

Imprimir

Antecedentes

El Impuesto al Valor Agregado IVA es uno de los pilares del sistema tributario colombiano. Es un impuesto indirecto, se le carga al consumidor sin tener en cuenta su capacidad de pago, por tal razón se le califica como un impuesto regresivo.

Sin embargo, corrientes como algunas neoliberales no dudan en señalar que con un impuesto universal plano al consumo se realiza una determinada concepción peculiar del principio de equidad del sistema tributario por dársele un tratamiento igualitario a todos los contribuyentes, independiente de su capacidad de pago. Se argumenta que, con un impuesto uniforme, se elimina el tratamiento discriminatorio que implica tener un impuesto al consumo diferenciado, además de que se reducen los gastos de administración tributaria[1].

Así mismo, la generalización del IVA y de los impuestos al consumo implica que el monto pagado resulta ser proporcional al consumo realizado, de manera que las personas que tengan mayor ingreso o patrimonio pueden gastar más en bienes de lujo y de esta forma generar un mayor recaudo tributario, por lo que le atribuyen equívocamente un cierto carácter progresivo. Claro está que el impuesto general puede impactar perversamente a algunas familias menos ricas y pobres por el consumo de un conjunto de bienes y servicios de consumo, pero para compensar ese impacto regresivo se cuenta con instrumentos como la devolución del IVA[2] o la adopción de un impuesto presuntivo a las personas de mayor ingreso por el consumo de los bienes exentos como los de la canasta familiar básica[3] o la reducción de las tarifas aplicadas a determinados tipos de bienes (alimentos, medicamentos, entre otros), pero esta última alternativa a costa de beneficiar a los ricos y las personas de ingreso medio, entre otros[4].

A pesar del carácter regresivo en sentido estricto del término de un impuesto indirecto uniforme como el IVA, la existencia de tratos preferenciales a través de tarifas diferenciales según el tipo de producto sujeto al impuesto o su clase de consumidores finales –pobres vs. ricos– o sectores productivos demandantes intermedios del producto, entre otros, reproduce impactos redistributivos adicionales que pueden agudizar o aminorar su grado de

regresividad, dependiendo de los grupos de personas y de sectores beneficiados con las excepciones a la uniformidad de la tarifa del IVA.

El Gobierno nacional en su Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP, 2020) presenta que los tratamientos preferenciales en la estructura del IVA implican un Gasto Tributario potencial de \$74.9 billones (7.1% del PIB) en 2019 –expresado en menor recaudo tributario para la Nación por dicha cuantía debido a la no existencia de una tarifa uniforme (del 19%) para la totalidad de bienes y servicios en la economía–. Sin embargo, no presenta una discriminación entre el IVA interno y externo.

La magnitud del Gasto Tributario potencial así calculado puede llevar a muchos a pensar que la universalización del impuesto indirecto al consumo sobre la totalidad de bienes y servicios podría propiciar una reducción de impuestos directos como el de la renta o el del patrimonio por los supuestos “efectos perversos” que podrían producir sobre el ahorro y la inversión de las personas naturales y jurídicas; olvidando que en Colombia, el 31% de los 14 millones 350 mil hogares colombianos perciben un ingreso inferior al de un salario mínimo legal vigente (el SMLV en 2020 es igual a \$877.803 por mes); el 30% entre 1 y 2 SMLV; el 16% entre 2 y 3 SMLV; y, el restante 23% superior a 3 SMLV (Encuesta de ingresos y gastos de 2018 del DANE). Esta situación se agudiza socialmente, para los hogares más pobres y vulnerables, pues el 43% de ellos está constituido por 4 o más personas por hogar.

En este primer documento se presenta una aproximación al gasto tributario para el IVA externo.

El Gasto Tributario del IVA externo

En los valores consignados en las declaraciones de importación se presenta el reconocimiento de los tributos externos para cerca de 6500 sub-partidas arancelarias (a 10 dígitos), con base en los cuales se puede calcular la tarifa efectiva para el IVA externo como para el Arancel. La tarifa efectiva media del arancel se calculo como la relación entre el arancel autoliquidado y el valor CIF de las importaciones, mientras que el del IVA externo

autoliquidado como la relación entre el Valor autoliquidado del IVA y el Valor CIF de la Importación más el Arancel Autoliquidado.

