



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 20

Bogotá, D. C., jueves, 22 de enero de 2026

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 468 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se sustituye el Impuesto al Valor Agregado (IVA) por un Impuesto al Consumo y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 15 diciembre de 2025

Doctor

WILMER YAIR CASTELLANOS HERNÁNDEZ

Presidente

COMISIÓN TERCERA

Cámara de Representantes

Ciudad.

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 468 de 2025, por medio del cual se sustituye el Impuesto al Valor Agregado (IVA) por un Impuesto al Consumo y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente,

En cumplimiento del encargo realizado por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, dentro del término establecido para tal efecto, me permito rendir informe de ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley número 468 de 2025, *por medio del cual se sustituye el Impuesto al Valor Agregado*

(IVA) por un Impuesto al Consumo y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,


WILMER YESID GUERRERO AVENDAÑO
Representante a la Cámara

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 468 DE 2025

por medio del cual se sustituye el Impuesto al Valor Agregado (IVA) por un Impuesto al Consumo y se dictan otras disposiciones.

Con el ánimo de proporcionar el Informe de Ponencia a primer debate de la presente iniciativa legislativa, se procede en el siguiente orden metodológico:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El día 12 de noviembre de 2025, los honorables Senadores *Alejandro Carlos Chacón Camargo, Claudia María Pérez Giraldo, Fabio Raúl Amín Saleme, John Jairo Roldán Avendaño, Karina Espinosa Oliver, Laura Esther Fortich Sánchez, Lidio Arturo García Turbay* y los honorables Representantes a la Cámara, *Aníbal Gustavo Hoyos Franco, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Carlos Felipe Quintero Ovalle, Carmen Felisa Ramírez Boscán, Flora Perdomo Andrade, Germán Rogelio Roza Anís, Héctor David Chaparro Chaparro, José*

*Octavio Cardona León, Leonardo de Jesús Gallego Arroyave, Mónica Karina Bocanegra Pantoja y otros, radicaron el Proyecto de Ley número 468 de 2025, por medio del cual se sustituye el Impuesto al Valor Agregado (IVA) por un Impuesto al Consumo y se dictan otras disposiciones. Publicado el texto original en la **Gaceta Oficial** número 2189 de 2025, el día 19 de noviembre de 2025.*

La Mesa Directiva, el día 9 de diciembre del presente año, me designó ponente para primer debate del proyecto de ley objeto de este Informe de Ponencia.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa tiene por objeto modificar el artículo 468 del Decreto número 624 de 1989, consagrando el Impuesto Nacional al Consumo del ocho por ciento (8%).

Con el ánimo tanto de corregir el anterior fenómeno como de proyectar nuestro modelo económico hacia un horizonte prometedor en términos de eficiencia y productividad, proponemos en el presente proyecto de ley la sustitución del Impuesto al Valor Agregado con impuestos descontables y tarifa general de diecinueve por ciento (19%) por un Impuesto al Consumo con tarifa de 8% sin metodología de impuestos descontables.

De esta forma, al no ser la micro, pequeña y mediana empresa la que actualmente aprovecha los impuestos descontables de IVA, se propone con esta medida implementar un nuevo impuesto a las ventas, de menor tarifa general, que genere una mayor eficiencia y productividad económica en el territorio colombiano. Lo anterior con el ánimo de promover la equidad fiscal, medida que permitirá simplificar el sistema tributario y fomentar un entorno económico más justo y competitivo.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El primer artículo señala el propósito del proyecto de ley, que consiste en modificar el artículo 468 del Decreto número 624 de 1989, estableciendo un Impuesto Nacional al Consumo del ocho por ciento (8%).

El segundo artículo también ajusta el artículo 468 del Decreto número 624 de 1989 y dispone que la tarifa del Impuesto al Consumo será del ocho por ciento (8%), salvo las excepciones previstas en este mismo título. Asimismo, fija que, a partir del año gravable 2026, un (1) punto porcentual de la recaudación del Impuesto al Consumo se distribuirá así: 0,5 puntos para financiar el aseguramiento dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud y 0,5 puntos para apoyar la financiación del sector educativo y de este el cuarenta por ciento (40%) del total recaudado se destinará al financiamiento de la Educación Superior Pública.

Asimismo, se incorpora un Parágrafo 1° en el que se eliminan todas las menciones al Impuesto al Valor Agregado (IVA), y se establece que cualquier norma que haga referencia al IVA deberá entenderse aplicada al Impuesto al Consumo, el cual no permitirá descuentos, devoluciones ni compensaciones.

El artículo tercero dispone la eliminación del artículo 485 del Estatuto Tributario, correspondiente al régimen de “impuestos descontables”.

El artículo cuarto establece que la ley entrará en vigencia desde el momento de su promulgación y derogará cualquier disposición que resulte incompatible con lo aquí dispuesto.

INTRODUCCIÓN

El ordenamiento jurídico colombiano adoptó en la segunda mitad del siglo XX el Impuesto al Valor Agregado (IVA) como su impuesto a las ventas predilecto, cuya tarifa general ha sido aumentada progresivamente desde un 3% en 1963 hasta el 19% actual. Lo anterior, en desgaste de la eficiencia del sector productivo del país y en detrimento de la capacidad adquisitiva de los colombianos de menores ingresos en el país. Actualmente, esta tipología de impuesto a las ventas soporta su importancia en el andamiaje tributario nacional al ser el tributo que aporta casi el 50% de todo el recaudo proveniente de impuestos nacionales.

A pesar de que el diseño técnico del IVA contempla un mecanismo de impuestos descontables que, en teoría, busca evitar la doble tributación y favorecer la neutralidad tributaria a lo largo de la cadena productiva, en la práctica este beneficio es altamente inequitativo. En Colombia, los impuestos descontables de IVA son aprovechados casi en su totalidad por un reducido grupo de grandes empresas, correspondientes al decil con mayores ingresos brutos del país. Esto evidencia una concentración injustificada de las ventajas del sistema, dejando por fuera a la gran mayoría del tejido empresarial, en especial a las micro y pequeñas empresas que enfrentan barreras estructurales y operativas para acceder a este beneficio. Así, lejos de constituirse en un instrumento neutral o eficiente, el IVA en su configuración actual profundiza la desigualdad empresarial y contribuye no solo a la regresividad sino también a la profunda complejidad de nuestro sistema tributario colombiano.

JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

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 él 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 servicios¹. Es decir, por regla general, todos

¹ Plazas Vega, Mauricio. (2015). El impuesto de sobre el valor agregado. 15ª ed. [S. I.]: Temis, 2015.

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 decidió 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”².

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.

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 lo que en la práctica resulta desproporcionado. Como demostraremos en lo sucesivo, estos impuestos descontables de IVA son aprovechados casi en un 90% (88,45% en el año 2023) solo 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 colombiano³.

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 y los saldos a favor de IVA solo pueden imputarse.
- 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 y los saldos a favor de IVA solo pueden solicitarse en compensación o devolución.
- 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 tienen 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, el individuo o la empresa pueden deducir 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”⁴ (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 qué cruzarlos porque en sus ventas no generan impuestos, terminan solicitando como saldos a favor

² Legis. (2022). Manual práctico de IVA y facturación. Legis Editores S. A. 12ª edición.

³ Respuesta a Derecho de Petición. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Radicado número 2-2023.005481.

⁴ Plazas Vega, Mauricio. (2015). El impuesto de sobre el valor agregado. 15ª Ed. [S. I.]: Temis, 2015. Pág. 377.

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 sí se les 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”⁵.

Además, el artículo 20 de la Decisión número 599 de la Comunidad Andina de Naciones ordena:

“Artículo 20. Régimen de tasa cero del impuesto. El régimen de tasa cero solo se aplicará para las exportaciones de bienes y servicios.

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”⁶ (subrayado fuera del texto original).

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 número 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 número 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 6ª 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.

⁵ 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.

⁶ Comunidad Andina de Naciones [CAN]. (2002). Decisión número 522.

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.
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 número 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 anterior⁷.
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 IVA⁸.

Es así como cada vez que un Gobierno descompone 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.

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 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 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 se nutre de un beneficio que asciende al 33,8%⁹.

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. Se concluye de estas cifras que el gasto tributario en IVA¹⁰ beneficia en mayor proporción a la población de mayores ingresos.

⁹ Asobancaria. (2021). Criterios de equidad para la reforma del IVA. Banca & Economía. Edición 1272.

¹⁰ 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.

⁷ Alfonso Bulla, Elizabeth. Romero Díaz, Sindy. (2015) Evolución del Impuesto al Valor Agregado IVA. Universidad de La Salle.

⁸ Alfonso Bulla, Elizabeth. Romero Díaz, Sindy. (2015) Evolución del Impuesto al Valor Agregado IVA. Universidad de La Salle. Pág. 26.

Frente a 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.

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 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. Demuestra la DIAN que en los últimos 5 años cada vez es más distante la diferencia entre el recaudo potencial y el recaudo real de IVA. Se observa que solamente para el año 2024 se perdieron más de 32 billones de pesos.

| AÑOS | RECAUDO REAL DE IVA | RECAUDO POTENCIAL | DIFERENCIA |
|------|------------------------|------------------------|-----------------------|
| 2020 | \$56.869.947 millones. | \$59.986.420 millones | \$3.116.473 millones |
| 2021 | \$67.902.606 millones. | \$75.650.293 millones | \$7.747.687 millones |
| 2022 | \$77.818.402 millones. | \$98.074.532 millones | \$20.256.130 millones |
| 2023 | \$73.703.866 millones | \$101.504.964 millones | \$27.801.098 millones |
| 2024 | \$71.342.341 | \$103.360.784 millones | \$32.018.443 |

Fuente: Elaboración propia a partir de DIAN. Oficio “02201” de 24 de septiembre de 2025. Respuesta a Solicitud de Información.

Nota: Debe entenderse como “recaudo real” el recaudo deflactando los valores con base al IPC de diciembre de 2018.

¿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.

Complejidad del Sistema Tributario Colombiano

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020) demuestra que, según el Índice de Complejidad Tributaria¹¹. De los 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.

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”¹².

Un análisis hecho por economistas de la Universidad de los Andes en mayo de 2022¹³. señala que el sistema tributario colombiano presenta múltiples fallas ya ampliamente reconocidas. Una de las principales es que los ingresos que obtiene el gobierno central son insuficientes y, además, se recaudan de manera ineficiente, incumpliendo principios fundamentales como equidad y simplicidad. Comparado internacionalmente, Colombia tiene uno de los sistemas tributarios más complicados del mundo, con una carga desproporcionada sobre las utilidades de las empresas y una baja contribución de las personas

¹¹ 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).

¹² Cárdenas, Mauricio. Mercer-Black, Valerie. (2006). Análisis del Sistema Tributario Colombiano y su impacto sobre la competitividad. Número 19. Fedesarrollo.

