baluarte que mantiene nuestra economía en equilibrio y resiliencia.

Los efectos de cascada tributaria que se generarían en la economía Colombia, como consecuencia de esta propuesta no han sido realmente cuantificados a la fecha. Por lo menos

<sup>12</sup> Carlos J, Ricoy. (2005) La teoría del crecimiento económico de Adam Smith. Universidad de la Habana.

<sup>13</sup> Este fenómeno de "cascada tributaria" ocurre cuando se cobra impuesto sobre impuesto, lo cual a su vez ocurre cuando se gravan los costos de un proceso de producción. De esta forma, la carga tributaria efectiva que recae sobre la compra de un bien o servicio final es mayor que el impuesto cobrado sobre esa transacción, ya que el valor del bien recoge el incremento en los costos generados por los impuestos anteriores. En ese orden de ideas, la magnitud del efecto distorsionante de la cascada tributaria depende del número de etapas intermedias que hay en la cadena de producción y comercialización.



no fueron registrados en el Informe expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público al respecto en el año 2020.

Debe precisarse que la incidencia de la cascada depende del tamaño de la tarifa del impuesto y de la cantidad de compraventas de insumos de producción que antecedan el bien o servicio. En ese sentido, una tarifa general del nuevo impuesto sustancialmente baja neutraliza los efectos la cascada.

Actualmente los legisladores y el gobierno nacional hacen acercamientos temerarios hacia la implementación de impuestos a las ventas que no permitan impuestos descontables tal como lo proponemos en el presente documento. Prueba de lo anterior, es la reforma tributaria aprobada y sancionada por el presidente Gustavo Petro. El artículo 54 de la Ley 2277 de 2022 adiciona el Título X al Libro III del Estatuto Tributario, el cual versa sobre los denominados impuestos saludables.

1. El capítulo I del Título X crea los Impuestos a las bebidas ultra procesadas azucaradas. Acto seguido, el párrafo 2 del artículo 513 – 5 ordena que "El impuesto a las bebidas ultra procesadas azucaradas no genera impuestos descontables en el Impuesto sobre las ventas- IVA". (Negrilla y subrayado fuera del texto).
2. El Capítulo II de ese Título X crea el Impuesto a los productos comestibles ultra procesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas. Acto seguido, el párrafo 2 del artículo 513 – 10 ordena que "El impuesto a los productos comestibles ultra procesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodios o grasas saturadas no genera impuestos descontables en el Impuesto sobre las ventas – IVA". (Negrilla y subrayado fuera del texto).





Jean Carlos Durango Bonilla <jean.durango@camara.gov.co>

---

**Fwd: PROPOSICION Proyecto de Ley Nro. 300 de 2024 Cámara y Nro. 245 de 2024 Senado del Hs ALEJANDRO CARLOS CHACON**

1 mensaje

---

**Proposiciones Comisión Tercera** <proposicionescom3@camara.gov.co>

5 de diciembre de 2024, 2:36 p.m.

Para: Jean Carlos Durango Bonilla <jean.durango@camara.gov.co>

----- Forwarded message -----

De: **gaby niño** <trinida877@gmail.com>

Date: jue, 5 dic 2024 a la(s) 2:35 p.m.

Subject: PROPOSICION Proyecto de Ley Nro. 300 de 2024 Cámara y Nro. 245 de 2024 Senado del Hs ALEJANDRO CARLOS CHACON

To: proposicionescom3@camara.gov.co <proposicionescom3@camara.gov.co>

De conformidad con las facultades legales y constitucionales, se presenta la siguiente proposición al Proyecto de Ley Nro. 300 de 2024 Cámara y Nro. 245 de 2024 Senado "Por medio de la cual se expiden normas de financiamiento para el Presupuesto General de la Nación, y se dictan otras disposiciones".

Sin otro particular, se adjunta el documento respectivo.

Oficina del HS ALEJANDRO CARLOS CHACON

--

**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**

*Secretaria General*

*Comisión Tercera Constitucional Permanente*

*Cámara de Representantes*

---

 **Proposición \_241205\_143427.pdf**  
1246K

