

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 950

Bogotá, D. C., lunes, 21 de septiembre de 2020

EDICIÓN DE 6 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

INFORMES

INFORME DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

(Informe sobre los efectos de sustituir el IVA por el Impuesto Nacional al Consumo)

REPÚBLICA DE COLOMBIA

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

INFORME SOBRE LOS EFECTOS DE SUSTITUIR EL IVA POR EL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO

2020

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA

República de Colombia - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Iván Duque Márquez

MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Alberto Carrasquilla Barrera

VICEMINISTRO GENERAL

Juan Alberto Londoño Martínez

VICEMINISTRO TÉCNICO

Juan Pablo Zárate Perdomo

DIRECTOR GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA

Jesús Antonio Bejarano Rojas

SUBDIRECTORES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA

Juan Sebastián Betancur Mora

Daniel Santiago Wills Restrepo

ESTE DOCUMENTO FUE ESCRITO EN COLABORACIÓN DE:

ASESORES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA:
Sammy Libos Zúñiga

PASANTES DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA:
Juan Camilo Forero Buitrago

Informe sobre los efectos de sustituir el IVA por el impuesto nacional al consumo
Julio 2020

INFORME SOBRE LOS EFECTOS DE SUSTITUIR EL IVA POR EL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO

Resumen ejecutivo

- En el debate de la Ley de Crecimiento aprobada el año pasado, el Congreso de la República, en especial el Honorable Represente Alejandro Carlos Chacón, llamó la atención sobre la necesidad de discutir la conveniencia de sustituir el actual impuesto al valor agregado por un impuesto a las ventas. El Gobierno nacional comparte la relevancia de este tema. El presente estudio analiza esta propuesta, cumpliendo de esta manera con el mandato de la Ley 2010 de 2019.
- En esta misma línea, aprovechando la convocatoria de una comisión de expertos para la evaluación de los beneficios tributarios, el Gobierno nacional ha decidido consultar este tema a este grupo de expertos. La comisión entregará sus recomendaciones en los últimos meses del presente año, momento en el cual serán dadas a conocer al Congreso de la República.
- La literatura muestra que los impuestos sobre el consumo minimizan las distorsiones que generan cuando solo gravan el consumo final, y no los insumos usados por las empresas en sus procesos de producción.
- La estructura del IVA minimiza estas distorsiones, sobre todo gracias al rol que cumplen en esta estructura los impuestos descontables. Cualquier limitación a su aplicación genera distorsiones sustanciales.
- Un impuesto sobre las ventas que solo grave el consumo final tiene un diseño menos eficiente y más vulnerable frente a la evasión que el del IVA. Sin embargo, este impuesto lograría en buena parte evitar que se graven los insumos de las empresas.
- Un impuesto al consumo que grave todas las transacciones entre empresas, gravaría sus insumos y distorsionaría fuertemente los procesos de producción y las decisiones de consumo, generando efectos perjudiciales sobre la actividad económica.
- La historia de la adopción del IVA en Colombia muestra que este impuesto se implementó para corregir los efectos negativos sobre la actividad económica que generaba el impuesto a las ventas vigente entre las décadas de los 60 y 80, y los problemas de administración que tenía.
- 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 sectores¹.

- 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.

¹ Las estimaciones sobre el efecto en el recaudo de la implementación del impuesto al consumo con esta estructura tienen una gran varianza en sus resultados, debido al nivel de incertidumbre sobre los efectos de esta propuesta en la actividad productiva y la estructura de costos del sector empresarial. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) estima que la implementación del impuesto al consumo generaría una reducción de \$16,8 billones (1,6% del PIB) en el recaudo, si no cambian las tasas de evasión. Si la evasión aumenta, como lo sugiere la literatura, el recaudo se reduciría en \$23,1 billones (2,2% del PIB), consistente con un incremento en la evasión de 23% a 33%.

1. Introducción

La Ley 2010 de 2019 – Ley de Crecimiento Económico - establece en su Artículo 141 que el Gobierno nacional, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la Ley, deberá entregar en las Secretarías Generales tanto del Senado como de la Cámara de Representantes un informe que establezca técnicamente los efectos que generaría la eliminación y sustitución del IVA por un impuesto nacional al consumo del 8%. Dando cumplimiento a lo establecido en la Ley, el presente documento tiene como objetivo presentar un análisis técnico en el que se exponen los efectos que traería consigo la implementación de esta propuesta. En particular, se analizan las diferencias que presentan entre sí la estructura del IVA y del impuesto al consumo, junto con los efectos diferenciales que ocasionan sobre la actividad económica y el recaudo que generan. Al respecto, se hace énfasis en los efectos que tienen ambos impuestos sobre la estructura de costos del sector empresarial, lo cual es una de las principales fuentes de las diferencias que generan sobre la actividad económica.

Para efectos de este informe, se entiende el impuesto al consumo como un impuesto a las ventas, sin créditos o impuestos descontables por los impuestos pagados en la adquisición de insumos. De esta forma opera actualmente el Impuesto Nacional al Consumo recaudado por la DIAN. A lo largo de este informe, los términos “impuesto al consumo” e “impuesto a las ventas” se usan para referirse a tributos con las características señaladas anteriormente. En contraste, el Impuesto al Valor Agregado -IVA- es un impuesto sobre las transacciones que permite el pleno reconocimiento de impuestos descontables sobre el impuesto pagado en las compras de insumos, tal y como está vigente actualmente la estructura de este impuesto en Colombia.

En este documento se realiza en varias etapas el análisis de los efectos de sustituir el IVA por un impuesto al consumo, analizando sus diferentes elementos. En primer lugar, se realiza un análisis conceptual, sobre las ventajas y desventajas que tiene la estructura de ambos impuestos, y las características deseables que deberían tener para minimizar las distorsiones que generan. Posteriormente, se observa cómo fue el proceso de adopción del IVA en Colombia, ya que esta experiencia puede ofrecer información relevante con respecto a los efectos que podría tener la implementación de un impuesto al consumo. Finalmente, se estima el impacto en el recaudo de esta propuesta, y sus efectos sobre la carga de tributación de los diferentes sectores económicos.

Este documento consta de seis secciones, siendo este apartado la primera de ellas. En la segunda, se presentará un contexto sobre la estructura que han tomado los impuestos que gravan el consumo, particularmente el IVA, alrededor del mundo y en Colombia. En la tercera sección, se expondrá una discusión conceptual alrededor de la estructura y los efectos que tienen sobre la actividad económica el IVA y un impuesto a las ventas. En cuarto lugar, se expone brevemente un recuento de la adopción en Colombia del impuesto a las ventas y del IVA, exponiendo en particular las razones y los beneficios que se buscaban con la implementación del IVA para sustituir el impuesto a las ventas. En la quinta sección, se presentan los resultados de algunas estimaciones, realizadas por el Ministerio de Hacienda, sobre los efectos que tendría la adopción de un impuesto al consumo para reemplazar el IVA. Finalmente, en la última sección se concluye.