¹³ <https://www.uniandes.edu.co/es/noticias/economia-y-negocios/los-impuestos-en-colombia-que-como-cuanto-y-cuando-reformarlos>.

naturales. Esto genera desigualdades notables: dos personas o empresas con ingresos similares pueden terminar pagando impuestos muy diferentes.

A lo largo del tiempo, el sistema ha acumulado una serie de beneficios, exenciones y tratamientos especiales tanto en el impuesto de renta como en el IVA y en tributos personales. Esta proliferación de excepciones contribuye a que el sistema sea más difícil de entender y administrar, eleva las tasas nominales de impuestos para algunas empresas (compensando las tasas efectivas más bajas de las que tienen exenciones) y reduce el nivel general de recaudo. Si a esto se suma la limitada capacidad administrativa del Estado, se crean las condiciones ideales para la evasión fiscal.

En el caso particular del IVA, los expertos destacan que unificar las tarifas que actualmente están dispersas podría generar un aumento significativo en la recaudación. Sin embargo, proponen que estos cambios se realicen en una reforma separada, pues mezclarla con otros impuestos podría dificultar su aprobación. Además, los intentos anteriores han demostrado que hay una fuerte oposición popular a modificar el IVA, y esta se ha usado por sectores con intereses específicos para bloquear también otras reformas.

Por su parte, Fedesarrollo¹⁴ ha identificado serios problemas en la estructura tributaria del país. Uno de los más graves es la evasión fiscal, que alcanza un 5,4 % del PIB: 3,4% en impuesto de renta empresarial, 1,3% en IVA y 0,7% en renta de personas naturales. Las causas de esto son múltiples: a pesar de las numerosas reformas, el Estatuto Tributario sigue sin responder a los principios de simplicidad, equidad y eficiencia. Existen muchos beneficios y tratamientos especiales que no han sido evaluados adecuadamente en términos de su impacto económico y social.

Además, la estructura compleja del sistema dificulta el control por parte de la DIAN, lo que se agrava por la falta de personal capacitado, la mala estructura de incentivos y el escaso uso de tecnología para detectar y prevenir la evasión.

El Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025 señala que en 2023 los gastos tributarios en renta e IVA representaron el 8,5% del PIB, es decir, 135,4 billones de pesos. Aunque hubo una leve reducción respecto al año anterior, esta se dio por la caída del costo fiscal en renta empresarial. En cambio, el gasto tributario en el IVA aumentó, pasando del 5,3 % del PIB en 2022 al 5,6% en 2023, principalmente por el crecimiento de bienes y servicios excluidos del impuesto, así como por la imposibilidad de deducir el IVA en bienes de inversión.

De acuerdo con un artículo de *Revista Semana* (agosto 1° de 2025)¹⁵, el Marco Fiscal deja ver

que el gasto tributario por exenciones y beneficios, especialmente en el IVA, es poco eficiente. Esto abre la posibilidad de que el gobierno busque eliminar o reducir estos beneficios, sin necesariamente subir las tarifas, una estrategia que podría ser más aceptable políticamente en el Congreso.

En resumen, durante 2023 Colombia dejó de recaudar 135 billones de pesos por cuenta de beneficios tributarios, una cifra equivalente a siete reformas tributarias como la que se está proponiendo para 2025.

De otro lado, la administración del Impuesto sobre las Ventas (IVA) en Colombia se caracteriza por una alta complejidad tanto para los contribuyentes como para la propia administración tributaria. Esta dificultad se manifiesta especialmente en la presentación de las declaraciones a través del sistema electrónico de la DIAN, el cual frecuentemente presenta fallas técnicas, dificultades de interoperabilidad y una interfaz poco amigable. Además, los procesos de devolución y compensación del IVA resultan engorrosos, con múltiples requerimientos documentales, trámites redundantes y largos tiempos de espera que afectan el flujo de caja de los contribuyentes, especialmente para las pequeñas y medianas empresas.

Conforme a respuesta de solicitud de información realizada a la DIAN en el mes de agosto de 2025, para la devolución y/o compensación de saldos a favor por concepto de IVA, una vez radicada la solicitud, el sistema realiza la asignación a la seccional competente de forma automática y esta solicitud cuenta con cincuenta (50) días hábiles para efectuar la devolución (artículo 855 del E. T.), salvo en el caso de los productores de los bienes exentos (artículo 477 E. T.), los responsables de los bienes y servicios (artículos 468-1 y 468-3 E. T.) y los responsables del IVA (artículo 481 E. T.), que ostenten la calidad de operador económico autorizado a quienes se les devolverá dentro de los treinta (30) días siguientes.

En la misma respuesta, la DIAN relaciona una cantidad de requisitos que actualmente debe cumplir el contribuyente para la devolución o compensación de los saldos a favor (artículo 1.6.1.21.13 E. T.), corriendo con la suerte de que la solicitud sea inadmitida, rechazada o aprobada. Sobre lo cual existe recurso de reconsideración (artículo 720 E. T.).

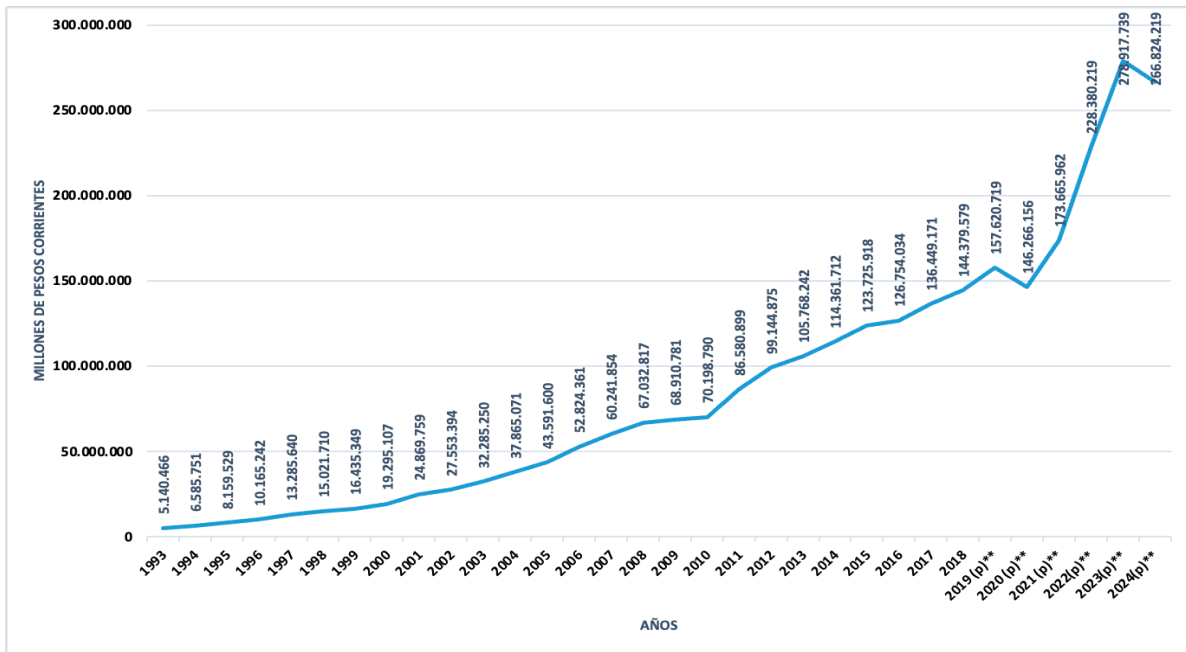
Esta carga administrativa, sumada a la multiplicidad de regímenes, tarifas diferenciales y tratamientos especiales, convierte al IVA en uno de los tributos más complejos y costosos de cumplir dentro del sistema fiscal colombiano.

Recaudo bruto de todos los impuestos nacionales

Para el año 2024, el recaudo bruto total por concepto de todos los impuestos fue de 266.8 billones de pesos. Se registró una disminución en el recaudo de aproximadamente 12 billones de pesos de 2023 a 2024.

¹⁴ <https://quehacer.fedesarrollo.org.co/impuestos?s=problemas>.

¹⁵ https://www.semana.com/economia/macroeconomia/articulo/gabelas-con-el-iva-le-cuestan-a-colombia-88-billones-y-estan-en-la-mira-en-una-eventual-reforma-tributaria/202518/?utm_source=chatgpt.com.



Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas de recaudo de tributos administrados por la DIAN. <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/EstadisticasRecaudo.aspx>.

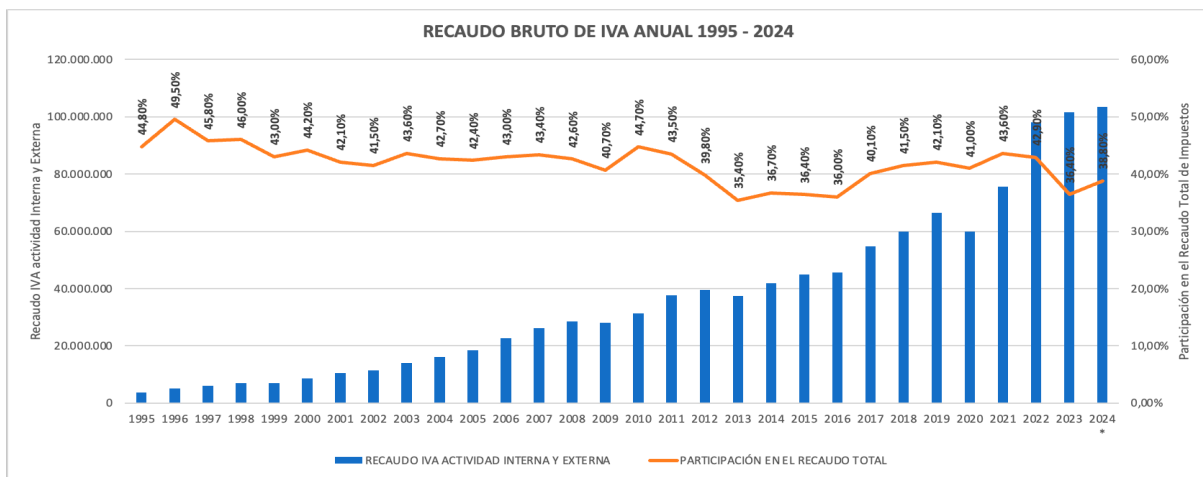
| AÑO | TOTAL RECAUDO IMPUESTOS |
|------------|-------------------------|
| 1993 | 5.140.466 |
| 1994 | 6.585.751 |
| 1995 | 8.159.529 |
| 1996 | 10.165.242 |
| 1997 | 13.285.640 |
| 1998 | 15.021.710 |
| 1999 | 16.435.349 |
| 2000 | 19.295.107 |
| 2001 | 24.869.759 |
| 2002 | 27.553.394 |
| 2003 | 32.285.250 |
| 2004 | 37.865.071 |
| 2005 | 43.591.600 |
| 2006 | 52.824.361 |
| 2007 | 60.241.854 |
| 2008 | 67.032.817 |
| 2009 | 68.910.781 |
| 2010 | 70.198.790 |
| 2011 | 86.580.899 |
| 2012 | 99.144.875 |
| 2013 | 105.768.242 |
| 2014 | 114.361.712 |
| 2015 | 123.725.918 |
| 2016 | 126.754.034 |
| 2017 | 136.449.171 |
| 2018 | 144.379.579 |
| 2019 (p)** | 157.620.719 |
| 2020 (p)** | 146.266.156 |
| 2021 (p)** | 173.665.962 |
| 2022(p)** | 228.380.219 |
| 2023(p)** | 278.917.739 |
| 2024(p)** | 266.824.219 |

Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas de recaudo de tributos administrados por la DIAN. <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/EstadisticasRecaudo.aspx>.