De acuerdo con las Tarifas Efectivas se estima el Gasto Tributario por concepto tanto del IVA Externo como del Arancel. De acuerdo con los registros administrativos, las importaciones FOB en 2019 fueron de USD\$50.3 mil millones, equivalente a CO\$172.9 billones. El arancel autoliquidado ascendió a CO\$4.1 billones y el IVA autoliquidado a CO\$21.4 billones, para un total de impuesto autorreconocido por CO\$25.5 billones (Cuadro 1).

CUADRO 1. TARIFAS EFECTIVAS MEDIA DEL ARANCEL Y DEL IVA EXTERNO EN 2019 (Millones de pesos y %)							
	VALOR IMPORTACIONES CIF	ARANCEL AUTOLIQUIDADO	IVA AUTOLIQUIDADO	TOTAL IMPUESTO RECONOCIDO	Tarifa Efectiva Arancel (%)	Tarifa Efectiva IVA (%)	Tarifa Efectiva Total (%)
TOTAL	172,931,087	4,091,165	21,434,266	25,525,431	2.40%	12.11%	14.76%
Fuente: DIAN y DANE. Cálculos propios.							

El valor estimado del Gasto Tributario del IVA externo se calculó con una tarifa general del 19% y como base las importaciones CIF más el arancel autoliquidado restándole los actuales valores del IVA autoliquidados. Al haberse visto reducida la Tarifa Nominal del IVA del 19% a la Tarifa Efectiva observada del 12.4% se habría generado un Gasto Tributario potencial de CO\$12.2 billones en 2019. Este cálculo supone que no existen restricciones de índole exógena que eventualmente implicaran en algunos casos -pero no en todos- la aplicación de tarifas de IVA inferiores al 19%, como podrían ser restricciones previstas en acuerdos comerciales o de inversión, por ejemplo. Esta eventualidad tendría que analizarse con debida atención especialmente para los casos más sobresalientes en términos de Gasto Tributario.

Al agrupar el Gasto Tributario generado con base en los capítulos del Arancel de Aduanas, se destacan los de Combustibles, aceites minerales y sus productos (20.3% del Gasto Tributario total), Productos farmacéuticos (13.9%), Aparatos y material eléctrico, de grabación o imagen (8.8%), entre otros (Cuadro 2).

CUADRO 2. GASTO TRIBUTARIO POR CAPITULO DEL ARANCEL EN 2019
(Millones de \$)

Código	Descripción	Tarifa Efectiva del IVA	Gasto Tributario
1	Animales vivos	0.9%	11,434
2	Carnes y despojos comestibles	0.3%	232,432
3	Pescados y crustáceos, moluscos e invertebrados acuáticos	1.0%	141,354
4	Leche y productos lácteos, huevos, miel	4.1%	81,784
5	Demás productos de origen animal	13.9%	2,088
6	Plantas vivas y productos de la floricultura	2.2%	19,780
7	Legumbres y hortalizas, plantas, raíces y tubérculos	1.7%	98,093
8	Frutos comestibles, cortezas de agrios o melones	2.6%	127,244
9	Café, té, yerba mate y especias	4.5%	45,876
10	Cereales	4.3%	916,877
11	Productos de molinería, malta, almidón y fécula	15.3%	8,231
12	Semillas y frutos oleaginosos, forrajes	6.1%	134,886
13	Gomas, resinas, y demás jugos y extractos vegetales	17.4%	1,442
14	Materias trenzables y demás productos vegetales	16.5%	212
15	Grasas y aceites animales o vegetales	9.1%	172,564
16	Preparaciones de carne, pescado, crustáceos, moluscos	19.3%	- 2,680
17	Azúcares y artículos confitería	9.4%	58,310
18	Cacao y sus preparaciones	18.7%	722

CUADRO 2. GASTO TRIBUTARIO POR CAPÍTULO DEL ARANCEL EN 2019
(Millones de \$)