2. Contexto y evidencia internacional: impuestos que gravan el consumo

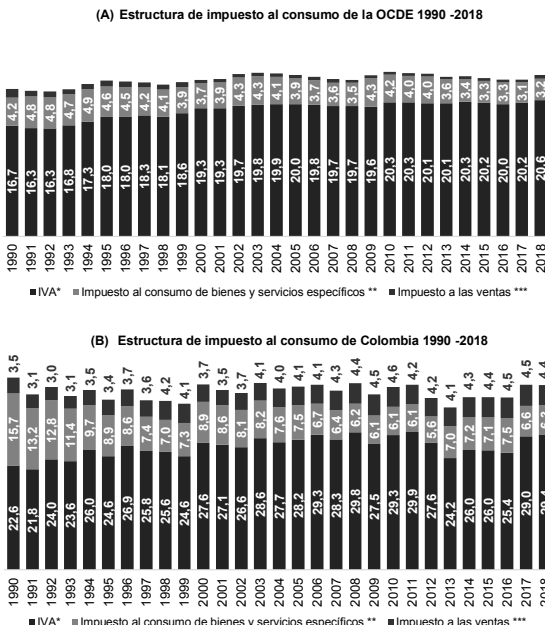
Los impuestos sobre el consumo constituyen una fuente muy importante de ingresos fiscales para buena parte de los países alrededor del mundo, y su importancia dentro del recaudo ha aumentado recientemente. Para el agregado de los países de la OCDE, los impuestos al consumo pasaron de representar 10% del PIB en 1990 a 11,1% del PIB en 2018. Adicionalmente, no solo se destaca que ha aumentado el recaudo de estos impuestos sino también su importancia dentro de los recursos fiscales, ya que entre 1990 y 2018 estos tributos representaron cerca del 32,9% del recaudo total. Dentro de este tipo de impuestos se encuentran los tributos que gravan el consumo general (IVA e impuestos a las ventas) y los impuestos que gravan el consumo específico de algunos bienes y servicios (i.e. impuestos a los cigarrillos, gasolina, bebidas alcohólicas, etc).

La mayor parte del recaudo derivado de los impuestos al consumo corresponde al Impuesto al Valor Agregado – IVA. Este impuesto, cuya finalidad es gravar el consumo final, fue adoptado por primera vez en Francia en 1948. A partir de ese momento, su uso se ha ido extendiendo por un gran número de países, en buena parte de los casos sustituyendo impuestos a las ventas existentes previamente. En otros casos, sobre todo en economías emergentes, la adopción de este impuesto se ha realizado de forma paralela con procesos de apertura comercial, con lo cual ha compensado los recaudos perdidos de impuestos a las importaciones. Lo anterior se refleja en el hecho de que a medida que el IVA empieza a aumentar su importancia sobre las estructuras de tributación de los países, la participación del recaudo por impuestos al consumo específico de bienes y servicios cae, como se evidencia en el Gráfico 1. En la actualidad, 158 países cuentan con una estructura de IVA vigente (OCDE, 2018). Específicamente, en el caso de los países de la OCDE, el único país que actualmente no tiene vigente este impuesto es Estados Unidos.

En Colombia, los impuestos al consumo, y en particular el IVA, han ido aumentando en importancia en la generación de ingresos fiscales. En el país, lo anterior ha sido consecuencia de las modificaciones en la estructura tributaria realizadas durante los últimos 30 años, a fin de conseguir fuentes de financiación para los crecientes gastos que ha enfrentado el Gobierno, en particular gasto social. Así, en el país el recaudo de impuestos al consumo entre 1990 y 2018 ha representado más del 40% del recaudo total, el cual ha aumentado de 4,9% del PIB en 1990 a 8,3% del PIB en 2018. Estas tendencias han estado impulsadas por el crecimiento en el recaudo de IVA, el cual ha pasado de 2,1% del PIB en 1990, a 5,7% en 2018.

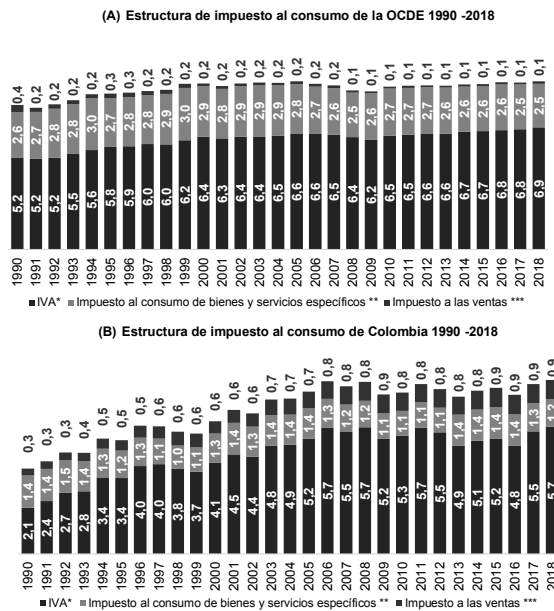
La experiencia internacional muestra que la importancia del IVA dentro del recaudo ha sido creciente. A medida que se empezaron a complejizar los patrones de consumo, en las últimas décadas del siglo XX, un número cada vez mayor de países empezaron a adoptar el IVA para reemplazar impuestos al consumo, para de esta manera eliminar las distorsiones que estos generan (Tait, 1998).

Gráfico 1. Impuestos al consumo recaudados por el Gobierno General. 1990 - 2018 (% del recaudo total)



Nota: *IVA incluye el impuesto recaudado sobre la actividad económica interna (IVA interno) e importaciones (IVA externo). **Este rubro recoge todos los impuestos generales recaudados en una sola etapa, ya sean en la etapa de producción o comercio mayorista o minorista. *** Este rubro incluye los impuestos al consumo especial de bienes esenciales o de lujo, bebidas alcohólicas, tabaco, energía, azúcar, remolacha azucarera, fosforo y chocolate. No incluye aranceles, derechos de importación, impuestos sobre el uso de servicios públicos o servicios específicos.
Fuente: Estadísticas de la OCDE

Gráfico 2. Impuestos al consumo recaudados por el Gobierno General. 1990-2018 (%PIB)



Nota: *IVA incluye el impuesto recaudado sobre la actividad económica interna (IVA interno) e importaciones (IVA externo). **Este rubro recoge todos los impuestos generales recaudados en una sola etapa, ya sean en la etapa de producción o comercio mayorista o minorista. *** Este rubro incluye los impuestos al consumo especial de bienes esenciales o de lujo, bebidas alcohólicas, tabaco, energía, azúcar, remolacha azucarera, fosforo y chocolate. No incluye aranceles, derechos de importación, impuestos sobre el uso de servicios públicos o servicios específicos.
Fuente: Estadísticas de la OCDE

3. Diferencias de estructura entre el IVA y el impuesto al consumo, y sus efectos sobre la actividad económica

La forma más eficiente que pueden tomar los impuestos sobre el consumo general de bienes y servicios es gravar el consumo final, y no las compras de insumos o bienes intermedios (Tait, 1998). De esta forma, se minimizan las distorsiones generadas por estos tributos, en la medida en que solamente se afectan los precios de los bienes y servicios de consumo final, y no las estructuras de costos de las empresas. Así, la carga tributaria que recae sobre las ventas finales corresponde únicamente al impuesto cobrado en esta transacción, sin que se generen cargas implícitas dentro de valor de los bienes y servicios al no existir impuestos que incrementen el valor de los costos.