A continuación, mostraremos cómo se desagrega el recaudo bruto total específicamente por concepto de Impuesto al Valor Agregado (IVA). Es decir, indicaremos cuánto se recaudó exclusivamente por ese tributo y qué porcentaje del recaudo total representa.

Recaudo bruto del Impuesto al Valor Agregado en Colombia.

Recaudo Bruto del IVA a nivel nacional en Colombia y su participación en el recaudo total



Fuente: Elaboración propia a partir de respuesta a solicitud de información. Archivo Excel “RADICADO D.G. 01154 VDEF”. Oficina honorable Senador Alejandro Carlos Chacón.

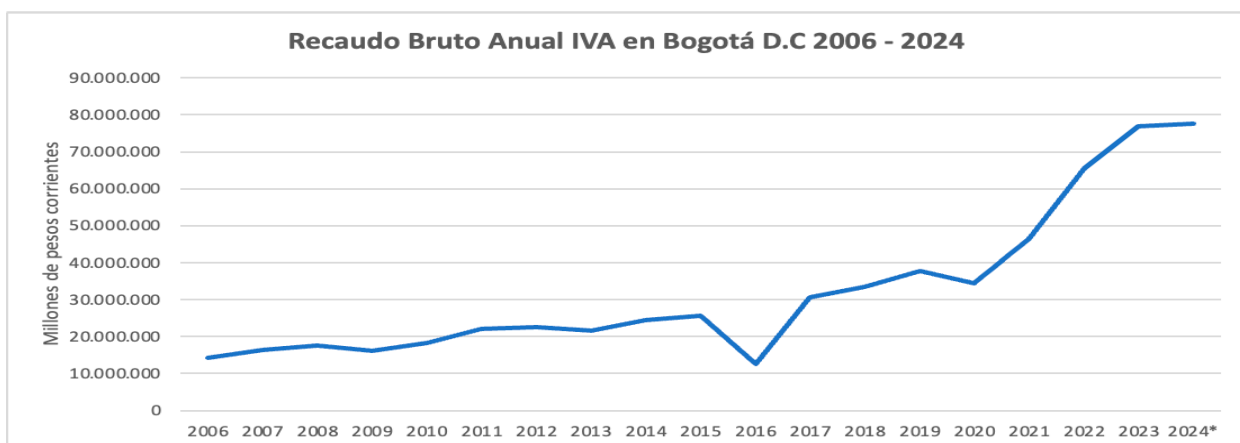
El Estado colombiano recaudó 103.3 billones de pesos en el 2024 por concepto de Impuesto al Valor Agregado, aumentando apenas un 1,8% respecto de la anualidad anterior. Nótese que decreció sustancialmente el ritmo de aumento del recaudo de IVA en los últimos años. El aumento de 2022 respecto de 2021 fue de más de 22 billones de pesos, es decir, un aumento del 23%. En 1993 la tarifa general del IVA era del 14% y, para entonces, la participación de recaudo del IVA en el recaudo bruto de todos los impuestos realizados por el Estado colombiano fue de 43.9%. Para el 2024, 32 años después, y con una tarifa general del 19%, es decir, 5% más elevada, la participación del recaudo del IVA en el recaudo bruto de todos los impuestos realizados por el Estado colombiano fue de 38.80%.

Se puede comprobar que, a pesar de que la tarifa general del IVA ha aumentado en un 5% desde 1993 hasta la fecha, la participación del IVA en el recaudo total anual por concepto de todos los impuestos ha disminuido. Esto ofrece una visión interesante y quizás contraintuitiva de la relación entre la tasa del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y su contribución al recaudo bruto total en Colombia. Uno podría esperar que un aumento en la tarifa general del

IVA implique necesariamente un aumento en su contribución al recaudo bruto total de impuestos del Estado. Sin embargo, esto no ha sido lo ocurrido en nuestro país. Por lo tanto, concluimos que la recaudación tributaria es un fenómeno complejo influenciado por una variedad de factores, y que los cambios en las tarifas generales de los impuestos son solo una parte de la ecuación. En todo caso el hecho de que la participación del recaudo del IVA en el total de recaudo de impuestos nacionales permanezca constante, teniendo en cuenta el históricamente constante aumento de su tarifa general, refleja a nuestro parecer dos posibles escenarios: o bien el aumento de la tarifa general de IVA no se tradujo en un aumento de recaudo en la misma proporción del aumento de la tarifa, o bien a pesar de aumentarse el recaudo en la misma proporción, el Estado colombiano aumentó adicionalmente el recaudo mediante otros impuestos, con lo cual necesariamente agravó la presión fiscal sobre las familias, los agentes económicos y al modelo económico en general.

No es un tema menor que el Estado colombiano soporte actualmente la mitad de sus recursos provenientes de impuestos nacionales solo en el recaudo de un impuesto tan regresivo como el IVA.

Recaudo total anual de IVA en Bogotá, D. C.



Fuente: Elaboración propia a partir de respuesta a solicitud de información. Archivo Excel “RADICADO D.G. 01154 VDEF”. Oficina honorable Senador Alejandro Carlos Chacón.

| Año | Recaudo |
|-------|------------|
| 2006 | 14.349.284 |
| 2007 | 16.431.837 |
| 2008 | 17.473.534 |
| 2009 | 16.117.072 |
| 2010 | 18.262.934 |
| 2011 | 21.975.592 |
| 2012 | 22.488.355 |
| 2013 | 21.644.603 |
| 2014 | 24.420.970 |
| 2015 | 25.680.154 |
| 2016 | 12.620.422 |
| 2017 | 30.680.164 |
| 2018 | 33.358.595 |
| 2019 | 37.778.560 |
| 2020 | 34.474.498 |
| 2021 | 46.471.797 |
| 2022 | 65.405.761 |
| 2023 | 76.815.192 |
| 2024* | 77.602.078 |

Fuente: Respuesta a solicitud de información. Archivo Excel “RADICADO D.G. 01154 VDEF”. Oficina honorable Senador Alejandro Carlos Chacón.

Se observa que, de los 103.3 billones de pesos recaudados en el 2024 por el Impuesto al Valor Agregado a nivel nacional, 77.6 billones de pesos fueron recaudados solamente en Bogotá, D. C., Con lo cual, los restantes 25.6 billones fueron recaudados en el resto del país.

De esta forma, tenemos que el 75,11% del recaudo de IVA en el país se obtiene de la ciudad capital. Es decir, aportó más de dos tercios del total del recaudo del IVA a nivel nacional; señal de la inmensa relevancia de Bogotá, D. C., en la productividad de bienes y servicios del país. El 25% restante corresponde al recaudo de IVA en el resto del país. Este fenómeno pone de manifiesto la necesidad de políticas que promuevan la descentralización económica y fortalezcan las capacidades productivas y de consumo en otras regiones del país. Así se podría diversificar las fuentes de recaudo provenientes de un impuesto a las ventas, y, con ello, reducir la dependencia fiscal del país de una sola ciudad.

Recaudo total anual de IVA por departamentos



Respuesta a solicitud de información. Archivo Excel “RADICADO D.G. 01154 VDEF”. Oficina honorable Senador Alejandro Carlos Chacón.

Se observa que, de los 103 billones de pesos recaudados en el 2024 por IVA a nivel nacional, 77.6 billones de pesos fueron recaudados en Bogotá, D. C., 9.8 billones de pesos en Antioquia, 4.5 billones de pesos en Valle del Cauca, 1.8 billones de pesos

en Santander y el restante de 9.6 billones de pesos distribuido en el resto de los departamentos. La importancia de la ciudad capital en el recaudo de IVA es portentosa, su recaudo representa el doble del recaudo de todos los demás departamentos sumados del país. La desigualdad regional en términos productivos es abismal.

Recaudo total anual de IVA por cada una de las ciudades capitales del país



Fuente: Respuesta a solicitud de información. Archivo Excel “RADICADO D.G. 01154 VDEF”. Oficina honorable Senador Alejandro Carlos Chacón.

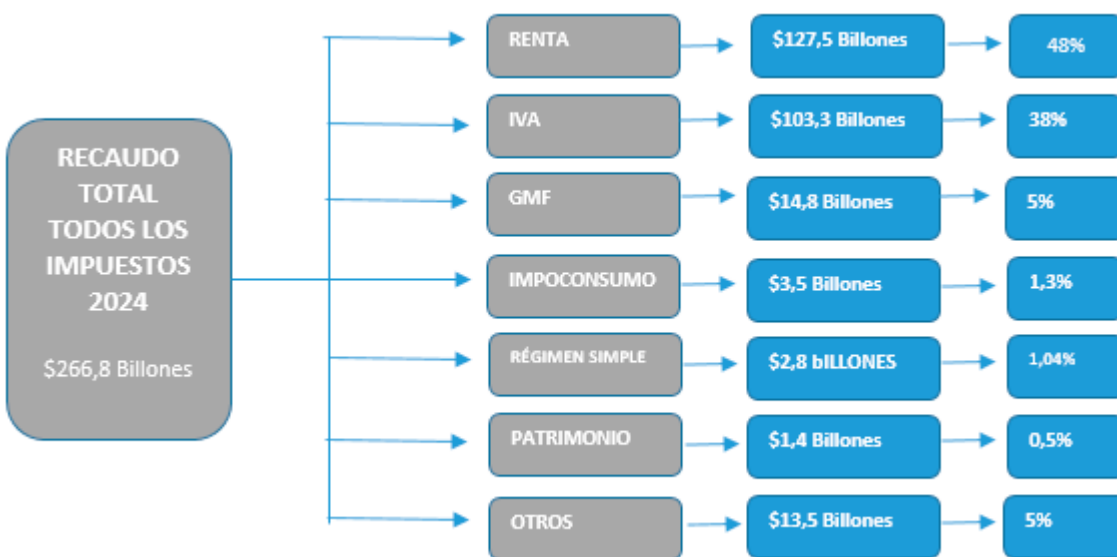
Se observa que, de los 103 billones de pesos recaudados en el 2024 por IVA a nivel nacional, fuera del recaudo en la capital del país, 9.7 billones se recaudaron en Medellín, 3.7 billones de pesos en Cali, 2 billones de pesos en Barranquilla, 1.5 billones de pesos en Bucaramanga y el restante de aproximadamente 8.8 billones de pesos corresponde al recaudo en las demás ciudades capitales del país.