Código	Descripción	Tarifa Efectiva del IVA	Gasto Tributario
19	Preparaciones a base de cereal, harina, leche; pastelería	12.2%	47,822
20	Preparaciones de legumbres u hortalizas, frutos, otras	18.9%	299
21	Preparaciones alimenticias diversas	17.2%	24,097
22	Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	8.1%	171,804
23	Residuos industrias alimentarias. Alimentos para animales	4.9%	411,799
24	Tabaco, sucedáneos del tabaco elaborados	19.0%	- 0
25	Sal; azufre; tierras y piedras; yesos, cales y cementos	15.5%	19,647
26	Minerales, escorias y cenizas	12.7%	4,775
27	Combustibles, aceites minerales y sus productos	2.3%	2,476,286
28	Productos químicos inorgánicos	15.5%	43,250
29	Productos químicos orgánicos	7.9%	768,645
30	Productos farmacéuticos	0.0%	1,691,714
31	Abonos	0.0%	411,222
32	Extractos curtientes, pinturas, tintas	18.1%	13,188
33	Aceites esenciales, perfumería, cosméticos	19.0%	0
34	Jabones, ceras artificiales, pastas	17.5%	11,730
35	Materias albuminoideas, colas	17.4%	8,043
36	Pólvoras, explosivos, fósforos	15.5%	4,062
37	Productos fotográficos, cinematográficos	18.9%	88
38	Productos diversos de las industrias químicas	9.4%	317,055
39	Materias plásticas y manufacturas	18.0%	81,324
40	Caucho y manufacturas	17.9%	35,742
41	Pieles y cueros	13.1%	2,040
42	Manufacturas de cuero, artículos de viaje, bolsos	18.6%	2,571
43	Peletería y confecciones	18.0%	10
44	Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera	18.9%	1,039

CUADRO 2. GASTO TRIBUTARIO POR CAPÍTULO DEL ARANCEL EN 2019			
(Millones de \$)			
Código	Descripción	Tarifa Efectiva del IVA	Gasto Tributario
45	Corcho y sus manufacturas	18.2%	29
46	Manufactura de espartería y cestería	18.9%	7
47	Pastas de madera, desperdicios de papel o cartón	18.4%	3,454
48	Papel, cartón y sus manufacturas	13.9%	109,318
49	Productos editoriales, prensa, textos	6.7%	38,602
50	Seda	17.8%	29
51	Lana y pelo fino u ordinario; hilados y tejidos de crin	14.0%	1,346
52	Algodón	16.6%	34,657
53	Demás fibras vegetales, hilados de papel	13.4%	2,088
54	Filamentos sintéticos o artificiales	17.7%	12,632
55	Fibras sintéticas o artificiales discontinuas	18.4%	5,930
56	Guata, fieltro y telas sin tejer; cordeles, cuerdas, cordajes	17.7%	4,445
57	Alfombras y materias textiles	18.9%	45
58	Tejidos especiales, superficies textiles con pelo	18.4%	630
59	Tejidos impregnados, recubiertos	18.7%	576
60	Tejidos de punto	18.3%	3,821
61	Prendas y complementos de vestir, de punto	19.0%	580
62	Prendas y complementos de vestir, excepto de punto	18.9%	1,744
63	Demás artículos textiles confeccionados	18.0%	3,689
64	Calzado, botines, artículos análogos y partes	18.9%	1,744
65	Artículos de sombrerería y partes	18.3%	1,301
66	Paraguas, bastones, látigos y sus partes	19.0%	12
67	Plumas, flores artificiales; manufactura de cabellos	18.9%	49
68	Manufacturas de piedra, yeso, cemento, mica y análogas	18.8%	695
69	Productos cerámicos	18.5%	3,206
70	Vidrio y manufacturas	17.8%	9,075
71	Perlas finas, piedras y metales preciosos	16.1%	7,213