En este sentido, es esencial dentro del diseño de estos impuestos que no se graven las compras de insumos o bienes intermedios que usan las empresas dentro de sus procesos de producción. En caso de que se graven estas transacciones, se generan ineficiencias en el proceso productivo, que alejan a la economía de su máximo potencial de producción (Ebrill et al., 2001). Así, esta característica es fundamental para minimizar las distorsiones generadas por este impuesto.

Adicionalmente, no gravar las compras de insumos y bienes intermedios hacen que se evite la generación de efectos en cascada. Estos efectos describen la situación en la cual se cobra impuesto sobre impuesto, lo cual 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 generado por los impuestos. Lo anterior tiene como consecuencia que se genere un incremento no explícito en la carga tributaria, que además dificulta su medición, porque la magnitud del efecto en cascada depende de las estructuras de costos, y del número de etapas intermedias que hay en la cadena de producción y comercialización.

La generación de efectos en cascada, a su vez, ocasiona que se viole el principio de neutralidad en la tributación entre distintas actividades económicas (OCDE, 2018). Este principio se refiere a que las cargas tributarias efectivas deben ser iguales entre distintos bienes y servicios gravados a una misma tarifa. La generación de efectos en cascada hace que se viole este principio, ya que la carga efectiva que recae sobre un determinado bien o servicio depende de su estructura de costos, del número de etapas intermedias que tiene el proceso de producción y del grado de integración vertical que tiene su cadena de producción. En particular, entre más transacciones intermedias existan en los procesos de producción y comercialización, mayores serán las distorsiones y la carga tributaria generada por el efecto en cascada. Esta violación de la neutralidad genera distorsiones significativas, en la medida en la que se alteran de forma no evidentes o predecibles los precios de los distintos productos gravados a una misma tarifa, y de esta manera se distorsionan las decisiones de consumo de formas no deseadas (Ebrill, Keen, Bodin y Summers, 2001). Adicionalmente, lo anterior genera incentivos para que las empresas realicen procesos de integración vertical para disminuir la carga tributaria efectiva sobre la venta de sus bienes y servicios finales, alejando esta decisión de consideraciones de eficiencia.

Como consecuencia de lo anterior, los efectos en cascada generan un sesgo en contra de los bienes con procesos de producción más complejos, lo cual puede afectar la competitividad y el desarrollo económico. Lo anterior es consecuencia de que estos bienes se caracterizan por tener procesos de producción con un mayor número de etapas intermedias y encadenamientos hacia atrás (compras de insumos de otros sectores). Debido a que la producción y exportación de bienes más complejos es uno de los rasgos característicos de las economías de ingreso alto (Hausman y Rodrik, 2006), los efectos en cascada pueden afectar el crecimiento de la producción de este tipo de bienes, ralentizando los procesos de desarrollo económico.

Los efectos en cascada también violan el principio de neutralidad entre la producción nacional y extranjera, con potenciales efectos sobre la competitividad de la producción doméstica. Al igual que entre distintos sectores económicos, la tributación en cascada lleva a que haya cargas efectivas diferentes entre bienes importados y de producción nacional, que son difíciles de estimar o predecir. Esta carga variará en función de los márgenes de utilidad y el grado de integración vertical presentes tanto en el proceso de producción doméstica, como en el proceso de comercialización de bienes importados, distorsionando las decisiones de consumo. En particular, si hay una menor cantidad de eslabones en la comercialización de bienes importados, la carga efectiva será menor sobre las importaciones, perjudicando la competitividad de la producción nacional. Lo anterior es aún más relevante al tener en cuenta que muchos competidores tienen una tributación indirecta basada en el IVA.

Los factores mencionados anteriormente resaltan la importancia de que los impuestos sobre el consumo graven únicamente el consumo final, y no las compras de insumos o bienes intermedios. En este sentido, es deseable encontrar la estructura impositiva que logre este objetivo de la mejor forma posible, minimizando la posibilidad de gravar los costos de las empresas, mientras que se maximiza el recaudo obtenido y se minimizan las posibilidades de evasión. Adicionalmente, es importante que la estructura impositiva elegida sea eficiente, en el sentido de que minimice los costos incurridos por los contribuyentes al cumplir con sus obligaciones, y los asumidos por parte del Gobierno en el proceso de fiscalización.

Un impuesto sobre las ventas generalizado, que grave todas las transacciones de compra y venta de bienes y servicios, no cumple con estos objetivos, y por lo tanto genera distorsiones severas en la actividad económica. Si bien este tipo de impuesto se podría adoptar debido a su estructura simple, el hecho de que la mayor parte de los países hayan concentrado su tributación en IVA sugiere que los costos que genera su implementación superan los beneficios. Un impuesto sobre el consumo con esta estructura gravaría los insumos y bienes intermedios, generando ineficiencias en los procesos de producción. Asimismo, se crearían efectos en cascada, lo cual llevaría a que hubiera cargas tributarias dispares entre sectores económicos, y entre bienes importados y nacionales. Por lo tanto, es necesario explorar impuestos con diseños diferentes, que eviten que se de origen a estas distorsiones que afectan la eficiencia de los procesos productivos y las decisiones de consumo.

En la Tabla 1 se evidencia el efecto sobre los costos y la carga tributaria efectiva en la venta final que tendría un impuesto a las ventas aplicado de forma generalizada. Se presentan dos ejemplos hipotéticos de la estructura de costos y la cadena de producción de

dos bienes, camisas y azúcar. Este ejercicio, que solo sirve para ejemplificar los efectos de los impuestos en cascada y no pretende ser un reflejo de la estructura de costos real de estos bienes, evidencia las ineficiencias que genera este impuesto. En este ejemplo, todas las ventas y servicios, y todas sus transacciones de compra y venta, se gravan con un impuesto a las ventas generalizado de 10%. En este ejemplo, la cadena de producción de las camisas consiste en algodón, que posteriormente se transforma en tela y camisas, que pasan a ser comercializadas. En el caso del azúcar, la cadena de producción del ejemplo consiste en caña de azúcar usada para hacer azúcar, que después se comercializa.