El recaudo de IVA en Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Pereira, Cúcuta, Manizales, Villavicencio e Inírida, sumados representan un 27% respecto a lo recaudado de IVA en Bogotá, D. C. En otras palabras, si todas estas 10 ciudades capitales se congregan serían apenas un

27% de lo que representa la capital en términos de recaudo de IVA.

Conclusión del recaudo total anual nacional para el año 2024 de todos los impuestos anteriormente mencionados

Luego del análisis del comportamiento de recaudo de los impuestos anteriormente expuestos observamos que, entre el Impuesto de Renta y el Impuesto al Valor Agregado (IVA) se soportó para el año 2024 el 86% de los recursos provenientes de impuestos nacionales del Estado colombiano. Obsérvese en la siguiente ilustración cómo se nutre porcentualmente el tesoro nacional en lo relacionado con el recaudo de impuestos.



Fuente: Elaboración propia a partir de DIAN. \Estadísticas-de-recaudo-anual-por-tipo-de-impuesto-1970-2025.

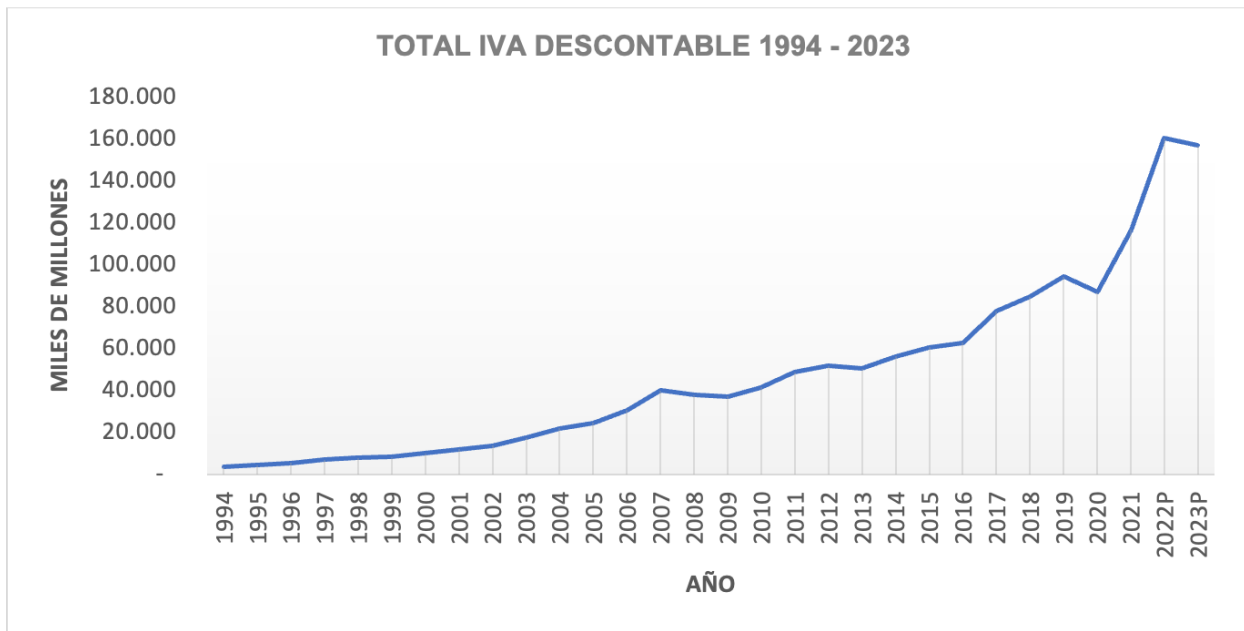
IVA DESCONTABLE

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) deben restar el IVA pagado en compras al IVA cobrado en sus ventas -situación que no ocurre en las Mipymes del país por insuficiencia y precariedad en el acceso a equipos

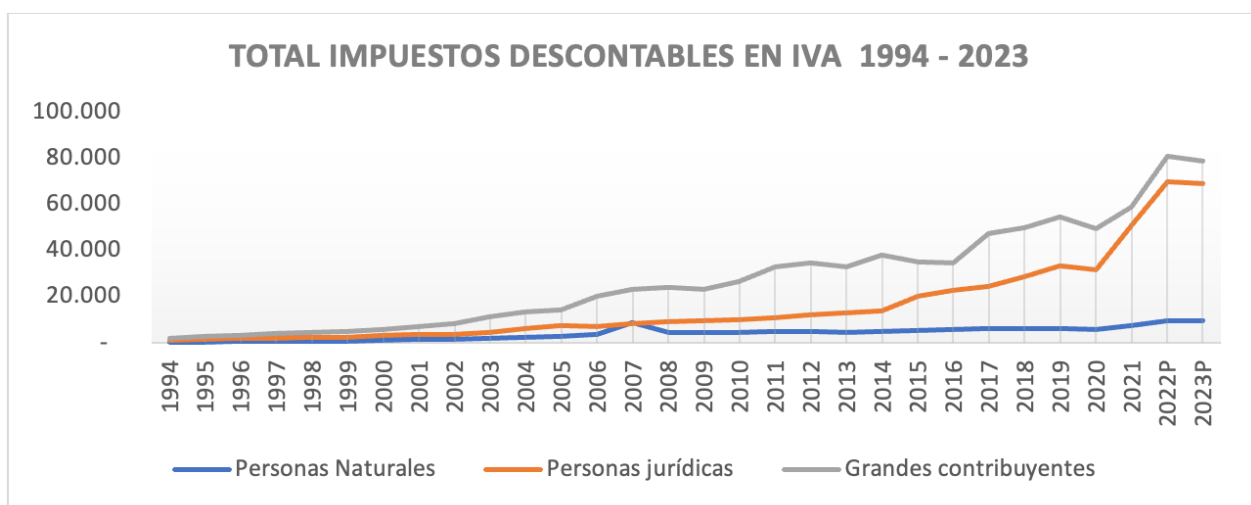
contables-. Con lo cual, los productores deberían pagar aquella diferencia resultante al Estado colombiano. Esto tiene la pretensión de evitar que el IVA se acumule en cada etapa de la cadena de producción y distribución, generando una eventual cascada tributaria. Con este mecanismo se busca que el IVA 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 2023.



Fuente: DIAN. Archivo Excel “RADICADO D.G. 01154 VDEF” - Oficina honorable Senador Alejandro Carlos Chacón. Elaboración propia.

Respecto de las cifras anteriores, se procede a desglosar el total de impuestos descontables de IVA entre Personas Naturales, Personas Jurídicas y Grandes Contribuyentes.



Fuente: Respuesta a solicitud de información. Archivo Excel “RADICADO D .G. 01154 VDEF. Oficina honorable Senador Alejandro Carlos Chacón.

| Año | Personas Naturales | Personas jurídicas | Grandes contribuyentes |
|-------|--------------------|--------------------|------------------------|
| 1994 | 315 | 1,159 | 2,047 |
| 1995 | 394 | 1,358 | 2,563 |
| 1996 | 457 | 1,773 | 3,221 |
| 1997 | 585 | 2,096 | 4,146 |
| 1998 | 665 | 2,475 | 4,561 |
| 1999 | 814 | 2,518 | 4,812 |
| 2000 | 1,115 | 3,021 | 5,890 |
| 2001 | 1,366 | 3,560 | 7,102 |
| 2002 | 1,465 | 3,776 | 8,338 |
| 2003 | 1,811 | 4,418 | 11,131 |
| 2004 | 2,253 | 6,215 | 13,464 |
| 2005 | 2,728 | 7,455 | 14,271 |
| 2006 | 3,455 | 6,903 | 20,207 |
| 2007 | 8,670 | 8,262 | 22,966 |
| 2008 | 4,532 | 9,201 | 24,060 |
| 2009 | 4,420 | 9,499 | 23,114 |
| 2010 | 4,605 | 10,082 | 26,716 |
| 2011 | 4,992 | 10,897 | 32,804 |
| 2012 | 5,016 | 12,093 | 34,499 |
| 2013 | 4,427 | 13,027 | 33,032 |
| 2014 | 4,763 | 13,770 | 37,772 |
| 2015 | 5,235 | 20,280 | 35,054 |
| 2016 | 5,627 | 22,494 | 34,729 |
| 2017 | 6,282 | 24,465 | 47,092 |
| 2018 | 6,163 | 28,575 | 49,994 |
| 2019 | 6,268 | 33,396 | 54,638 |
| 2020 | 5,769 | 31,720 | 49,343 |
| 2021 | 7,435 | 50,486 | 58,823 |
| 2022P | 9,643 | 69,825 | 80,920 |
| 2023P | 9,571 | 68,806 | 78,480 |

Fuente: Elaboración propia a partir de respuesta a solicitud de información. Archivo Excel “RADICADO D.G. 01154 VDEF”. Oficina honorable Senador Alejandro Carlos Chacón y elaboración propia.

Durante los últimos 10 años, el IVA descontable acumulado fue de 957.4 billones de pesos. De los

cuales, en los años 2022 y 2023 se descontaron 160,3 billones de pesos y 156,8 billones de pesos respectivamente. Obsérvese cómo 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 fueron los que descontaron esos 160,3 billones de pesos en el 2022 y los \$156,8 billones en el 2023? 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.

A modo de resumen, recuérdese que las cifras totales aportadas por la DIAN (2025) para la vigencia fiscal de 2023:

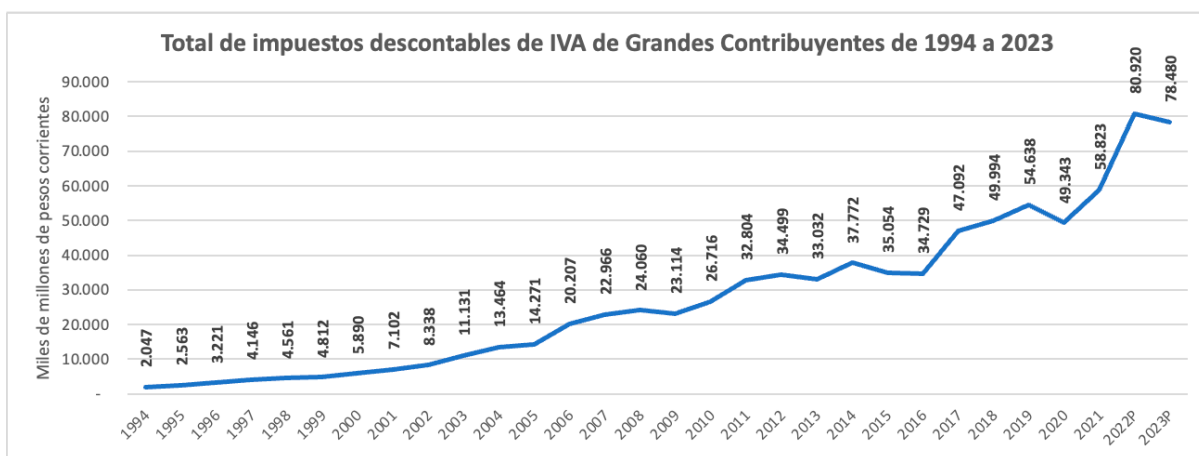
El valor total de IVA descontable fue de 156,8 billones de pesos.