CUADRO 2. GASTO TRIBUTARIO POR CAPÍTULO DEL ARANCEL EN 2019			
(Millones de \$)			
Código	Descripción	Tarifa Efectiva del IVA	Gasto Tributario
72	Fundición, hierro y acero	18.5%	25,145
73	Manufactura de fundición, de hierro o acero	18.5%	16,983
74	Cobre y sus manufacturas	18.4%	6,010
75	Níquel y sus manufacturas	18.7%	52
76	Aluminio y sus manufacturas	17.1%	25,219
78	Plomo y manufacturas	14.5%	3,327
79	Zinc y manufacturas	18.7%	576
80	Estaño y manufacturas	19.0%	1
81	Demás metales comunes, "cermets" y manufacturas	15.3%	754
82	Herramientas y útiles, cuchillería y cubiertos	18.1%	6,965
83	Manufacturas diversas de metales comunes	18.0%	7,190
84	Calderas, máquinas y partes	15.2%	763,916
85	Aparatos y material eléctrico, de grabación o imagen	13.4%	1,069,162
86	Vehículos y material para vía férrea, aparatos de señalización	17.7%	752
87	Vehículos, partes y accesorios	17.4%	266,228
88	Navegación aérea o espacial	0.8%	768,984
89	Navegación marítima o fluvial	4.6%	11,986
90	Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía, cinematografía	12.9%	319,189
91	Relojería	19.0%	3
92	Instrumentos de música, partes y accesorios	19.0%	1
93	Armas y municiones, sus partes y accesorios	5.1%	19,777
94	Muebles	17.9%	15,130
95	Juguetes, artículos para recreo, deporte; partes y accesorios	19.0%	553
96	Manufacturas diversas	16.3%	19,013
97	Objetos de arte, de colección o de antigüedad	8.5%	671
98	Disposiciones de tratamiento especial	18.4%	9,445
	Total	12.1%	12,199,962

Al analizar el reconocimiento del tributo externo a nivel de sub-partidas arancelarias para el año 2019, se tiene que el Gasto Tributario del IVA externo se concentró en lo fundamental en cerca de 18 de ellas, entre las cuales se destacan las correspondientes a 8517120000 - Teléfonos móviles- (7.2% del Gasto Tributario total); 2710192100 -Gasoils (gasóleo), excepto desechos de aceites y que contengan biodiesel- (6.6%); 2710121300 -Gasolinas sin tetraetilo de plomo, para motores de vehículos automóviles, excepto desechos de aceites y que

contengan biodiesel- (6.3%); 2710129900 -Los demás aceites livianos (ligeros) y sus preparaciones, excepto desechos de aceites y que contengan biodiesel- (5.8%); 8802400000 -Aviones y demás aeronaves, de peso en vacío, superior a 15000 kg.- (4.3%); 3004902900 - Los demás medicamentos para uso humano- (4.9%), entre otros (Cuadro 3).

CUADRO 3. GASTO TRIBUTARIO IVA EXTERNO POR SUB-PARTIDA ARANCELARIA EN 2019 (Millones \$)				
	Subpartida Arancelaria	Descripción	Tarifa Efectiva IVA	Gasto Tributario
1	8517120000	Teléfonos móviles (celulares) y los de otras redes inalámbricas.	5.0%	874,577
2	2710192100	Gasoiils (gasóleo), excepto desechos de aceites y que contengan biodiesel	0.0%	801,465
3	2710121300	Gasolinas sin tetraetilo de plomo, para motores de vehículos automóviles, excepto desechos de aceites y que contengan biodiesel	0.0%	764,415
4	2710129900	Los demás aceites livianos (ligeros) y sus preparaciones, excepto desechos de aceites y que contengan biodiesel	0.0%	704,860
5	3004902900	Los demás medicamentos para uso humano.	0.0%	600,971
6	8802400000	Aviones y demás aeronaves, de peso en vacío, superior a 15000 kg.	0.0%	521,623
7	1005901100	Maíz duro amarillo.	4.9%	496,085
8	8471300000	Máquinas automáticas para tratamiento o procesamiento de datos, portátiles, de peso inferior o igual a 10 kg, que estén constituidas, al menos, por una unidad central de proceso, un teclado y un visualizador.	5.6%	257,295
9	2304000000	Tortas y demás residuos sólidos de la extracción del aceite de soja (soya), incluso molidos o en "pellets".	5.0%	251,352
10	1001991090	Los demás trigos.	5.0%	211,887
11	8802309000	Los demás aviones y demás aeronaves, de peso en vacío, superior a 2000 kg pero inferior o igual a 15000 kg.	0.0%	165,732
12	3002159000	Los demás productos inmunológicos dosificados o acondicionados para la venta al por menor.	0.0%	161,130
13	2901220000	Propeno (propileno).	2.3%	157,448
14	3004902400	Los demás medicamentos para uso humano, para tratamientos oncológicos o VIH.	0.0%	152,886
15	2903210000	Cloruro de vinilo (cloroetileno).	5.7%	132,531

Las tarifas efectivas de muchas de estas 15 sub-partidas se encuentran muy por debajo de la tarifa general del 19% -en efecto, 7 sub-partidas tienen una Tarifa Efectiva cercanas al 5% y 8 del 0%-, al punto que habrían generado un Gasto Tributario cercano a CO\$6.2 billones, equivalente al 52% del total por concepto del IVA externo en 2019.