Tabla 1. Ejemplo de incidencia de impuesto generalizado sobre las ventas

Bien: Camisas				Bien: Azúcar			
Bien	Valor sin impuestos	Impuesto 10%	Valor con impuesto	Bien	Valor sin impuestos	Impuesto 10%	Valor con impuesto
Algodón	20,0	2,0	22,0	Caña de azúcar	30,0	3,0	33,0
Tela	50,0	5,2	57,2	Azúcar	80,0	8,3	91,3
Camisas	90,0	9,7	106,9	Comercialización	100,0	11,1	122,4
Comercialización	100,0	11,7	128,6				
Tarifa efectiva	28,6%			Tarifa efectiva	22,4%		

Fuente: Elaboración de los autores

Tanto un impuesto sobre las ventas, que grave solo las ventas finales, como el IVA, son alternativas de impuestos que buscan gravar únicamente el consumo final y evitan las distorsiones que ocasionan los impuestos generalizados a las ventas. En principio, un impuesto que solo grave las ventas finales es equivalente a un impuesto al Valor Agregado, en el sentido de que en ambos casos el propósito del impuesto es gravar únicamente el consumo final de bienes y servicios. En ese sentido, ambas alternativas permiten gravar el consumo de forma eficiente. Sin embargo, estos dos impuestos tienen diferencias de estructura, que hacen que en la práctica no sea equivalente su implementación. En este orden de ideas es importante identificar las diferencias de diseño entre el IVA y el impuesto a las ventas, ya que estas tendrán consecuencias sobre cuál alternativa genera menores distorsiones.

Los impuestos a las ventas de consumo final gravan las transacciones en un único momento de la cadena de producción y comercialización de un bien o servicio. Típicamente, estos impuestos gravan las ventas de manufacturas en el punto de fábrica o en la venta minorista, o gravan los servicios en el momento en el que se prestan. Entre más adelante en la cadena se grave la venta, mayor será el valor del bien que se refleja en la base gravable del impuesto, y por lo tanto más cercana será la tarifa efectiva a la tarifa nominal cobrada. Estos impuestos típicamente se adoptan debido a la simplicidad que tiene su estructura, tal y como ocurre a nivel subnacional en los Estados Unidos.

El Impuesto al Valor Agregado grava todas las transacciones dentro de la cadena de producción y comercialización, aplicando un sistema de créditos fiscales o impuestos descontables sobre el impuesto pagado en insumos y bienes intermedios. Este sistema permite que los contribuyentes recuperen los impuestos pagados sobre sus insumos y bienes intermedios, de tal forma que no se altera su estructura de costos y se mantiene la eficiencia en el proceso productivo. Así, el impuesto pagado a la administración tributaria por parte de cada contribuyente corresponde a la diferencia entre el impuesto generado por las ventas realizadas, y los impuestos pagados en la adquisición de insumos. En los casos en los que

los impuestos descontables excedan a los impuestos generados, principalmente causados por diferencias en las tarifas aplicadas al bien final y a los insumos, el contribuyente queda con un saldo a favor que se le reembolsa por parte de la administración tributaria. Con esta estructura, cada contribuyente le paga a la administración tributaria la porción del impuesto correspondiente al valor agregado generado en esa etapa de producción.

El IVA tiene dos métodos de recaudo, que son equivalentes en términos de los efectos económicos causados por el impuesto y los ingresos fiscales generados y cumplen con el objetivo de mantener la neutralidad del impuesto. El primero es el método de crédito de factura y el segundo es el método de resta o suma, siendo la principal diferencia entre ellos la forma en la que se calcula el descuento de los impuestos asumidos por la compra de insumos. El método de factura se basa en el cálculo directo de la diferencia entre el impuesto generado por las ventas de la empresa, y el IVA pagado por los insumos utilizados. Todo este método se basa en los valores de las transacciones, y su respectivo pago de impuestos, registrados directamente en las facturas. El segundo método se basa en el cálculo de valor agregado a partir de la información contable de la empresa, al cual se le aplica la tarifa del impuesto, determinándose de esta forma el impuesto a pagar a la administración tributaria. **El método más usado a nivel mundial es el método de crédito de factura, ya que tiene la ventaja de aumentar el compromiso con la auditoría y la facturación por parte de los contribuyentes, lo cual disminuye la evasión.**

Los impuestos descontables permiten que toda la carga del impuesto se traslade a la venta final, lo cual permite que el impuesto sea neutral entre actividades económicas y en términos de comercio internacional (ver Tabla 2). Lo anterior es esencial para que este impuesto no genere mayores distorsiones en las decisiones de consumo, al mantener una carga homogénea entre los distintos bienes y servicios gravados a una misma tarifa, y entre los bienes importados y de producción doméstica.

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.

Tabla 2. Ejemplo de incidencia del IVA, con tarifa de 10%

Bien: Camisas					Bien: Azúcar				
Bien	Valor sin impuestos	Impuesto generado	Impuestos descontables	Saldo	Bien	Valor sin impuestos	Impuesto generado	Impuestos descontables	Saldo
Algodón	20,0	2,0		2,0	Caña de azúcar	30,0	3,0		3,0
Tela	50,0	5,0	2,0	3,0	Azúcar	80,0	8,0	3,0	5,0
Camisas	90,0	9,0	5,0	4,0	Comercialización	100,0	10,0	8,0	2,0
Comercialización	100,0	10,0	9,0	1,0					
Tarifa efectiva	10,0%				Tarifa efectiva	10,0%			

Lo anterior evidencia que la aplicación de los impuestos descontables es esencial para que el IVA tenga una estructura eficiente, y que cualquier limitación en su aplicación la

distorsiona. Los impuestos descontables son los que permiten que la carga del impuesto se traslade por completo a la venta final, sin afectar los costos de los contribuyentes. Cualquier limitación en su aplicación generaría ineficiencias en el proceso de producción, al alterar la estructura de costos de los contribuyentes, generando adicionalmente efectos de impuestos en cascada (OCDE, 2018). Lo anterior también es cierto en el caso de los contribuyentes que resultan con un saldo a favor con la administración tributaria, ya que la oportuna y efectiva devolución de estos saldos es fundamental para mantener la eficiencia en la estructura del impuesto, y las cargas efectivas aplicadas sobre los distintos bienes en los niveles deseados.

El IVA tiene tres diferencias en su diseño con respecto al impuesto a las ventas que lo hacen más deseable para gravar el consumo. Estas diferencias son: (i) el impuesto a las ventas no garantiza que no se graven los insumos de las empresas, (ii) este impuesto concentra el recaudo en un único punto de la cadena de producción y comercialización, volviéndolo más vulnerable a la evasión, y (iii) el IVA desincentiva la evasión, al permitir un mayor seguimiento de las transacciones por medio de facturas.