El valor total recaudado por concepto de IVA fue de 101,5 billones de pesos.

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 1994 hasta el 2023:



Fuente: Respuesta a solicitud de información. Archivo Excel “RADICADO D.G. 01154 VDEF”. Oficina honorable Senador Alejandro Carlos Chacón.

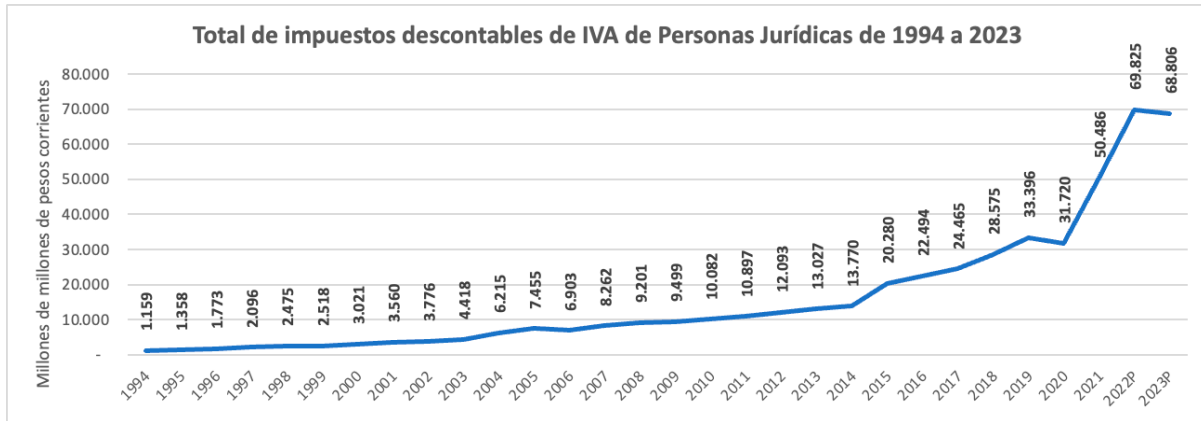
Para los años 2022 y 2023, los Grandes Contribuyentes reportaron aproximadamente el 50% de todo el IVA descontable en el país, con la suma de \$80.9 billones de pesos para el 2022 y \$78.4 para el 2023. De hecho, de 2021 a 2022 el IVA descontable en el país aumentó en un 38%. Se puede notar que la tendencia de crecimiento constante del IVA descontable de los grandes contribuyentes está marcada.

Se considera como Gran Contribuyente entre otros a las personas jurídicas o naturales, que en el año gravable anterior hayan obtenido ingresos netos, diferentes a los obtenidos por ganancia ocasional, por un valor mayor o igual a cinco millones (5.000.000) de Unidades de Valor Tributario (UVT) (\$248.995 millones para el 2025), y a las personas naturales que en el año gravable anterior al de la calificación hayan declarado un patrimonio bruto

igual o superior a tres millones (3.000.000) de Unidades de Valor Tributario (UVT) (\$149.397 millones para el 2025). (DIAN, Resolución número 1253 de 2022, modificada por la Resolución número 000191 de 2024). Se indica en el artículo primero de la resolución que no serán considerados como grandes contribuyentes las personas naturales que tengan como actividad económica principal en el

RUT, de asalariado, pensionado, rentistas de capital, dependientes de terceros o sin actividad económica. Tampoco lo serán las sociedades extranjeras sin domicilio en Colombia con inversión en Colombia y las que se encuentren incurso en las causales de retiro de la calificación de Gran Contribuyente.

Ahora bien, obsérvese el total de IVA descontable de Personas Jurídicas desde 1994 hasta el 2023:

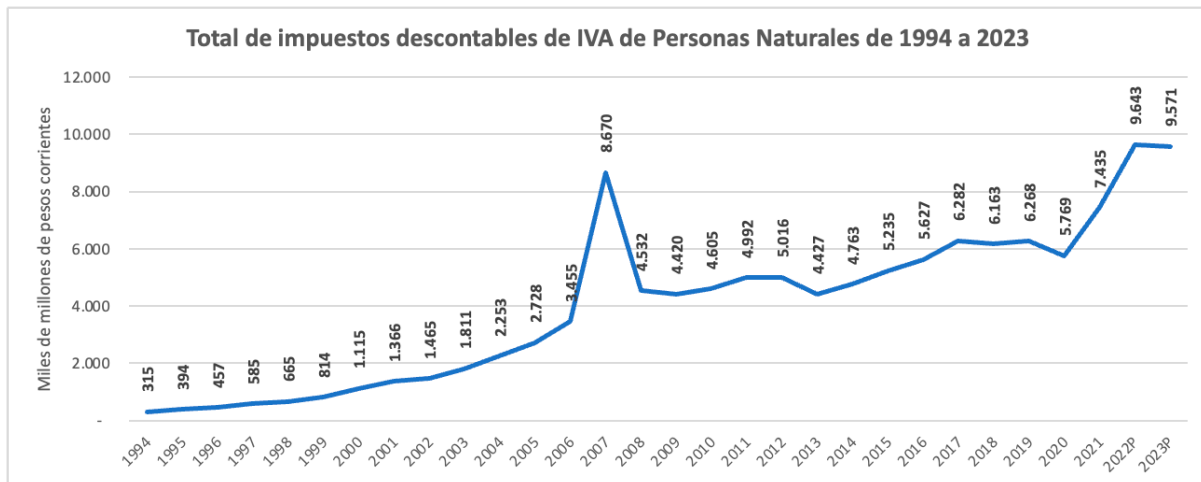


Fuente: Respuesta a solicitud de información. Archivo Excel “RADICADO D.G. 01154 VDEF”. Oficina honorable Senador Alejandro Carlos Chacón.

Para el año 2022, las Personas Jurídicas tuvieron un IVA descontable de \$69,8 billones de pesos, creciendo en 38% 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. Para el año 2023, las personas jurídicas tuvieron un IVA descontable de \$68,8 billones de pesos.

Por último, obsérvese el total de IVA descontable de Personas Naturales desde 1994 hasta el 2023:



Fuente: Respuesta a solicitud de información. Archivo Excel “RADICADO D.G. 01154 VDEF”. Oficina honorable Senador 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 y 2023 un IVA descontable que corresponde al 6% del total de IVA descontable reportado en el país para esos años.

Representación del IVA descontable respecto del 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 | 162% |
| 2023 | \$156,8 | \$101,5 | 155% |

Fuente: Elaboración propia a partir de DIAN. Archivo Excel "RADICADO D.G. 01154 VDEF". Oficina honorable Senador Alejandro Carlos Chacón.

Nótese que en Colombia constantemente el IVA descontable es mayor que el total de IVA recaudado. Para el año 2023, el valor total de IVA descontable fue de 156,8 billones de pesos, mientras que el valor total recaudado por concepto de IVA fue de 101,5 billones de pesos. A medida que pasan los años, el IVA descontable aumenta su proporción en relación con el IVA recaudado. En otras palabras, en el tiempo sigue el aumento del IVA descontable en mayor proporción de lo que aumenta el recaudo de IVA. Para la vigencia fiscal de 2023, el total de IVA descontable respecto del total de IVA recaudado se situó por encima del 155%.

Total de impuesto descontable de IVA según deciles de empresas

De acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo en agosto de 2025¹⁶, la clasificación de **microempresa, pequeña, mediana y gran empresa** en los sectores de manufactura, servicios y comercio, depende de los ingresos anuales obtenidos por sus actividades ordinarias. Estos se determinan con base en rangos específicos expresados en Unidades de Valor Tributario (UVT). Para el año 2025, el valor de la UVT corresponde a \$49.799, como se muestra en el siguiente cuadro:

| CLASIFICACIÓN | MANUFACTURERO | SERVICIOS | COMERCIO |
|-------------------|--|---|---|
| Microempresas | Hasta \$1.173.413.837 (23.563 UVT) | Hasta \$1.642.769.412 (32.988 UVT) | Hasta \$2.229.451.431 (44.769 UVT) |
| Pequeñas Empresas | Superior a \$1.173.413.837 y hasta \$10.208.546.005 (204.995 UVT) | Superior a \$1.642.769.412 y hasta \$6.571.027.849 (131.951 UVT) | Superior a \$2.229.451.431 y hasta \$21.473.129.604 (431.196 UVT) |
| Medianas Empresas | Superior a \$10.208.546.005 y hasta \$86.479.200.435 (1.736.565 UVT) | Superior a \$6.571.027.849 y hasta \$24.054.610.166 (483.034 UVT) | Superior a \$21.473.129.604 y hasta \$104.600.300.908 (2.160.692 UVT) |
| Grandes Empresas | Superior a \$86.479.200.435 (1.736.565 UVT) | Superior a \$24.054.610.166 (483.034 UVT) | Superior a \$104.600.300.908 (2.160.692 UVT) |

En línea con esta clasificación y de acuerdo con los datos suministrados por el Ministerio de

Comercio, Industria y Turismo, a fecha de corte 1° de agosto de 2025, el tejido empresarial en Colombia estaba compuesto de la siguiente forma:

- Micro: 97,7%
- Pequeña: 2,0%
- Mediana: 0,2%
- Grande: 0,1%.

Para la vigencia fiscal de 2023, el total IVA descontable de las personas jurídicas fue de 68.806 billones de pesos y el de los grandes contribuyentes fue de 78.480 billones de pesos. La sumatoria de ambos representó ese año un total de 147.286 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, 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:

| Decil | Valor |
|--------------|----------------|
| 1 | 106 |
| 2 | 135 |
| 3 | 268 |
| 4 | 485 |
| 5 | 793 |
| 6 | 1.273 |
| 7 | 2.106 |
| 8 | 3.766 |
| 9 | 8.076 |
| 10 | 130.279 |
| Total | 147.286 |

Cifras en miles de millones de pesos corrientes.

Fuente: Elaboración propia a partir de DIAN. Archivo Excel "Cuadros de solicitud honorable Senador. Alejandro Chacón"- Oficina honorable Senador Alejandro Carlos Chacón.