Una conclusión reflexiva

Como es posible observar el Gasto Tributario no resulta clara la racionalidad de la distribución de las Tarifas Efectivas ya que si bien podría justificarse por razones de abaratamiento de medicinas y con criterios de salud pública en el país que a la importación

de todas las sub-partidas relacionadas con medicamentos y productos inmunológicos para uso humano se les aplique una Tarifa de IVA del 0%, no ocurre lo mismo en el caso de la importación de cierto tipo de aeronaves que no sean de prioridad ni utilidad pública o incluso no deja de ser debatible que la importación de determinadas gasolinas tampoco no sea gravada con el IVA.

De una somera mirada a la distribución de Tarifas Efectivas del IVA a las importaciones surge la inquietud sobre la muy probable reproducción de serios sesgos –en ocasiones de claro tinte *pro rico*[5]– que no solo resultarían sustancialmente onerosos para el erario público, sino que atentarían en contra del propósito de mejorar la distribución de ingresos después de impuestos.

Ante el hecho de que el potencial Gasto Tributario del IVA interno oscilaría alrededor del 6% del PIB y que habría de reproducir importantes impactos directos e indirectos a través de la estructura productiva y comercial de la economía –consecuente con los encadenamientos intersectoriales–, surge como exigencia ineludible la de evaluar empíricamente la aquí denominada “protección efectiva sectorial de tarifas efectivas diferenciales del IVA interno”[6] a fin de especificar los sectores beneficiados y perjudicados con la estructura del IVA vigente –y del correspondiente Gasto Tributario– y de analizar el beneficio-costeo económico y social de tal estructura.

Y, por consiguiente, para poder aportar elementos de juicio valiosos para una reforma de las Tarifas Efectivas del IVA que cumpla rigurosamente los principios constitucionales de equidad, progresividad y eficiencia/transparencia administrativa.

Este será un propósito de ulteriores documentos sobre esta problemática tributaria en el país.

[1] Mitchell, Daniel. 1997. Flat Tax or Sales Tax? A Win-Win Choice For America. En <https://www.heritage.org/taxes/report/flat-tax-or-sales-tax-win-win-choice-america>.

[2] Barreix, Alberto, Martín Bès y Jerónimo Roca. 2010. El IVA Personalizado. Aumentando la recaudación y compensando a los más pobres. En https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/41751/alberto_barreix_El_IVA_Personalizado_BID_Eurosocial_IEF_2010_doc.pdf. Infortunadamente la experiencia observada en Colombia hasta comienzos del anterior mes de junio no es muy halagüeña en la medida en que, de acuerdo con información gubernamental suministrada a la Corte Constitucional en seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, se certifica que menos del 12% de los hogares de población desplazada forzosamente en Colombia habría recibido la devolución del IVA, a pesar de que la gran mayoría de dicha población encuentra por debajo de la línea de pobreza monetaria (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Julio 2 de 2020).

[3] Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2019). *Dinámica de las desigualdades en Colombia*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Octubre. Capítulo 3.

[4] Fischer, Jim. 2017. Is consumption tax regressive? a libertarian perspective. En https://www.researchgate.net/publication/320451927_IS_CONSUMPTION_TAX_REGRESSIVE_A_LIBERTARIAN_PERSPECTIVE

[5] En productos asociados con aviones y aeronaves como en todo tipo de licores importados tales como whiskey, ron, ginebras, vodka, vermouths, tequilas y similares, entre otros.

[6] Concepto estrictamente equivalente al de la protección efectiva sectorial arancelaria

Luis Jorge Garay Salamanca y Jorge Enrique Espitia Zamora

Foto tomada de: El País