En primer lugar, la estructura del impuesto a las ventas hace muy difícil garantizar que no se graven los insumos de las empresas, algo que sí se evita en mayor medida con el sistema de impuestos descontables del IVA (Ebrill et al., 2001). Si bien el impuesto a las ventas se puede diseñar de tal forma que las transacciones gravadas se enfoquen en las ventas a consumidores finales, y no empresas, como es el caso de las ventas minoristas, en la práctica es difícil asegurar que eso ocurra. La estructura de este impuesto no reconoce por sí misma si una transacción la realiza un consumidor final, o una empresa comprando insumos. Esto hace que, en la práctica, el impuesto a las ventas no elimine el efecto en cascada, lo cual distorsiona su estructura. Ahora bien, otra posibilidad que se plantea en la literatura es la introducción de un mecanismo de registro en el cual se determine cuáles son los contribuyentes habilitados para realizar compras libres de impuestos. Es importante aclarar que bajo este esquema es difícil catalogar qué bienes serán usados para la producción o para el consumo final, por lo que existe la posibilidad de que se abuse del mecanismo, y por tanto aumente la evasión. Adicionalmente, la creación de este sistema de registro aumenta los costos que genera este impuesto sobre la administración tributaria, dificultando la fiscalización y su administración. Ahora bien, otra posibilidad que se plantea en la literatura es la introducción de un mecanismo de crédito que le permita a los productores descontar los impuestos pagados durante la compra de insumos, lo cual haría transitar al impuesto al consumo hacia la estructura del IVA.

Si bien en la literatura se han propuesto mecanismos para compensar estos efectos, su implementación complejizaría la fiscalización, generando costos de transacción en los contribuyentes y facilitando la evasión. Tait (1998) establece que una de las posibles opciones para solucionar el efecto en cascada que introduce el impuesto a las ventas es permitirles a los contribuyentes comprar insumos libres de impuestos, presentando un certificado con el cual se demuestre que están adquiriendo insumos, o que van a revender el producto. Para ello, es necesario crear un mecanismo de registro en el cual se determine cuáles son los contribuyentes habilitados para realizar compras libres de impuestos. Es importante aclarar que bajo este esquema es difícil catalogar qué bienes serán usados para la producción o para el consumo final, por lo que existe la posibilidad de que se abuse del mecanismo, y por tanto aumente la evasión. Adicionalmente, la creación de este sistema de registro aumenta los costos que genera este impuesto sobre la administración tributaria, dificultando la fiscalización y su administración. Ahora bien, otra posibilidad que se plantea en la literatura es la introducción de un mecanismo de crédito que le permita a los productores descontar los impuestos pagados durante la compra de insumos, lo cual haría transitar al impuesto al consumo hacia la estructura del IVA.

En segundo lugar, el hecho de que en el impuesto a las ventas el recaudo se concentre en un único punto de la cadena de producción y comercialización hace el impuesto más vulnerable a la evasión. Esto es particularmente cierto, dado que esta etapa de la cadena

tiende a ser la venta minorista, la cual es más vulnerable frente a la evasión y tiene una gran dispersión de pequeños contribuyentes. En el caso colombiano, estos riesgos se amplifican por el alto grado de informalidad que tiene esta actividad. En caso de que estos riesgos se mitiguen gravando una etapa anterior en el proceso de comercialización, se genera una pérdida de recaudo debido a que la base gravable del impuesto no captura el valor completo de la venta final.

Los anteriores riesgos se amplifican entre mayor sea la tarifa del impuesto a las ventas, con lo cual se incrementan los incentivos a evadir el impuesto. Esto ocurre, tal y como se expuso anteriormente, debido a que la comercialización minorista es una de las etapas de la cadena de producción y comercialización más vulnerables a la evasión (OCDE, 2018). Debido a esto, la experiencia internacional muestra que los impuestos a las ventas tienden a ser efectivos cuando tienen tarifas inferiores a 10% (Ebrill et al., 2001). En la medida en la que las necesidades adicionales de recaudo lleven a que la tarifa del impuesto aumente por encima de este nivel, el impuesto se vuelve mucho más complicado de administrar y fiscalizar, al amplificarse las distorsiones que genera, con lo cual se vuelven más evidentes sus desventajas de diseño frente al IVA. Lo anterior lleva a que los países en los que se adopte un impuesto a las ventas de forma eficaz tienden a ser poco poblados, y con baja participación en el comercio internacional (Ebrill et al., 2001).

Finalmente, el proceso de seguimiento de facturas que genera la implementación del IVA desincentiva la evasión, en comparación con el impuesto a las ventas. Esto facilita las actividades de fiscalización por parte de la administración tributaria, disminuyendo la evasión no solo de IVA, sino de los otros tributos que dependen de la actividad económica del contribuyente, como el impuesto de renta.

Si bien los anteriores elementos muestran las ventajas de adoptar el IVA sobre un impuesto a las ventas, este impuesto genera ciertos retos para la administración tributaria para asegurar su adecuado funcionamiento. En primer lugar, para evitar que los contribuyentes usen impuestos descontables de forma fraudulenta, es importante tener un sistema de auditoría y fiscalización para verificar estas transacciones, a partir de las facturas que los contribuyentes entreguen como soporte. En segundo lugar, es importante que la administración tributaria sea ágil con respecto al procesamiento de los saldos de favor, con el fin de no generar costos adicionales sobre los contribuyentes.

Así, en la literatura se considera que el IVA es una mejor alternativa que el impuesto a las ventas como impuesto al consumo final, tal como lo ha mostrado la experiencia internacional. Si bien en un principio la mayoría de los países tenían impuestos sobre las ventas, que gravaban únicamente las manufacturas o el consumo final, lentamente se fue adoptando el IVA para solucionar los problemas que presentaba este impuesto. En particular, inicialmente se adoptaron mecanismos de créditos o impuestos descontables sobre los impuestos pagados en los costos, que eventualmente terminaron mutando a la estructura del IVA. La evidencia internacional indica que los países que adoptaron las estructuras de IVA terminan viéndose beneficiados dado que se elimina el efecto en cascada, se solucionan las distorsiones que se generan sobre la eficiencia de la producción y se obtienen muchos más ingresos tributarios de los que se generaban con los impuestos a las ventas.

En resumen, el IVA es un impuesto más eficiente y menos distorsionante que el impuesto a las ventas. A diferencia del impuesto a las ventas, el IVA es neutral entre la producción nacional e internacional, y dentro de las actividades de producción doméstica. Así, este impuesto genera la misma carga entre diferentes sectores que tengan una misma tarifa, independientemente de sus características particulares, y entre productos domésticos e importados. Por otro lado, este impuesto elimina las distorsiones generadas por los impuestos en cascada, y adicionalmente desincentiva la evasión, al requerir facturas de las compras de insumos realizadas como soporte para la aplicación de impuestos descontables (OCDE, 2018).