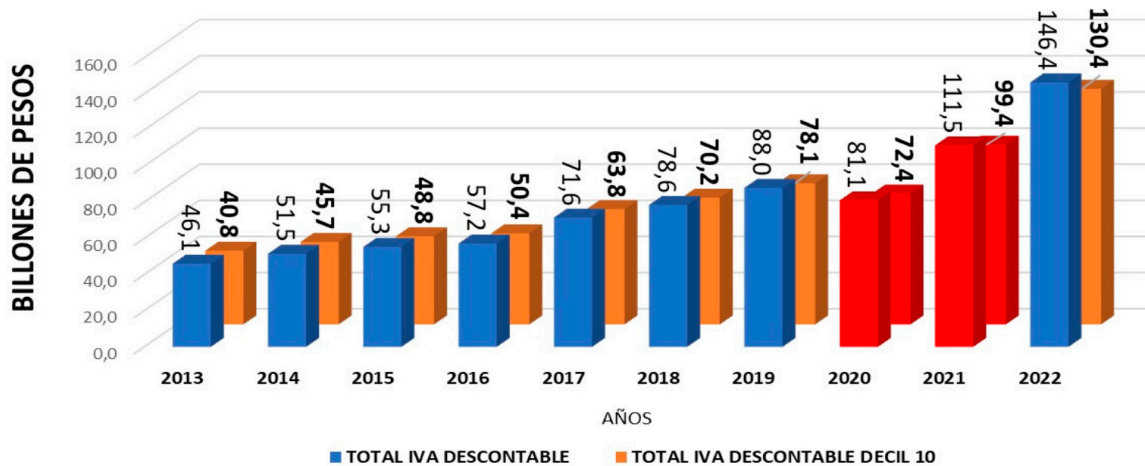
¹⁶ Respuesta a S.I. al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - Radicado número 2-2025-024555 de fecha 5 agosto 2025.

Como resultado se puede inferir que aproximadamente el 0.1% 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 cómo ha sido el comportamiento del IVA descontable en personas jurídicas y grandes contribuyentes del decil 10 durante los últimos 10 años.

Obsérvese el comportamiento de los impuestos descontables del decil 10 hasta el año 2022:



Fuente: Elaboración propia a partir de DIAN. Archivo Excel “Cuadros_de_solicitud_honorable Senador. Alejandro_Chacón”- Oficina honorable Senador 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 el 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 0,1 % 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.

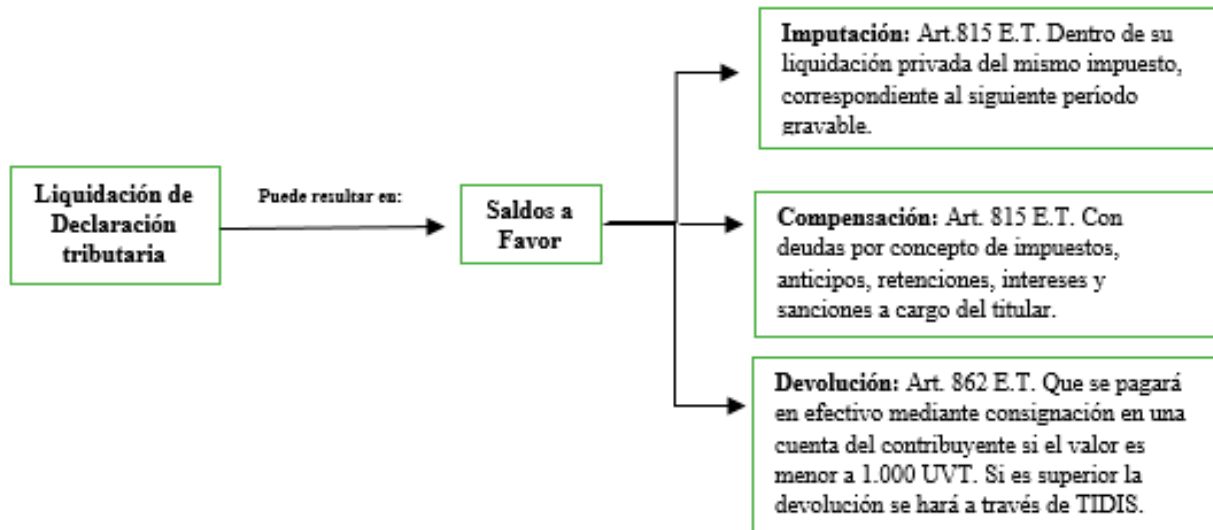
Devolución de saldos a favor en IVA

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 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 de la respuesta a solicitud de información a la DIAN:



Fuente: Elaboración propia a partir de DIAN. Archivo Excel “RADICADO D.G. 01154 VDEF”. Oficina honorable Senador Alejandro Carlos Chacón.

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, según información de la DIAN, solo podrán ser solicitadas por:

Por los responsables de IVA, de los bienes y servicios de que trata el artículo 481 del Estatuto Tributario.

Por los productores de los bienes exentos a que se refiere el artículo 477 del Estatuto Tributario.

Productores y vendedores de los vehículos de que tratan los numerales 4 y 5 del artículo 477 del Estatuto Tributario.

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.

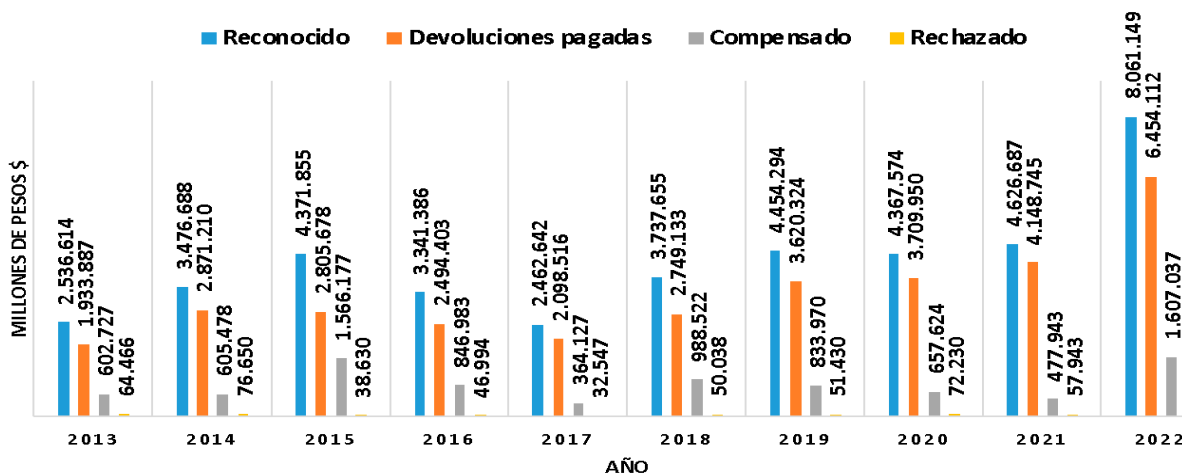
(...)

Por aquellos responsables del IVA que hayan sido objeto de retención del IVA.

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:

DEVOLUCIONES DE SALDOS A FAVOR EN VENTAS 2013 A 2022

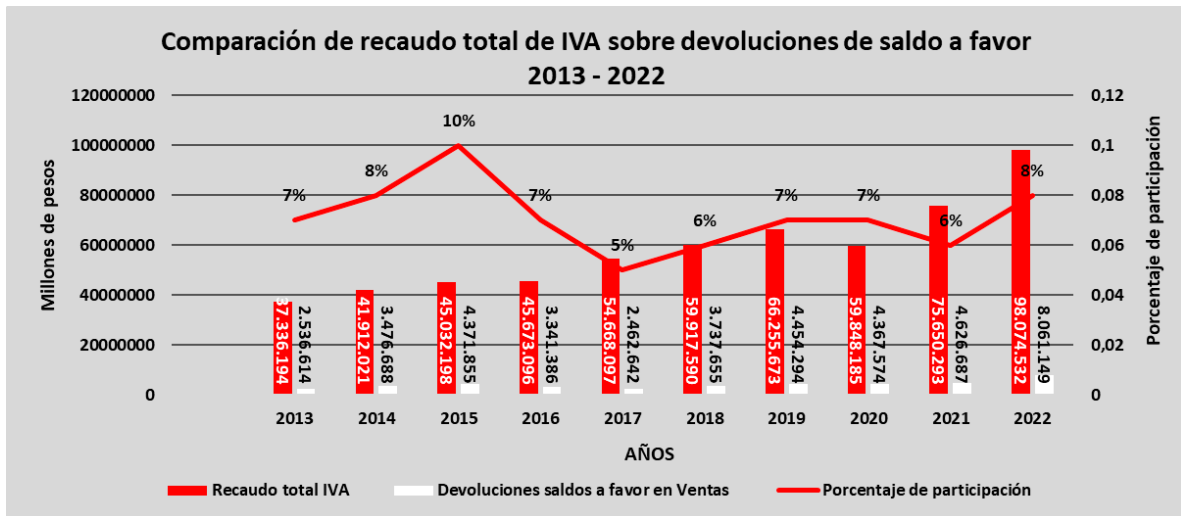


Fuente: Elaboración propia a partir DIAN. Archivo Excel “20230810 Respuesta I Derecho de Petición H. S. Alejandro Chacón” - “Pregunta 65”. Oficina Honorable Senador Alejandro Carlos Chacón.

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 honorable Senador Alejandro Chacón” - “Pregunta 65”. Oficina honorable Senador Alejandro Carlos Chacón.

Nota: Valores en millones de pesos.

Tributación: franquicias y 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:

Un impuesto a las ventas con tarifa general elevada, pero que permite descontar todos los impuestos pagados en compras.

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 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).

Más 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:

| AÑO | RESTAURANTES | FRANQUICIAS |
|--|---|---|
| Ley 1607 de 2012. | Gravados con Impuesto al Valor Agregado. Excluidos del Impuesto Nacional al Consumo. | Gravados con Impuesto al Valor Agregado. Excluidos del Impuesto Nacional al Consumo. |
| Ley 1819 de 2016. | Gravados con el Impuesto Nacional al Consumo. Excluidos del Impuesto al Valor Agregado. | Gravados con el Impuesto Nacional al Consumo. Excluidos del Impuesto al Valor Agregado. |
| Ley 1943 de 2018. Ley 2010 de 2019. | Continuaron gravados con el Impuesto Nacional al Consumo. | Volvieron a ser gravados con el Impuesto al Valor Agregado. |

Fuente: Elaboración propia a partir de DIAN. Archivo “0289 ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO. PDF”. Oficina honorable Senador 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 del 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 CIIU 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.

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.

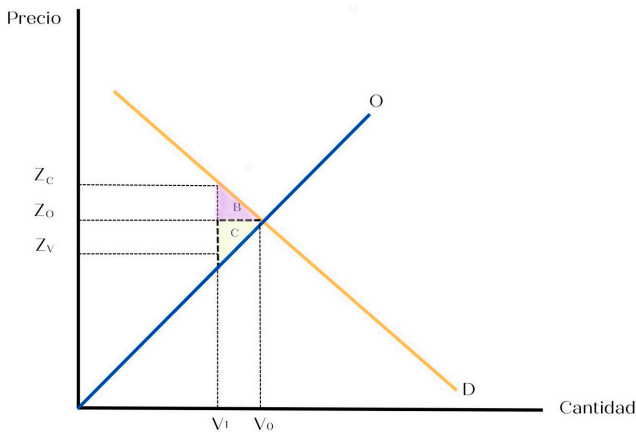
Si bien es cierto que, en un modelo económico como el plasmado en la Constitución Política de 1991, la carga de un impuesto generalmente no es asumida totalmente por el comprador o por el vendedor, la proporción que es asumida por cada contraparte será definida por los criterios de elasticidad o inelasticidad 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 negocial 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 Z_o , V_o . 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_o hasta V_t . 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_o 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_o 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 la misión con la cual el Ministerio se autorreconoce 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 que insuficiente, irresponsable. 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 qué 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 “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. 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 quiénes 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 qué 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 aprovechan 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 irre recuperable 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, conózcase 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”¹⁷ (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 argumenta 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 tributaria¹⁸. 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 no fueron registrados a ciencia cierta 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 anteceden el bien o servicio. En ese sentido, una tarifa general del nuevo impuesto sustancialmente baja neutraliza los efectos de la cascada. Valga la pena decir que pueden formularse multiplicidades de alternativas para definir tarifas diferenciales para una vasta cantidad de bienes que resulten sensibles para ciertos sectores productivos. De hecho, el Ministerio de Hacienda (2020) no abandona en su informe la idea de poder crear “un registro en el cual se determine cuáles son los contribuyentes habilitados para realizar compras libres de impuestos”.

A pesar de lo anterior, recientemente el Gobierno nacional hizo acercamientos 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.

El Capítulo I del Título X crea los impuestos a las bebidas ultraprocesadas azucaradas. Acto seguido, el parágrafo 2° del artículo 513 - 5 ordena que “El impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas no genera impuestos descontables en el Impuesto sobre las Ventas (IVA)”. (Negrilla y subrayado fuera del texto).

El Capítulo II de ese Título X, crea el Impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas. Acto seguido, el parágrafo 2° del artículo 513 - 10 ordena que “El impuesto a los productos comestibles ultraprocesados 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).

DISTINTAS MODALIDADES Y ALTERNATIVAS DE IMPUESTO A LAS VENTAS PARA LA DISCUSIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

El presente capítulo se enmarca en el contexto de la propuesta legislativa que busca sustituir el

¹⁷ Carlos J., Ricoy. (2005). La teoría del crecimiento económico de Adam Smith. Universidad de La Habana.

¹⁸ 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.

actual Impuesto al Valor Agregado (IVA) por un Impuesto al Consumo con tarifa general del 8%, sin posibilidad de aplicar impuestos descontables, aplicado de forma generalizada a las transacciones hoy gravadas con IVA. Esta medida, según las estimaciones, permitiría aumentar el recaudo en un 0,6% del Producto Interno Bruto (PIB) y eliminaría una de las distorsiones más inequitativas del sistema tributario colombiano: el privilegio concentrado de los impuestos descontables en un grupo reducido de grandes contribuyentes.

Sin embargo, conscientes de que ante tipo de transformaciones se formulan argumentaciones tendientes a sostener que se concretarían impactos negativos y sensibles sobre la actividad económica, especialmente en un entorno productivo desigual y con alta informalidad como el colombiano, este capítulo plantea dos alternativas fiscales distintas que, sin perder de vista el objetivo de justicia tributaria y simplificación normativa, permiten al Congreso de la República valorar otras opciones de diseño institucional. Lo anterior, en el marco de una deliberación técnica y democrática orientada a superar las profundas desigualdades que ha consolidado el actual modelo de impuestos descontables en el sistema del IVA.

Tarifa de Impuesto al Consumo Diferencial y más baja para las actividades productivas del país

La primera propuesta alternativa consiste en establecer una diferenciación normativa entre las transacciones de ventas al por mayor y las ventas al por menor, siguiendo el modelo aplicado en sistemas tributarios como el de los Estados Unidos, bajo la figura del impuesto denominado “Sales and Use Tax”. En virtud de esta propuesta, las ventas minoristas destinadas al consumidor final se gravarían con una tarifa sustancialmente superior a la aplicable a las operaciones mayoristas o interempresariales, las cuales se beneficiarían de una tarifa reducida o incluso de una exclusión del hecho generador. La categorización de una transacción como mayorista o minorista estaría determinada por la presentación de un certificado de reventa (resale certificate), documento que sería expedido por la administración tributaria nacional previa verificación del cumplimiento de requisitos formales y sustanciales. Este mecanismo permitiría focalizar el impuesto únicamente en la fase final de comercialización al consumidor, reduciendo la carga tributaria en las etapas intermedias de la cadena de producción y distribución, y favoreciendo así la eficiencia económica y la neutralidad tributaria sin sacrificar el recaudo por parte del Estado colombiano.

En el informe sobre los efectos de sustituir el IVA por el Impuesto Nacional al Consumo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se pronunció específicamente sobre la posibilidad de implementar un gravamen generalizado sobre la totalidad de las transacciones que actualmente se encuentran sometidas al Impuesto al Valor Agregado (IVA), señalando que:

“De acuerdo con estimaciones hechas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la sustitución del IVA por un Impuesto al Consumo del 8% aplicado de forma generalizada a las transacciones actualmente gravadas con IVA **aumentaría el recaudo en 6 billones (0,6% del PIB)**. Sin embargo, su efecto directo sobre los precios y el bienestar no sería inferior que el de un incremento en el IVA que produzca el mismo recaudo. Por sus efectos indirectos, la sustitución de IVA por este tipo de Impuesto al Consumo tendría repercusiones negativas sobre la actividad económica, y generaría cargas de tributación muy dispares entre sectores”. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

En el mismo informe se señaló que:

“La implementación de un Impuesto al Consumo con tarifa de **8% aplicado únicamente a las ventas finales reduciría el recaudo en \$31 billones (2,9% del PIB)**, lo cual se debe principalmente a la reducción en la tarifa con respecto al IVA”. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

El análisis presentado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público parte de dos escenarios tributarios absolutos que, por su carácter extremo, no recogen adecuadamente la complejidad y matices del sistema económico nacional. Por un lado, contempla la sustitución del IVA por un Impuesto al Consumo del 8% aplicado de manera generalizada a todas las transacciones actualmente gravadas, incluidas las operaciones mayoristas, lo cual -aunque incrementaría el recaudo en 0,6% del PIB- generaría, según el mismo informe, distorsiones significativas en precios relativos, afectaciones al bienestar y efectos negativos sobre la actividad económica. Por otro lado, plantea la alternativa opuesta: aplicar dicha tarifa únicamente a las ventas finales, lo que supondría una pérdida de recaudo de aproximadamente 2,9% del PIB, comprometiendo seriamente la sostenibilidad fiscal. Frente a esta visión dicotómica, se propone una opción intermedia más razonable y técnicamente equilibrada: aplicar una tarifa reducida a las transacciones interempresariales acreditadas mediante certificado de reventa, y reservar la tarifa plena exclusivamente para las ventas al consumidor final. Este modelo permite evitar la cascada tributaria, mitigar los efectos regresivos y conservar una base de recaudo sólida, sin incurrir en las disfunciones propias de los extremos analizados por el Ministerio.

Por lo anterior, podría pensarse en la siguiente redacción del articulado:

“**Artículo 1º. Objeto:** La presente ley tiene por objeto sustituir el actual Impuesto al Valor Agregado con impuestos descontables y tarifa general de diecinueve por ciento (19%), por un Impuesto al Consumo con tarifa de x% para ventas minoristas y de x% para ventas mayoristas, sin impuestos descontables.

Artículo 2º. Definiciones. Para efectos de la presente ley, entiéndase por:

Ventas minoristas: Son todas aquellas ventas al por menor a un consumidor para cualquier propósito que no sea la reventa.

Ventas mayoristas: Son todas aquellas ventas al por mayor realizadas a minoristas, distribuidores o similares, con el propósito de reventa o uso en procesos de producción y comercialización.

Certificado de reventa: Es aquel documento que permite a los mayoristas o distribuidores adquirir bienes destinados a la reventa con una tarifa de Impuesto al Consumo del x%.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 468 del Decreto número 624 de 1989, el cual quedará así:

“Artículo 468. *Tarifas del Impuesto al Consumo.* La tarifa del Impuesto al Consumo es del x% sobre las ventas minoristas y del x% sobre las ventas mayoristas, salvo las excepciones contempladas en este título”.

Para acceder a la tarifa especial del x%, todas las ventas que se realicen para reventa deberán constar en un Certificado de Reventa, el procedimiento para la obtención y uso del mismo será regulado mediante resolución expedida por la Dirección de Impuesto y Aduanas Nacionales (DIAN) y será válido por el resto del período de emisión. Un comerciante que realice una venta para reventa y que no cumpla estrictamente con los reglamentos adoptados, es responsable del impuesto con una tarifa del x%.

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. Elimínense 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 impuestos descontables.

Artículo 4°. Elimínese el artículo 485 del Estatuto Tributario “impuestos descontables” del Estatuto Tributario.

Artículo 5°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”.

Tarifa de Impuesto al Consumo del 10% aplicada únicamente a las ventas finales

Si bien el Ministerio de Hacienda y Crédito Público advierte que la implementación de un Impuesto al Consumo con tarifa del 8%, aplicado exclusivamente a las ventas finales, implicaría una reducción en el recaudo equivalente al 2,9% del PIB, dicha estimación parte del supuesto de mantener inalterada la tarifa actualmente prevista en el proyecto. Sin embargo, esta pérdida de recaudo no constituye un obstáculo insalvable, sino un punto

de partida para replantear el diseño del tributo. En efecto, si se ajusta la tarifa al alza -por ejemplo, a un 10%- el sistema conserva su simplicidad y equidad al eliminar los impuestos descontables, pero compensa el sacrificio fiscal proyectado. Esta modificación permite sostener un nivel de recaudo comparable al del IVA actual, sin las distorsiones que genera la metodología de descuentos, devoluciones y saldos a favor, que benefician en forma desproporcionada a un reducido número de grandes empresas. Así, un Impuesto al Consumo sin descontabilidad, con tarifa moderadamente superior al 8%, preserva la progresividad del sistema, simplifica la administración tributaria y permite mantener la suficiencia del ingreso público sin renunciar a los principios de neutralidad y eficiencia económica. Se trata, entonces, de una fórmula viable para sustituir un modelo técnicamente complejo y socialmente inequitativo, por un esquema más justo y sostenible, sin comprometer la estabilidad fiscal del Estado.

Por lo anterior, podría pensarse en la siguiente redacción del articulado:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 468 del Decreto número 624 de 1989, consagrando el Impuesto Nacional al Consumo del ocho por ciento (8%) aplicado únicamente a las ventas finales.

Artículo 2°. Modificación del artículo 468 del Decreto número 624 de 1989.

“El Impuesto al Consumo es del diez por ciento (10%) salvo las excepciones contempladas en este título”.