4. Historia del IVA en Colombia

La historia de la implementación del IVA en Colombia muestra que la adopción de este impuesto fue surgiendo gradualmente, como consecuencia de la búsqueda de soluciones a los problemas y distorsiones que generaba el impuesto a las ventas vigente. En ese sentido, realizar un breve recuento histórico de cómo fue ocurriendo este proceso de adopción es útil para tener en cuenta los elementos que ya hicieron que en el pasado el país decidiera implementar un impuesto al valor agregado, para reemplazar el impuesto a las ventas que operaba desde la década de los 60. Estos hechos pueden resultar útiles a la hora de analizar la pertinencia en la actualidad de reemplazar el IVA por un impuesto al consumo, ya que varios de los elementos que se tuvieron en consideración en el pasado son relevantes dentro de la discusión actual.

El punto de partida de la historia de IVA en Colombia ocurre en 1963, cuando el Gobierno decidió adoptar un impuesto sobre las ventas. Este tributo inicialmente tenía una estructura monofásica, aplicable a las actividades manufactureras. Si bien la decisión de adoptar este impuesto se tomó en 1963, es solo en 1965 que entra en vigor. En un principio este impuesto tenía exenciones sobre las exportaciones, los alimentos, los textos escolares y los medicamentos. Ahora bien, Perry y Cárdenas (1986) establecen que, dadas las dificultades de procedimiento para mantener eximidos dichos productos vía certificación del comprador, se establece un sistema de devolución.

Durante los siguientes años el impuesto a las ventas fue evolucionando, cubriendo cada vez más bienes, e incrementando las tarifas. Inicialmente, este impuesto tenía una tarifa general del 3% y tarifas diferenciales, según el producto, del 5%, 8% y 10%. Adicionalmente, y tal como se mencionó anteriormente, este impuesto tenía como objetivo ser cobrado en una sola etapa, en las ventas de las empresas de actividades manufactureras. Ahora bien, dadas las complejidades de administrar este impuesto, en 1966 se decide gravar todas las ventas entre empresas, exceptuando a compradores que producían bienes exentos o de exportación y se permite descontar el valor de los insumos utilizados en la producción. De esta forma, el impuesto adopta la estructura de crédito tributario, pero sigue manteniendo su estructura de cobro en una única etapa del proceso de producción. De igual manera, se modificaron las tasas impositivas, de tal manera que se aumentaron las tarifas diferenciales del 8% y 10% al 15%. Adicionalmente, en 1971 se aumentó la tarifa general al 4% y se incluyen los servicios a la base gravable del impuesto.

Las reformas realizadas en el impuesto a las ventas en la década de los 70 acercaron su estructura a la de un impuesto al valor agregado. Estas modificaciones se dieron

principalmente en el contexto de la reforma tributaria realizada en 1974, que buscaba disminuir el déficit fiscal, y los efectos de la crisis económica que se estaba experimentando. En este contexto, se aumentaron las tarifas de este impuesto, de tal forma que la tarifa general se incrementó a 15% y se establecieron tarifas diferenciales del 6% y del 35%. Con esta reforma también se dio un paso adelante en la conversión del impuesto a las ventas en una estructura de IVA, ya que se comenzó a utilizar la técnica de valor agregado para calcular el impuesto a cargo, y se estableció un sistema de devoluciones para los impuestos pagados por productores de bienes exentos, exportadores de bienes manufacturados y empresas que tuvieran saldos a favor por concepto de que sus insumos fueran gravados a tarifas más altas que las aplicadas a la venta de sus productos. Ahora bien, dado que había una gran cantidad de bienes exentos del impuesto, se dificultaba la administración, recaudación del impuesto y devolución de saldos a favor.

Perry & Cárdenas (1986) afirman que el sistema del impuesto a las ventas era imperfecto dado que no permitía ‘desgravar’ todos los insumos adquiridos durante el proceso de producción, de tal manera que era difícil de administrar. Lo anterior, conlleva a que se genere el efecto cascada que se mencionó en la anterior sección, con todas las distorsiones que trae consigo. Adicionalmente, estos autores resaltan el hecho de que era muy complicado hacer la devolución de los impuestos pagados por los insumos utilizados en cada etapa de producción, lo cual afectaba la eficiencia de los procesos productivos y distorsionaba las decisiones de consumo.

En 1983 se instauró una estructura de IVA en Colombia, reemplazando el impuesto a las ventas vigente anteriormente. Este cambio ocurre por medio de una fuerte reforma en la estructura del impuesto a las ventas, que lo transformó en una estructura de IVA. Con estas modificaciones, se incorporaron plenamente los impuestos descontables en la estructura del impuesto, buscando solucionar el problema generado por el hecho de que no se estuvieran efectivamente devolviendo los impuestos pagados por productores, exportadores y fabricantes de bienes exentos. Adicionalmente, con la solución de los anteriores problemas, junto con la introducción de la exención sobre las exportaciones, se implementan medidas para mejorar la competitividad de las empresas nacionales en los mercados internos y externos. Adicionalmente, con esta reforma se extendió el impuesto al comercio al detal, se estableció una tarifa general del 10%, aun así, se siguieron manteniendo tarifas del 20% y el 35% para consumo suitario. Al mismo tiempo se amplió la base gravable incluyendo nuevos servicios.

A partir de 1983 se instauró la base de la estructura actual del IVA en Colombia. A partir de allí, tanto la base gravable como el esquema de tarifas ha sufrido modificaciones. Sin embargo, su estructura básica es la que resultó de las reformas mencionadas anteriormente, que llevaron a que el impuesto a las ventas inicialmente implementado se fuera transformando en el IVA actualmente vigente.

5. Estimaciones del impacto en el recaudo

A continuación, se presentan estimaciones del impacto en el recaudo que generaría la sustitución del IVA por un impuesto al consumo en Colombia. A partir de las declaraciones de IVA sobre la actividad económica interna para el año gravable 2018 (última información disponible en la página web de la DIAN), y de las declaraciones de importaciones

del año 2019, se estima el impacto en el recaudo que generaría esta modificación en la estructura tributaria nacional.

Se simulan dos alternativas de posibles diseños del impuesto al consumo. En una de ellas, se aplica el impuesto al consumo a todas las transacciones de bienes y servicios actualmente gravadas con IVA, mientras que en la otra solo se gravan las ventas de las actividades que se consideran que producen bienes o servicios finales. La primera de estas dos alternativas genera una estructura tributaria altamente ineficiente, con significativas distorsiones sobre las decisiones de consumo y los procesos de producción. En particular, es evidente la magnitud en la que se generan efectos en cascada y en la que no se cumple la neutralidad entre actividades económicas. Sin embargo, a pesar de todos estos problemas, esta alternativa se simula debido a que hizo parte de lo que se propuso durante el trámite de la Ley de Financiamiento (Ley 1943 de 2018) y la Ley de Crecimiento (Ley 2010 de 2019) en el Congreso de la República. La segunda alternativa simula los efectos de un impuesto al consumo que sigue las buenas prácticas señaladas en la sección 3 del documento, procurando gravar solo transacciones de consumo final. Sin embargo, tal y como se ha reseñado, esta alternativa no permite que se dejen de gravar por completo los costos de las empresas y es más vulnerable a la evasión que el IVA.

En ambos casos, tal y como lo especifica la Ley 2010 de 2019, se simula el escenario en el cual se implementa un impuesto al consumo con una tarifa de 8%. En el caso en el que el impuesto cubre las mismas transacciones actualmente gravadas con IVA, la tarifa de 8% se le aplica a los bienes y servicios gravados actualmente a la tarifa general de 19%. En el caso en el que solo se gravan bienes finales, la tarifa de 8% se aplica solamente al subconjunto de bienes y servicios finales que actualmente tienen IVA de 19%. Los bienes y servicios gravados al 5% se mantienen a esa tasa, de la misma forma que no se gravan ninguno de los bienes y servicios actualmente exentos o excluidos de IVA.

Ambos escenarios contemplan que no se realice ningún tipo de compensación de impuestos descontables. Así, en las distintas actividades económicas no se permite la recuperación de los impuestos pagados sobre los insumos o bienes intermedios, lo que en mayor o menor medida generará efectos en cascada e ineficiencias productivas. En el segundo escenario, este efecto negativo se mitiga por el hecho de que, en teoría, la mayor parte de los insumos de las actividades económicas no estarían gravados con el impuesto al consumo.

a. Impuesto al consumo aplicado de forma generalizada sobre las transacciones actualmente gravadas con IVA

La aplicación de forma generalizada de un impuesto al consumo de 8% aumentaría el recaudo de \$6,0 billones a precios de 2019 (0,6% del PIB). Sin embargo, sus efectos directos en precios no serían inferiores a una medida que incrementara el recaudo de IVA en el mismo monto. Es importante señalar que las estimaciones sobre el efecto en el recaudo que tendría la implementación de este impuesto tienen una gran varianza en sus

resultados, debido al nivel de incertidumbre sobre los efectos de esta propuesta en la actividad productiva y la estructura de costos del sector empresarial².

Los efectos de esta medida serían muy disímiles en la carga tributaria aplicada sobre las distintas actividades económicas. En particular, se observa que la carga tributaria efectiva aumenta en el caso de las actividades con márgenes de utilidad bajos, que corresponden principalmente a la fabricación de bienes transables y su comercialización. Por el otro lado, la carga efectiva se reduce para los sectores con altos márgenes de utilidad, que corresponden principalmente a la provisión de servicios. De forma agregada, este incremento en la tarifa efectiva generaría un incremento en los precios, que en última instancia perjudica el bienestar de los consumidores. Se estima que una tarifa de 7,4% generaría el mismo recaudo que la estructura de IVA actualmente vigente en Colombia.

Tabla 3. Cambio en la carga efectiva de cada sector económico, debido a la implementación de un impuesto al consumo de 8%

Sector	Cambio en la carga tributaria (\$Millones de 2019)	Incremento % frente a IVA
Actividades de las personas naturales	-97.138	-43%
Sector agropecuario	825.244	-158%
Minería	3.193.725	-2831%
Industria manufacturera	4.726.777	307%
Suministro de electricidad, gas y agua, y construcción	-226.025	-47%
Comercio al por menor y por mayor, servicios de reparación	15.129.663	201%
Transporte	-610.634	-31%
Hoteles, bares y restaurantes	-145.458	-26%
Información y comunicaciones	-703.186	-17%
Actividades financieras y de seguros	-986.003	-29%
Actividades inmobiliarias	-667.438	-45%
Actividades profesionales, científicas y técnicas; servicios administrativos y de apoyo	-2.000.822	-32%
Otras actividades de servicios	-445.268	-80%
Importaciones	-12.040.801	-56%
Total	5.952.636	9%

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP

Es particularmente sustancial el incremento en la tarifa efectiva de tributación que experimentaría el sector comercio. Debido a los bajos márgenes de utilidad que tiene esta actividad, su carga efectiva se ve particularmente afectada por el hecho de no poder aplicar impuestos descontables. Esto ocurre debido a que el efecto sobre el pago de impuestos que tiene la eliminación de los impuestos descontables supera el generado por la reducción de la tarifa sobre las ventas realizadas. Así, los costos se incrementarían de forma sustancial, al no poderse recuperar el impuesto pagado en la adquisición de los productos que se venden, lo cual llevaría a un aumento en precios. De la misma manera, por características similares, aumenta de forma sustancial la carga efectiva sobre la industria manufacturera.

² La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) estima que la implementación del impuesto al consumo generaría una reducción de \$16,8 billones (1,6% del PIB) en el recaudo, si no cambian las tasas de evasión. Si la evasión aumenta, como lo sugiere la literatura, el recaudo se reduciría en \$23,1 billones (2,2% del PIB), consistente con un incremento en la evasión de 23% a 33%.

En todos los casos, aumenta la carga tributaria de las exportaciones y la producción de bienes actualmente exentos de IVA. Esta mayor carga tributaria ocurriría como consecuencia de que las empresas de estos sectores no puedan recuperar los impuestos pagados sobre sus costos. Así, si bien estas ventas no se gravarían con el impuesto al consumo, estos contribuyentes tendrían un incremento en sus costos, al no poder recuperar los impuestos pagados sobre los insumos, con lo cual aumentaría la carga efectiva de tributación a la que están sujetos. En el caso de las exportaciones, este incremento en los costos se traduciría en una importante pérdida de competitividad en los mercados internacionales.

b. Impuesto al consumo aplicado solo sobre las ventas de consumo final

Un impuesto al consumo aplicado únicamente sobre las ventas de consumo final generaría una reducción en el recaudo de \$31,0 billones de pesos a precios de 2019 (2,9% del PIB). Debido a que la estructura de este impuesto pretende ser relativamente equivalente al IVA en términos de carga efectiva sobre los sectores, neutralidad y recaudo generado, la reducción tan fuerte que se observaría en el recaudo sería consecuencia de la reducción en la tarifa del impuesto, del 19% actualmente vigente con el IVA, a 8%. Así, de forma aproximada, bajo esta estructura se llegaría al mismo recaudo observado actualmente para el IVA con la misma tarifa general de 19%.

En esta metodología, se consideraron ventas finales las ventas de vehículos, comercio minorista, transporte aéreo de pasajeros, hoteles, bares, restaurantes, telecomunicaciones, las actividades artísticas, de entretenimiento y recreación, y la producción doméstica y venta mayorista de maquinaria y equipo³. Esta lista de actividades económicas corresponde de forma cercana a los bienes y servicios de consumo final de los hogares, y los componentes de la formación bruta de capital⁴, que están actualmente gravados a la tarifa general de IVA. Finalmente, se asume que ninguna transacción de importación queda gravada en la aduana, ya que directamente no representan consumo final.

6. Conclusiones

Tal y como se expone a lo largo de este documento, **la sustitución del IVA por un impuesto al consumo aplicado de forma generalizada sobre las transacciones actualmente gravadas con IVA tendría efectos nocivos sobre la actividad económica y la capacidad de fiscalización de la DIAN.** El hecho de que con este tributo se graven los costos empresariales genera ineficiencias en los procesos de producción, debido al incremento en costos que experimentarían las empresas. Adicionalmente, este impuesto generaría efectos en cascada, que distorsionarían las decisiones de consumo al eliminar la neutralidad del impuesto entre actividades económicas, y entre la producción nacional y extranjera. Por último, esta estructura elimina los efectos positivos sobre la evasión que tiene el IVA, con lo cual posiblemente se dificulten las actividades de fiscalización de la autoridad tributaria.

³ Las actividades gravadas corresponden a los siguientes códigos CIU a dos dígitos sobre la revisión 4 adaptada para Colombia: 27, 28, 45, 47, 55, 56, 61, 90, 91, 92, 93 y 96. Adicionalmente, se incluyen las actividades 4653, 4659, 4663, 4664, 5111 y 5112.

⁴ Si bien en teoría solo se debería gravar el consumo final y no la inversión, se incluyen la producción y venta mayorista de maquinaria y equipo dentro de las actividades gravadas, para hacer la estructura de este impuesto comparable con la estructura actual del IVA, en la cual se grava la adquisición de bienes de capital.

La experiencia internacional va en línea con mantener y profundizar el IVA. En efecto, el recaudo por concepto de impuesto al consumo o a las ventas ha pasado de 0,4% del PIB en 1990 a 0,1% en 2018 en los países de la OECD, en un contexto en que los ingresos fiscales por IVA se han incrementado desde 5,2% del PIB hasta 6,9% en ese mismo periodo.

La historia de la adopción del IVA en Colombia muestra que, en el país, la implementación de este tributo surgió como una respuesta a los problemas que tenía el impuesto a las ventas vigente con anterioridad. Así, la experiencia del país en las décadas de los 60s, 70s y 80s muestra que sustituir el IVA con un impuesto nacional al consumo en la actualidad implicaría dar reversa a las discusiones que tuvieron lugar en ese entonces. Con ello, podrían retomar las ineficiencias por desigualdad en el tratamiento tributario entre sectores, y problemas de administración de la estructura del impuesto, que fueron justamente los que motivaron la migración a un esquema de IVA.

Un impuesto al consumo con esta estructura generaría un incremento de \$6,0 billones en el recaudo, a precios de 2019 (0,6% del PIB)⁵ debido a que de forma agregada se incrementa la carga efectiva de tributación sobre las actividades económicas. Sin embargo, su efecto directo sobre los precios no sería inferior a un incremento del IVA que produjera el mismo nivel de recaudo. Así mismo, tal como se mencionó anteriormente, el cambio en la carga efectiva de tributación es distinto entre actividades económicas, debido a que se elimina la neutralidad del impuesto. Las actividades que se ven más afectadas son las que tienen menores márgenes de utilidad, pertenecientes sobre todo al comercio y los sectores transables. Debido al incremento en la carga efectiva de tributación, sobre todo del sector comercio, se materializaría un notable incremento en el nivel de precios, que afectaría el bienestar de los consumidores. Estos incrementos en la tributación serían particularmente fuertes para los bienes y servicios actualmente exentos de IVA, y para las exportaciones. Lo anterior, junto con la mayor carga sobre los sectores transables, se traduce en una menor competitividad de las empresas nacionales en los mercados internacionales. Se estima que, si este impuesto tuviera una tarifa de 7,4%, se alcanzaría el mismo recaudo que el que se obtiene con la estructura de IVA actualmente vigente.

En caso de que se implemente un impuesto al consumo que solo trate de gravar el consumo final, tal y como lo recomienda la literatura, se observaría una pérdida de recaudo de \$31 billones a precios de 2019 (2,9% del PIB). Debido a que la estructura de este impuesto es teóricamente equivalente al IVA, la reducción en el recaudo que se observaría sería consecuencia de la disminución en la tarifa del impuesto. Sin embargo, es importante mencionar que la literatura considera más eficiente el IVA como instrumento para gravar el consumo final, ya que controla de forma más eficiente que no se graven los costos de las empresas, y es menos vulnerable frente a la evasión.

⁵ Las estimaciones sobre el efecto en el recaudo de la implementación del impuesto al consumo con esta estructura tienen una gran varianza en sus resultados, debido al nivel de incertidumbre sobre los efectos de esta propuesta en la actividad productiva y la estructura de costos del sector empresarial. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) estima que la implementación del impuesto al consumo generaría una reducción de \$16,8 billones (1,6% del PIB) en el recaudo, si no cambian las tasas de evasión. Si la evasión aumenta, como lo sugiere la literatura, el recaudo se reduciría en \$23,1 billones (2,2% del PIB), consistente con un incremento en la evasión de 23% a 33%.

7. Referencias Bibliográficas

- Ebrill, Keen, Bodin y Summers. (2001). *The Modern VAT*. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C. Recuperado de: [https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF071/07173-9781589060265/07173-9781589060265/Other formats/Source PDF/07173-9781451931761.pdf](https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF071/07173-9781589060265/07173-9781589060265/Other%20formats/Source%20PDF/07173-9781451931761.pdf)
- Hausman R., Rodrick D. (2006). *Doomed to choose: industrial policy as predicament*. Harvard University, Cambridge. Recuperado de: <https://drodrik.scholar.harvard.edu/publications/doomed-choose-industrial-policy-predicament>
- Junguito R., Rincón H. (2004). *La política fiscal en el siglo XX en Colombia*. Borrador de Economía N° 318. Banco de La República de Colombia. Recuperado de: <https://www.banrep.gov.co/es/politica-fiscal-el-siglo-xx-colombia>
- OECD. (2018). *Consumption Tax Trends 2018: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues*. Éditions OCDE / OECD Publishing. Recuperado de: <https://www.oecd.org/tax/consumption-tax-trends-19990979.htm>
- Perry G., Cárdenas M. (1986). *Diez años de reformas tributarias en Colombia*. Fundación para la Educación superior y el Desarrollo- FEDESARROLLO. Bogotá D.C. Recuperado de: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1620>
- Tait Alan. (1988). *Value Added Tax: International Practice and Problems*. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C. Recuperado de: [https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF071/07773-9781557750129/07773-9781557750129/Other formats/Source PDF/07773-9781455265831.pdf](https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF071/07773-9781557750129/07773-9781557750129/Other%20formats/Source%20PDF/07773-9781455265831.pdf)