Este impuesto solo será aplicable a las ventas finales realizadas al consumidor. Las ventas interempresariales o mayoristas, realizadas entre responsables inscritos en el Registro Único Tributario, estarán exentas del Impuesto al Consumo, siempre que el adquirente presente un certificado de reventa expedido por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), bajo los requisitos y condiciones que esta establezca mediante resolución.

A partir del año gravable 2026, 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°. Elimínense 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.

Artículo 3°. Elimínese el artículo 485 del Estatuto Tributario “impuestos descontables” del Estatuto Tributario.

Artículo 4°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

| PROYECTO DE LEY NÚMERO 468 DE 2025 | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE | COMENTARIOS |
|---|---|--|
| Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene por objeto modificar el artículo 468 del Decreto número 624 de 1989, consagrando el Impuesto Nacional al Consumo del ocho por ciento (8%). | Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene por objeto modificar el artículo 468 del Decreto número 624 de 1989, consagrando el Impuesto Nacional al Consumo del ocho por ciento (8%). | |
| Artículo 2°. El artículo 468 del Decreto número 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 2026, 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°. Elimínense 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. | Artículo 2°. Se modifica el artículo 468 del Decreto número 624 de 1989, y se adiciona un parágrafo, el cual quedará así: “El Impuesto al Consumo es del ocho por ciento (8%) salvo las excepciones contempladas en este título”. A partir del año gravable 2026, 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. Elimínense 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. | Se incluyen las palabras “se modifica el” “; y se adiciona un parágrafo, el cual...” Se elimina el número 1 del parágrafo, teniendo en cuenta que es un solo parágrafo. |
| Artículo 3°. Elimínese el artículo 485 del Estatuto Tributario “impuestos descontables” del Estatuto Tributario. | Artículo 3°. Elimínese el artículo 485 del Estatuto Tributario “impuestos descontables” del Estatuto Tributario. | |
| Artículo 4°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. | Artículo 4°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. | |

V. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

MARCO CONSTITUCIONAL

La presente iniciativa legislativa se fundamenta en diversos mandatos constitucionales que orientan la potestad impositiva del Estado, la intervención en la economía y el diseño del sistema tributario colombiano.

Artículos 150 numerales 10 y 12 y 338 de la Constitución Política consagran el **principio de legalidad tributaria**, según el cual únicamente el Congreso de la República tiene competencia para establecer, modificar o suprimir tributos, fijando directamente sus elementos esenciales: hecho generador, sujetos, bases gravables y tarifas. La propuesta de sustituir el Impuesto al Valor Agregado (IVA) por un Impuesto Nacional al Consumo con tarifa del 8%, así como la derogatoria del artículo

485 del Estatuto Tributario, se ajusta plenamente a esta reserva de ley.

Artículo 154 constitucional establece que los proyectos relativos a tributos deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes, mandato que se cumple conforme al trámite detallado en el informe de ponencia.

Artículo 334 de la Constitución atribuye al Estado la facultad de intervenir en la economía para mejorar la productividad, promover el crecimiento, asegurar la sostenibilidad fiscal y corregir profundas inequidades. La iniciativa se fundamenta en esta potestad, al buscar reemplazar un impuesto calificado por sus efectos regresivos, su complejidad administrativa y su concentración de beneficios en un reducido decil empresarial, por un impuesto más simple, de menor tarifa general y con efectos distributivos más equilibrados.

Artículo 363 de la Constitución Política establece que el sistema tributario debe fundarse en los principios de **equidad, eficiencia y progresividad**. La propuesta responde directamente a estos mandatos, en tanto se pretende disminuir la regresividad del actual IVA, ampliar la simplicidad y eficiencia del recaudo y eliminar el mecanismo de impuestos descontables que, como demuestra el análisis contenido en el cuerpo del informe, concentra más de un 80% de su aprovechamiento en un 0,1% del tejido empresarial nacional.

Finalmente, el marco constitucional se articula con el principio de **sostenibilidad fiscal** desarrollado por el Acto Legislativo número 03 de 2011 y por el artículo 334 constitucional, que exige considerar los impactos fiscales de toda reforma tributaria. Este análisis técnico será suministrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cumplimiento de lo establecido por la Ley 819 de 2003 y por la jurisprudencia constitucional pertinente.

MARCO LEGAL

El proyecto de ley se enmarca en las siguientes disposiciones legales:

Estatuto Tributario – Decreto número 624 de 1989

Artículo 468: define la tarifa general del IVA y es objeto directo de modificación por esta iniciativa.

Artículo 485: regula los impuestos descontables del IVA y es expresamente derogado por el artículo 3° del proyecto.

La modificación de estos artículos constituye el núcleo normativo de la reforma, al transitar del mecanismo de valor agregado descontable hacia un Impuesto Nacional al Consumo sin créditos fiscales.

Ley 1607 de 2012 (Reforma Tributaria)

Crea el Impuesto Nacional al Consumo y establece su relación con el IVA, sentando las bases legales para la coexistencia y diferenciación de ambos tributos. El proyecto desarrolla esta arquitectura, sustituyendo la tarifa general del IVA por una tarifa única del Impuesto al Consumo.

Ley 1819 de 2016 (Reforma Tributaria Estructural)

Modifica múltiples aspectos del IVA, incluyendo tarifas, exclusiones, exenciones y tratamientos especiales, así como reglas de devolución y compensación. El análisis contenido en el informe evidencia cómo estas normas han complejizado el sistema y generado altos costos administrativos, especialmente para micro y pequeñas empresas.

Leyes 1943 de 2018 y 2010 de 2019

Ajustan tarifas, bases gravables y regímenes especiales del IVA, incluyendo el tratamiento diferenciado para expendio de comidas y bebidas en restaurantes y franquicias, aspecto detallado en el informe.

Ley 5ª de 1992 - Reglamento del Congreso

El artículo 156 regula el contenido del informe de ponencia, norma expresamente mencionada en el documento y que sustenta el presente desarrollo.

Ley 819 de 2003 - Responsabilidad fiscal

El artículo 7° exige que los proyectos de ley identifiquen su impacto fiscal, información que debe ser certificada por el Ministerio de Hacienda. Este requisito es reiterado en la jurisprudencia constitucional y en el propio informe.

MARCO JURISPRUDENCIAL

La jurisprudencia constitucional constituye un eje fundamental para el análisis del proyecto, particularmente respecto de la responsabilidad fiscal y la potestad tributaria del legislador.

Sentencia C-502 de 2007 (Corte Constitucional)

Citada extensamente en el informe, esta decisión interpreta el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, concluyendo:

La exigencia de impacto fiscal **no constituye un obstáculo** ni una barrera para legislar. La carga técnica y demostrativa sobre impacto fiscal **recae en el Ministerio de Hacienda**, no en los Congresistas.

La falta de intervención del Ministerio **no invalida el trámite legislativo**.

Este precedente valida el procedimiento seguido en la presente iniciativa y orienta la obligación de trasladar el proyecto al Ministerio para la correspondiente certificación fiscal.

Sentencia C-075 de 2022

Establece que las ponencias deben incluir:

Compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Identificación de costos fiscales.

Fuentes de ingreso adicionales si las hubiere.

Esta jurisprudencia complementa los parámetros de la C-502 de 2007 y se integra al análisis contenido en este informe.

Jurisprudencia sobre legalidad y diseño del tributo

Aunque no citadas explícitamente en el archivo, son aplicables al desarrollo de la iniciativa las siguientes reglas jurisprudenciales reiteradas:

Sentencia C-776 de 2003: la ley debe definir los elementos esenciales del tributo.

Sentencia C-228 de 2010: principio de equidad y neutralidad en los tributos indirectos.

Sentencia C-465 de 2014: límites a la regresividad en impuestos al consumo.

Sentencia C-992 de 2001: la estructura del sistema tributario debe orientarse a la progresividad real.

IMPACTO FISCAL.

En respuesta al artículo 7° de la Ley 819 de 2003, que versa sobre el cálculo de impacto fiscal en que pueden incurrir las iniciativas legislativas, la Corte Constitucional ofreció discernimiento mediante la Sentencia C-502 de 2007 en los siguientes términos:

“(…) 36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7° de la

Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los Congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los Congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los Congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente. (...)”. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Si bien es cierto que en la ponencia deben estar explícitos: i) La compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo; ii) Los costos fiscales de la iniciativa; y iii) La fuente de Ingreso adicional, conforme lo indica la Sentencia C-075 de 2022 de la Corte Constitucional, esta información debe ser aportada en el trámite legislativo y certificada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con lo cual la misma no debe erigirse como una responsabilidad exclusiva en cabeza de los autores o ponentes. Nótese que la Sentencia C-502 de 2007 es minuciosa en aclarar que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no puede configurar una barrera insalvable para el ejercicio de la función legislativa, ni tampoco debe recaer la carga en los ponentes sino,

por el contrario, esta reposa única y exclusivamente en el Ministerio de Hacienda, quien realmente posee los datos, equipos de funcionarios y experiencia en materia económica para el asunto.

En ese orden de ideas, ante la radicación del presente proyecto de ley se correrá traslado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que se sirva rendir concepto de impacto fiscal de la presente iniciativa.

VI. POSIBLE CONFLICTO DE INTERÉS

Se advierte que el presente proyecto de ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los Congresistas el examen del contenido de la presente iniciativa legislativa, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés contemplados en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992.

Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los Congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite de este.

VII. PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto rindo Ponencia Positiva y, en consecuencia, solicito a los Honorables Representantes de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, dar primer debate conforme al texto propuesto, al Proyecto de Ley número 468 de 2025 “Por medio del cual se sustituye el Impuesto al Valor Agregado (IVA) por un Impuesto al Consumo y se dictan otras disposiciones”.

Cordialmente,


WILMER YESID GUERRERO AVENDAÑO
 Representante a la Cámara

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 468 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se sustituye el Impuesto al Valor Agregado (IVA) por un Impuesto al Consumo y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene por objeto modificar el artículo 468 del Decreto número 624 de 1989, consagrando el Impuesto Nacional al Consumo del ocho por ciento (8%).

Artículo 2°. Se modifica el artículo 468 del Decreto número 624 de 1989, y se adiciona un párrafo, el cual quedará así:

“El Impuesto al Consumo es del ocho por ciento (8%) salvo las excepciones contempladas en este título”.

A partir del año gravable 2026, 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. Elimínense 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.

Artículo 3°. Elimínese el artículo 485 del Estatuto Tributario “impuestos descontables” del Estatuto Tributario.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



WILMER YESID GUERRERO AVENDAÑO
Representante a la Cámara

**CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(ASUNTOS ECONÓMICOS)**

*Bogotá D.C., 15 de diciembre de 2025. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia **positivo** para Primer Debate del Proyecto de Ley No.468 de 2025 Cámara, “**POR MEDIO DEL CUAL SE SUSTITUYE EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA) POR UN IMPUESTO AL CONSUMO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”, suscrito por el Honorable Representante a la Cámara **WILMER YESID GUERRERO AVENDAÑO**, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.*

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA