

Comparativo de las dos últimas reformas tributarias en Colombia y su impacto en el recaudo del Impuesto al Valor Agregado¹

María Isabel Santamaría Montoya*

Ingrid Andrea Rodríguez Rivera*

Yenny Paola Aristizábal Ciro*

Santiago Arias Carmona*

Resumen

Este artículo es un trabajo derivado de un proceso investigativo que tiene como propósito describir los cambios estructurales introducidos en materia del impuesto al valor agregado en las dos últimas reformas tributarias en Colombia, a saber, Ley 1943 de 2018, llamada ley de financiamiento y la Ley 2010 de 2019, denominada ley de crecimiento económico.

Se parte de la identificación de los cambios más significativos en la determinación del impuesto; posteriormente, se analizan las posibles razones económicas que motivaron los cambios; y, finalmente, se describen los efectos en el recaudo teniendo en cuenta los diversos actores económicos.

El trabajo tiene un enfoque documental y descriptivo en el que la información recopilada es tomada de fuentes institucionales como el estatuto tributario, la constitución política, artículos académicos, revistas de economía, prensa nacional, trabajos de grado, documentación de la norma y literatura existente en relación con el tema de estudio.

Abstract

This paper aims to describe the last two taxes reform in Colombia ruled with the law 1943 in 2018 called "ley de financiamiento"; and the tax reform in 2019 with the law 2010 named "ley de crecimiento económico". It starts from the identification of the most significant changes in the determination of the tax, later the possible economic reasons that motivated the changes are analyzed and finally the effects on the collection are described considering the various economic actors. The work has a documentary and descriptive approach where the information collected is taken from institutional sources such as the tax statute, the political constitution, academic articles, economics magazines, national press, graduate work, documentation of the standard and existing literature in relation to the subject of study.

¹ Artículo resultado de opción de grado bajo la tutoría de la profesora María del Carmen Londoño Castaño

*Estudiantes de opción de grado del programa de Contaduría pública de la Universidad Autónoma Latinoamericana UNAULA

Palabras claves:

IVA, Impuesto, Reforma, Ley, Estatuto, Recaudo

Key words:

VAT, Tax, Reform, Law, Statute, Collection

Introducción

Con este trabajo se presentan los diferentes cambios que se han forjado mediante las dos últimas reformas tributarias y así comprender mediante el análisis, como estos han afectado la economía del país y por ende a los ciudadanos; este análisis además ayudará a profundizar de manera sencilla y amplía las derogaciones, adiciones y modificaciones de los diferentes artículos y aspectos en cada una de estas dos reformas (Ley de financiamiento y crecimiento económico).

Se iniciará con el comparativo de estas dos últimas reformas tributarias y su impacto en el recaudo de Impuesto al Valor Agregado, Colombia como la gran mayoría de los países cuando recurren a una reforma tributaria es con el único fin de recaudar y/o obtener recursos para poder suplir sus obligaciones y necesidades en el ámbito social. Con este trabajo se adentrará más allá para descubrir las razones económicas que motivaron a estas dos reformas y el impacto de este en la economía de cada individuo; de igual manera, se darán algunas conclusiones de acuerdo con los análisis dados y así dejar una base y postura al respecto de los temas relacionados con las dos últimas reformas.

Problema abordado

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) es un tributo que está regulado por el Estado Colombiano sujeto a variaciones generadas en cada reforma tributaria que se propone en general de manera anual debido a los cambios en los sectores económicos, políticos y sociales del país; también cabe mencionar que estas reformas tributarias obedecen a la planeación presupuestal del gobierno para obtener un mayor recaudo de impuestos que cubran el gasto público. El IVA es un tributo nacional indirecto que recae sobre el cliente o consumidor final a través del consumo de bienes y servicios.

En Colombia, el gobierno del presidente Guillermo León Valencia, fue quien reglamentó mediante el Decreto 3288 de 1963 la obligación de tributar por los productos y servicios; desde ese momento y hasta la fecha, el IVA en Colombia ha sufrido diferentes reformas tributarias, las cuales han modificado su porcentaje impositivo en los bienes y servicios, puesto que los gobierno han visto la necesidad de aumentar sus ingresos para el financiamiento e inversión del territorio colombiano. Como consecuencia, la política fiscal ha tenido que modificarse para poder adaptarla a la necesidad de cada gobierno.

Analizando estas reformas tributarias se observa que tienen una afectación directa en el poder adquisitivo de la población, ya que un aumento de tarifa impositiva sobre los bienes y servicios en general ocasiona una desigualdad de la economía de las poblaciones más vulnerables, ya que es un impuesto regresivo que no mide la capacidad adquisitiva del contribuyente.

Es importante recalcar que las herramientas jurídicas y tributarias siempre las ha planteado el gobierno para ser aplicadas en conjunto con la dirección de impuestos y aduanas nacionales en el país, y a lo largo de los últimos 10 años ha habido en Colombia siete reformas tributarias, esto conlleva a generar un gran interrogante frente al constante cambio en las reformas ¿qué es lo que se encuentra de fondo entre una reforma tributaria y otra? ¿en realidad dónde reside el problema? porque hasta el momento de acuerdo con los cambios constantes ninguna ha sido estable para perdurar en el tiempo y cumplir con lo que espera el gobierno nacional. Dado esto, se puede manifestar que las últimas dos reformas tributarias han tenido esta tendencia sin desacreditar que se ha hecho énfasis en los impuestos directos pero que al final no son muy significativos como lo son los impuestos indirectos.

Es de notar que las últimas dos reformas tributarias han tenido como protagonista en sus modificaciones el impuesto al valor agregado IVA ya que este es el impuesto indirecto que genera más recaudo en el país, esto es debido a que cuando existe la compra y/o venta de cualquier producto o servicio este se aplica de forma directa. Ya en esta instancia el Gobierno Nacional debe informar a todo el país de las destinaciones que realiza al mismo y es así que a través de la página del Portal de transparencia económica del Ministerio de Hacienda, muestra a los ciudadanos la información de los ingresos percibidos durante el año; en el que para el año 2016 fueron el 54,7% provenientes de los contribuyentes constituidos por los impuestos directos con \$50,9 billones e Indirectos con \$67,3 billones; dentro de este último el IVA con \$48,8 billones.

Estos porcentajes son los que soportan la afirmación de que impuestos como el IVA son los que generan mayores ingresos al país, y así lo confirma Obregón al decir que *“la presión creciente de los impuestos indirectos sobre la economía de la población más vulnerable disminuye la participación de los impuestos directos, constituyendo la tendencia moderna en Colombia”* (2008, pag.8-9). Esto significa que hay un desequilibrio en el recaudo entre los impuestos directos e indirectos, por tal motivo al ser estos últimos los que presentan mayores ingresos para el Gobierno al mismo tiempo son los que más afectan al consumidor final, lo que conlleva al origen de los impactos en la sociedad y ¿qué pasa en un país si hay muchas reformas tributarias? Se diría que el déficit es una consecuencia de las malas administraciones que finalmente termina sometiendo a los menos favorecidos, situación que deja completamente en entredicho los principios por los cuales se rige la tributación del país.

Este trabajo es importante porque buscar servir como medio informativo para todas las personas en general, partiendo de un análisis breve y explicativo sobre los

cambios estructurales en el valor agregado IVA durante las dos últimas reformas tributarias.

El IVA es uno de los impuestos que más genera ingresos a las arcas del gobierno según datos oficiales de la página de la DIAN, y también a su vez, es el impuesto que ha tenido más cambios estructurales en las reformas tributarias de Colombia, pero cuyo punto de partida será un análisis comparativo entre estas dos reformas tributarias, y a la vez confrontarlo con opiniones de algunos académicos influyentes del país.

Como futuros profesionales de contaduría pública, tenemos una responsabilidad con la comunidad y es generar una reflexión crítica, argumentada, partiendo de datos reales y confiables donde la comunidad pueda acceder a la información de cada uno de los cambios estructurales en las reformas tributarias, en este caso el impuesto al valor agregado IVA.

Si todas las personas en general tuvieran claro la importancia de estos temas que, aunque son tributarios en su inicio y en su aplicación, finalmente lo que se buscan es llegar a un fin social desde su destinación en la parte presupuestal del gobierno. Entonces, volviendo a la parte en que todas las personas lo tuvieran claro o al menos algunas nociones en el tema, sería de gran ayuda para toda la comunidad porque entre todos los entes gubernamentales que manejan estos recursos a la hora de hacer cuentas entre el recaudo y el gasto, revisar porque finalmente siempre termina siendo más alto este último y este es uno de los motivos por los que siempre se proponen múltiples reformas tributarias.

Diseño metodológico

El trabajo es de tipo monográfico descriptivo porque se pretende identificar cuáles son los diferentes cambios de las dos últimas reformas tributarias en Colombia. En cuanto a los elementos del impuesto al valor agregado (IVA), las razones económicas, los efectos que han generado en los distintos sectores económicos y su impacto en el recaudo. La información recolectada parte de diversas fuentes de información secundarias, tales como lo son el Estatuto tributario, revistas sobre las dos últimas reformas tributarias, normas existentes en materia del IVA y demás trabajos bibliográficos con relación al tema. La revisión que se realiza es documental de las normas y de la literatura existentes en materia del impuesto del valor agregado IVA

A partir de la información se realiza un comparativo de las últimas reformas tributarias en Colombia, identificando los elementos del impuesto al valor agregado IVA, analizar los cambios y las razones que motivaron a llevar a cabo dichas reformas, los efectos que tiene el recaudo del impuesto de IVA y los principales cambios estructurales del IVA en el proyecto actual de la reforma tributaria del 2021.

Desarrollo

Antecedentes investigativos

A continuación, se presentan los antecedentes de algunas investigaciones y autores relacionados directamente con el tema de estudio *“sobre las dos últimas reformas tributarias y recaudo del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en Colombia.”* con el propósito de fortalecer la comprensión. Los aportes de investigación consultados son trabajos con menos de seis años de realización, en ellos se citan datos bibliográficos correspondientes al tema planteado, de esta forma traemos a colación a:

Carlos Alberto Franco, Alvaro Amed Avendaño y Nelson Alberto Builes (2018), en su tesis *“El impacto del Impuesto de IVA en la población de la ciudad de Medellín”* dicen que el efecto del aumento del impuesto de IVA afecta negativamente la calidad de vida de las personas porque deben dejar de consumir o sustituir productos o bienes por la escasez económica.

Concepción Rivas Londoño y Jairo Fernando de los Ríos (2020), en su trabajo de investigación documental *“¿Cuáles son los principales cambios fiscales que han traído las tres últimas reformas tributarias y cuál es su naturaleza?”* (pág.15) consideran que el sistema tributario en Colombia seguirá implementando reformas porque estas últimas se han llevado a cabo para tapar huecos fiscales de corto plazo, por lo que se deben crear políticas claras y firmes en donde la responsabilidad fiscal no sólo recaiga sobre unos cuantos.

Margarita Dueñas Espinosa, Ana María Suarez Amín y Abadías Daza Riveros (2018), en su estudio *“Cambios estructurales en el sistema tributario colombiano: Leyes 1739 de 2014 y 1819 de 2016”* muestran que el Gobierno ha implementado estas reformas para combatir la evasión y la escasa recaudación para cubrir las obligaciones públicas. (Espinosa, Amín, Riveros 2018, p. 20).

Alberto Arenas De Mesa, (2016), en su libro *“sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina”* explora e identifica las distintas dimensiones de las finanzas públicas que impulsan la sostenibilidad fiscal, que integra las tendencias en ingresos y gastos públicos, como los temas sociales, ambientales, demográficos y de género. Lo que propone en este trabajo es entender el conjunto de políticas públicas dirigidas a enfrentar la desigualdad (p.90).

Jorge Iván González, Federico Corredor (2016):

Es un artículo que analiza el informe que la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria presentó al gobierno colombiano. El Gobierno y la Comisión dicen que la reforma tiene que ser estructural, integral y progresiva, pero no precisan el significado de cada término, hay una notable asimetría entre un buen

diagnóstico y unas soluciones muy tímidas, que no corrigen los problemas básicos. (p.173).

Catalina Hoyos Jiménez, (2014) realiza un estudio y al mismo tiempo una reflexión del IVA: a través de la historia muestra las distensiones que genera sobre la economía y el comercio en general, así mismo pretende mostrar que en muchas ocasiones las reformas tributarias son influenciadas por grupos económicos que realizan presión sobre el legislador y que tiene graves problemas de diseño.

Andrea Paola Camacho Gavilán, Yeimy Tatiana Patarroyo Coronado (2017), en su trabajo de grado Cultura Tributaria en Colombia, recomiendan que los contribuyentes deben estar actualizados y que para ello el gobierno debe brindar las herramientas necesarias para que los contribuyentes comprendan los cambios y así cumplan con cada una de las obligaciones exigidas por el Estado.

Jesús Guillermo Piedrahíta y Víctor Alfonso Salazar (2012) en el trabajo de Magíster en Tributación y Política Fiscal “Impuesto al valor agregado en Colombia, motivaciones, beneficios y servicio al país”, indican que el Impuesto al Valor Agregado se ha convertido en el recaudo más fuerte para el Estado, ya que este impuesto se creó y se ha mantenido con la finalidad de solventar la crisis fiscal por las que el país ha venido atravesando desde hace mucho tiempo.

Referentes teóricos

*** Generalidades sobre los impuestos**

De acuerdo con el portal Investin Colombia: los impuestos son valores monetarios que se le paga al gobierno para que pueda solventar los gastos y finanzas públicas. Estos son obligatorios y se calculan de forma porcentual de acuerdo con el bien o servicios adquiridos, y estos son cancelados por las personas naturales o jurídicas. Se utilizan para pagar los gastos y finanzas del Estado, gracias a estos es posible invertir en la construcción de obras públicas, carreteras, estaciones eléctricas, aeropuertos, etc. Permite cubrir los gastos que se invierten en salud, educación, seguridad, ayudas sociales, entre otros. De los impuestos recaudados también se pagan los sueldos a los gobernantes y todo el poder público, como los ministerios, las fuerzas armadas, las entidades federativas y los municipios. Otra parte del dinero recaudado se destina para pagar la deuda pública. Es por esto que la recaudación de los tributos en Colombia es la principal fuente de ingresos para el Estado y solventar su funcionamiento en el tiempo.

En Colombia existen impuestos a nivel nacional y a nivel regional, por ejemplo, los que están incluidos dentro del nivel nacional son: el impuesto a la renta, el impuesto al valor agregado IVA, estos aplican para todas las personas residentes en el país, naturales y jurídicas; mientras que los regionales son determinados por cada departamento, a continuación, se detallan algunos de los impuestos que rigen en el territorio colombiano.

Para generar una reforma tributaria, en Colombia esta responsabilidad está en cabeza del Ministerio de Hacienda, ya que este tipo de propuestas siempre deben ser generadas desde el gobierno, de acuerdo con la Constitución Política en su artículo 154 que dice: Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros del Gobierno Nacional, ya que se trata de las rentas nacionales o transferencias de estas.

Continuando con la secuencia y dando cumplimiento al artículo 157 de la Constitución Política, donde se indican los requisitos que deben cumplir los proyectos para ser ley:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.

2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.

3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.

4. Haber obtenido la sanción del Gobierno (*Constitución Política de Colombia, 1991*).

Es importante resaltar que este proyecto pasa por la Comisión Tercera, que por lo general está compuesta por 17 miembros del Senado y 29 miembros de la Cámara de Representantes, y es la encargada de los temas tributarios en el Gobierno Nacional.

En la presidencia de Iván Duque Márquez, sancionó el pasado 14 de septiembre de 2021 la nueva reforma tributaria, denominada Ley de Inversión Social, y justamente uno de los aspectos polémicos en esta última reforma tuvo que ver con cuáles iban a ser los bienes y servicios a los que se les impondría o aumentaría el IVA.

1.3 Marco conceptual

Como se mencionaba al inicio en la justificación del problema, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) es un tributo que está regulado por el Estado colombiano sujeto a variaciones generadas en cada reforma tributaria que se propone en general de manera anual debido a los diferentes cambios en los sectores económicos, políticos y sociales del país; también cabe mencionar que estas reformas tributarias obedecen a la planeación presupuestal del gobierno para obtener un mayor recaudo de impuestos. El IVA es un tributo nacional indirecto, es una tarifa que se le suma a un valor bruto de un bien o un servicio. Cuando hablamos de valor bruto, nos referimos al precio que el productor le ha puesto a aquello que ofrece; dicho precio debe cubrir los costos de producción y generar alguna ganancia que le permita sostener su negocio que recaea sobre el cliente o consumidor final a través del consumo de bienes y servicios. “El Iva

surgió como una innovación técnica de la posguerra en Europa, en particular en Francia, y gracias a sus resultados recaudatorios se extendió por todo el continente y luego se adoptó en las siguientes décadas, en América Latina.

Es uno de los impuestos que más genera recaudo al país y es de aclarar que el IVA no lo paga en su totalidad el productor o el comerciante, este tributo se traslada y finalmente es asumido en un cierto porcentaje por el consumidor final, siendo estos últimos los sujetos pasivos del impuesto, por un lado las personas jurídicas tienen la posibilidad de descontarse el IVA que han pagado por sus compras en la declaración del mismo, a diferencia de las personas naturales que no cuentan con este beneficio.

En cierta medida si este beneficio aplica para unos al ser descontable, pero para otros no, no se estaría cumpliendo con uno de los principios tributarios como es el de progresividad, esto genera diversas opiniones entre expertos como lo afirman el señor Jorge Iván González y Federico Corredor en la revista de Economía Constitucional sobre los cambios en las reformas tributarias:

Para (González, Corredor 2012). “No hay una política distributiva que mejore el ingreso disponible de los pobres. Mejor dicho, los subsidios se les vuelven a quitar vía impuestos. sí un hogar pobre recibe subsidios, es factible que al pagar IVA revierta al Estado una cantidad igual o mayor” (p.176)

Aunque se presenten diversas opiniones por este Impuesto al Valor Agregado (IVA) es de saber que siempre prevalecerá los cambios más fuertes en cada reforma tributaria, ya que los gobiernos buscan garantizar el crecimiento económico del país con estos recaudos, como se puede evidenciar en las últimas reformas tributarias expuestas, estos proyectos varían en los bienes y servicios gravados.

De acuerdo con expertos del Instituto Tecnológico de Antioquia (2018).

El impuesto de IVA son para las personas que son consumidoras de bienes y servicios para satisfacer una necesidad creada; de estas se derivan las alzas o cambios de tarifas representadas en una necesidad de liquidez para el gobierno y como medida de mejoramiento de la calidad de vida (p. 4)

La Comisión de Expertos Tributarios (2012) aún dan recomendaciones respecto a este impuesto (IVA) entre estas opiniones expresan “La base del impuesto es pequeña frente a otros países en el mundo, por lo que se recomendó reducir la lista de bienes y servicios que hoy están excluidos y exentos.”

“La base del IVA es particularmente angosta con una gran gama de bienes y servicios excluidos. Eso sí, advirtieron que la compensación del impuesto debe llegar a los hogares más pobres y vulnerables y, en dado caso de que no se pueda lograr en el corto plazo, la tasa del IVA debería continuar en 0% para los bienes y servicios básicos”. (p.6)

Adicionalmente, se recomendó

“Aumentar el IVA de los bienes que están gravados con 5% a una tarifa de entre 10% y 12%. También se sugirió que el IVA de los activos fijos y de inversión se debe acreditar dentro de este esquema y no dentro del impuesto de renta corporativo; mientras que las zonas francas deberían tener un régimen estándar de IVA”.

Discusión de resultados

*** Comparativo de cada uno de los elementos del impuesto sobre las ventas y los cambios más significativos de las dos últimas reformas tributarias en Colombia.**

En Colombia se ha implementado varias reformas estructurales lo que ha llevado a cambiar las diferentes etapas del ciclo económico de los bienes y servicios; por esto se analizarán las dos últimas reformas tributarias de los años (2018-2019) presentadas por el gobierno de Iván Duque, la reforma del año 2018 se reglamentó mediante la Ley 1943 de 2018 proyecto de ley de financiamiento para restablecer el equilibrio del presupuesto nacional; por otro lado, la reforma del año 2019 se reglamentó mediante la Ley 2010 del 27 de diciembre de 2019, cuyo título incluye los tres principios tributarios (equidad, progresividad y eficiencia), fue llamada Ley de crecimiento económico, y se enfocó básicamente en el impuesto al valor agregado ya que es una de las grandes fuentes de financiación en el país.

El siguiente comparativo muestra los cambios más relevantes y generales por la Ley 1943 de 2018 y la Ley 2010 del 27 de diciembre del 2019

Tabla 4 Comparativo últimas dos reformas tributarias

Reforma 2018 Ley 1943 de 2018 Ley de financiamiento	Reforma 2019 Ley 2010 del 27 de diciembre de 2019 Ley de crecimiento económico
En las responsabilidades existe Régimen Simplificado y el Régimen Común	Se eliminan de la normativa tributaria todas las referencias al Régimen Simplificado. Las disposiciones en materia de IVA harán referencia a responsables de IVA y No Responsables del IVA.
En el año anterior o en el año en curso, no se celebren contratos de venta de bienes y/o prestación de servicios gravados por valor individual o superior a 3.500 UVT (\$119.945.000 para 2019).	Se crea el descuento tributario en materia de renta en el impuesto sobre las ventas en la adquisición o formación de activos fijos reales productivos (eliminando la deducción especial del IVA en la adquisición de bienes de capital).
La tarifa de IVA es del 19%	La tarifa del IVA se mantiene al 19%
Las comisiones recibidas por sociedades administradoras de inversión son gravadas.	Son excluidas las comisiones recibidas por sociedades administradoras de inversión.
Se eliminan y se modifican algunos de los servicios excluidos del IVA indicados en el artículo 476 del Estatuto Tributario. Se elimina de la lista entre otros, el servicio de mantenimiento a distancia y los intereses y rendimientos financieros por operaciones de crédito, entre otros. No se incluyen los tratamientos de belleza o las cirugías estéticas que no sean reparadoras o funcionales.	Quedan excluidos nuevamente de IVA los servicios de tratamientos de belleza y cirugías estéticas diferentes a aquellas cirugías plásticas reparadoras o funcionales
Se mantienen excluidas las operaciones cambiarias de compraventa de divisas, así como las comisiones por utilización de tarjetas de crédito y débito, entre otros.	Los servicios de corretaje de contratos de reaseguros quedan excluidos de IVA

Fuente: Elaboración propia, información recopilada de Ley 1943 de 2018 y la Ley 2010 del 27 de diciembre del 2019

Como se observa en la tabla anterior, los cambios de reforma a reforma no son tan significativos, básicamente conservan su misma estructura y su mismo trasfondo, es como si cada que se tomara la decisión de presentar una nueva reforma tributaria porque la actual no está generando los resultados esperados; se tomara el mismo modelo, pero con el fin de modificar, eliminar o introducir cambios transversales en su estructura sobre las concepciones que para el gobierno no funcionan. Debido a que el IVA se ha convertido en el impuesto más importante dentro de la estructura impositiva a nivel nacional, de acuerdo con datos de recaudo de los últimos años y a consecuencia de esto, ha sido objeto de modificaciones en la mayoría de las reformas tributarias, dichos datos se pueden evidenciar en la página de la DIAN.

El impuesto al valor agregado es un impuesto como se ha expresado en este trabajo recae sobre todos los consumidores, es por eso que genera tanta controversia debido que no es equitativo, no cumple uno de los principios tributarios de progresividad el que más gana más paga; los tributos se han convertido en una obligación, no tienen en cuenta la capacidad de pago de los ciudadanos, aunque de una u otra forma el gobierno ha implementado mecanismos para ayudar a las personas de bajos recursos como son la devolución del IVA por medio del programa prosperidad social definidos por el Departamento Nacional de Planeación, dicha suma debe ser fija en pesos y será transferida bimestralmente, el Gobierno es el encargado de reglamentar los términos y la implementación de los tres días sin IVA al año, el cual consiste en que se puede comprar sin IVA hasta tres artículos de la misma referencia, y que correspondan a categorías de vestuario, electrodomésticos, elementos deportivos, juguetes y útiles escolares, únicamente aplica para personas naturales y condicionadas a que el pago se genere de forma electrónica, los días para este beneficio son distribuidos en diferentes fechas donde todos los artículos están exentos del Impuestos al Valor Agregado, aunque todos estos mecanismos busquen equilibrar un poco la carga que genera esta obligación no se logra debido la migración, el desempleo, los paros, que influyen que las personas de clase media y baja no tengan los recursos para aprovechar los beneficios que ofrece el gobierno para solventar esta carga impositiva.

*** Razones económicas que han fundamentado los motivos para la realización de estas dos últimas reformas tributarias**

De acuerdo con la página de la comunidad contable, las reformas tienen como objetivo principal la generación de empleo y la reducción de la desigualdad. Para ello, busca mejorar la distribución de la carga tributaria favoreciendo a los colombianos de menores ingresos. Aunque una reforma es la creación de medidas para el logro de recaudo fiscal, ya que es la principal fuente de ingresos del Estado, también es importante resaltar que falla mucho en su objetivo principal, el cual es favorecer a los más vulnerables y es un impuesto que tiene grabado en su mayoría los bienes y servicios y recae sobre todos los colombianos.

Por lo anterior, es importante saber para qué se proponen las reformas. De acuerdo con el periódico El Tiempo “Por lo general, cada gobierno busca reformar el estatuto tributario, en algunos casos para conseguir más ingresos públicos que le

permitan adelantar más programas sociales y obras de desarrollo. En otras ocasiones, las modificaciones se hacen con otros objetivos: por ejemplo, promover el empleo,” (El Tiempo, 2019)

Aunque José Yáñez Henríquez (2016) deja claro que no todo cambio de una ley se debe llamar reforma tributaria: *“No cualquier cambio tributario debe ser denominado una reforma tributaria, algunos pueden corresponder a una simple enmienda. Las reformas tributarias generan cambios que deben perdurar en el largo plazo.”* (p.213). Para lograr esto, es necesario respetar y cumplir una serie de principios tributarios que definen a un buen sistema tributario.

Por esa razón hay grandes falencias en las reformas tributarias del país, no son sólidas, cambian con frecuencia, a medida que hay un cambio de gobierno, cuando se legislan y ven que son inoperantes las cambian; es por eso que no tiene permanencia en el tiempo y esto genera inestabilidad, creación de leyes ineficaces, muchas veces porque son contradictorias a los principios tributarios como son la equidad, progresividad y justicia.

Es importante mencionar que en Colombia se han implementado en diferentes reformas tributarias alrededor de los últimos siete años, de las cuales mencionaremos algunas: la primera es la Ley 1739 2014 que se crean como mecanismos de lucha contra la evasión, cambios en el impuesto extraordinarios a la riqueza, modificaciones al gravamen a los movimientos financieros y normas de procedimientos, entre otros cambios. A los dos años siguientes se reglamentó la Ley 1819 de 2016 en la que el gobierno realizó cambios muy significativos en el impuesto sobre la renta de personas naturales y jurídicas, modificaciones en la declaraciones de renta y el aumento de gravamen en varios bienes y servicios; a los dos años siguientes presentó Ley 1943 de 2018 que fue proyecto de ley de financiamiento para restablecer el equilibrio del presupuesto nacional, y más adelante Ley 2010 de 2019 que se creó con ley de crecimiento económico donde incluye los tres principios tributarios (Equidad, progresividad y Eficiencia)

Como lo comenta Mauricio Santa María, presidente de Anif en su columna titulada las razones detrás de una reforma fiscal necesaria nombran algunos motivos por los cuales en Colombia se generan tantas reformas tributarias durante los últimos tiempos. Algunos de estos motivos son (necesidades crecientes, falta de progresividad, complejidad, existencia de bajo recaudo y alta distorsión) en algunos apartes se aclara un poco estos conceptos.

- **Bajo recaudo:** como se puede observar en la tabla N. 4, el bajo recaudo es una constante que viene desde el año 1985 y al año 2019 presentaba una abrupta caída de (-6) frente al gasto público y alcanzó 14 puntos en el producto interno bruto del país.

- **Necesidades crecientes:** al existir un incremento constante en el gasto se asume que las necesidades sociales (salud, educación, apoyos y subsidios a las familias

en situación de vulnerabilidad entre otros) que suple el gobierno con el ingreso tributario han ido incrementando.

Como reafirma Santa María (2021) en su columna, en el diario La República:

De acuerdo con nuestros cálculos, en los próximos 10-15 años, surgirán necesidades de gasto adicionales que traerán el sector salud, la educación, la infraestructura y el ajuste de la política social. En resumen, las necesidades totales podrían llegar a sumar alrededor de 24% del PIB para los próximos 15 años, incluyendo el déficit estructural y el que se generó este año como consecuencia de la pandemia”

Es necesario que existan otras fuentes de financiamiento, mucho más equitativas para cerrar la puerta a la evasión y elusión de impuestos.

- **Falta de progresividad (equidad)**

“Es uno de los objetivos principales del sistema fiscal de cualquier país, además de recaudar ingresos para financiar sus gastos, es la redistribución del ingreso para reducir la pobreza y la desigualdad. En Colombia la incidencia en la distribución del ingreso ha sido muy baja.” (Santa María, 2021)

Adicional, si se tiene en cuenta que el IVA es un impuesto indirecto que más pagan las personas por un bien o un servicio sin importar su condición social, entonces hablando en términos de equidad va totalmente en contravía, ya que simplemente los que tienen el poder adquisitivo de pagar lo hacen de igual manera el que no lo tiene también debe pagar.

También se debe recalcar que en Colombia la carga tributaria recae en un 80% sobre las empresas y en un 20% en las personas naturales. Según Mauricio Santa presidente de la Anif, en ese sentido las empresas tienen una alta carga tributaria frente a las personas naturales en comparación con otros países, y esto se le suma que siempre son los mismos los que tributan, el país se construye entre todos, pero el gobierno debe garantizar a través de sus políticas que se haga de forma equitativa y no solo unos pocos, esta es una gran razón para que todas las reformas queden inconclusas porque ninguna ha logrado un efecto positivo o perdurable.

Finalmente, se puede concluir que en Colombia la carga impositiva tiene un porcentaje más alto en las personas jurídicas debido a que la gran mayoría de personas naturales en Colombia son de clase baja y media.

*** Efectos que han generado estas dos últimas reformas en relación con el IVA en los diferentes sectores económicos y su impacto en el recaudo**

La reforma del año 2018 se reglamentó mediante la Ley 1943 de 2018, proyecto de ley de financiamiento; uno de los objetivos de esta ley es el manejo del IVA, y para ello se modificó la clasificación para dicho impuesto en responsables y no responsables

del impuesto a las ventas. Este cambio fue con el fin de formalizar pequeños negocios o pequeñas economías para así recaudar más, debido a que, en la gran mayoría de los casos al convertirse en responsables de IVA, la DIAN mediante el cruce de datos podrá contar con información más certera para el recaudo de dicho impuesto, además porque con esta ley se faculta a la DIAN para imponer obligaciones formales a los sujetos no responsables.

Por otra parte, si bien es cierto que con la ley de financiamiento se mantuvo la tarifa general del 19% y no se gravó la canasta familiar, servicios electrónicos y digitales pasaron de excluidos a gravados, afectando de esta manera el bolsillo de muchos hogares. Otras modificaciones de esta ley las encontramos en la página de la firma Deloitte en la cual presentó las principales modificaciones a la ley de financiación. De este informe puede inferirse que con esta ley se pretende minimizar la carga de tributación al sector empresarial, con el fin de generar empleos y así mitigar un poco la pobreza; pero, claro está que los frutos de esta reforma se tenía previsto para el año 2020 ya que en este se empieza a reducir el impuesto de renta para las empresas; sin embargo, no todo es tan bueno como parece, ya que el bajo recaudo que se obtendrá con esta reforma llevará a una nueva y así fue con la implementación de la ley de crecimiento (Reforma del 2019).

Antes de continuar con los detalles de esta nueva ley es bueno aclarar que la Ley 1943 de 2018 fue declarada inconstitucional y dejó de regir desde el 1 de enero de 2020. Con la ley de crecimiento económico, Ley 2010 de 2019, lo que se pretende es impulsar la economía como su mismo nombre lo indica mediante la creación de empleos, las inversiones y el fortalecer la equidad en el sistema tributario.

Lo concerniente al IVA con esta ley es el cambio del tratamiento del IVA para los vehículos eléctricos y algunos medicamentos, el paquete social del IVA que consiste en la devolución del IVA a la población más vulnerable, también la aprobación de los tres días sin IVA en el año, todo esto para reactivar la economía.

El país se encuentra frente a un escenario pos-COVID-19, donde se debía analizar el comportamiento de recaudo de la reforma tributaria del año 2019, el incremento que se venía dando en el recaudo del impuesto al valor agregado IVA en años anteriores se evidencia que partir del año 2020 hubo una disminución presentando resultados desfavorables para el país lo cual afectó el recaudo, aumentando el déficit fiscal.

De acuerdo con lo anterior, en el año 2020 el país cerró con -7.8% del PIB, como lo mencionó el ex ministro de Hacienda Alberto Carrasquilla cuando propuso la primera reforma tributaria de este año 2021 llamada Plan Financiero, pero esta no fue aceptada, lo cual refleja un panorama para las próximas reformas tributarias muy retador y difícil, porque se viene enfrentando una pandemia que llegó de imprevisto donde el Estado tuvo que entrar a solventar, a través de programas y acompañamientos sociales, a la población colombiana, lo que implicó el aumento del endeudamiento, del gasto público y afectando el presupuesto que el gobierno tenía planeado para todo el año 2020.

Finalmente, esta coyuntura genera un des aceleramiento de la economía del país afectando empresarios y emprendedores hasta el punto del cierre de sus negocios, aumentando el índice del desempleo, aunque para algunos sectores de la producción, distribución, y comercialización de tecnología fue una oportunidad de crecimiento y posicionamiento en el mercado siendo un respaldo para los ciudadanos.

Conclusiones

Colombia ha sido un país que ha tenido muchos cambios en materia política y económica; ha soportado gran incertidumbre e inseguridad, tanto en lo social como en lo fiscal. El país, aunque ha recibido ayuda económica de otros países para enfrentar estos casos, le ha hecho falta en cuanto vigilancia, control y orden en la distribución de los impuestos y esto ha hecho que Colombia cada cierto tiempo deba generar una reforma que en muchos casos sigue conllevando a una desigualdad social que a la hora de la verdad estas reformas detienen el progreso socioeconómico.

El impuesto al valor agregado (IVA) es el impuesto más importante en el sistema de la política económica del país, ya que es el que más recaudo genera para solventar el déficit fiscal, debido a que casi todos los bienes y servicios están gravados en la tarifa general del 19% o del 5% el cual es asumido por el consumidor final.

Con la ley de crecimiento económico, se busca fortalecer la economía mediante inversión, el generar empleo y tener eficiencia en el sistema tributario, entre otros factores, uno de los mecanismos para el impulso de crecimiento económico son los tres días anuales sin IVA; si bien estos días son tentadores y llamativos, no todas las personas cuentan con los recursos ni medios para adquirir, así que a la hora de la verdad los grandes beneficiados son las empresas.

Todo impuesto genera obligaciones y responsabilidades, los cuales varían de acuerdo con el tipo de contribuyente, por lo cual es necesario que desde las reformas se trate de cumplir con uno de los principios tributarios que es el de progresividad, el cual consiste en que el que más gana pague más y con el impuesto del IVA no se cumple porque es un impuesto que todos los ciudadanos deben de pagar indiferente de su estrato social.

Es necesaria una reforma tributaria próspera, duradera e inclusiva, que no sea solo para cubrir las necesidades de un periodo y que a la vuelta de un año ya estén presentado otra en el Congreso, porque esto genera inestabilidad, atranca el desarrollo de la economía y da poca credibilidad en el gobierno nacional y en los dirigentes elegidos para administrar un país tan productivo como Colombia.

Bibliografía y Cibergrafía

Arenas de Mesa, A. (2016). Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina. Recuperado el 2021, de <http://repository.eclac.org/handle/11362/40624>

Aristizábal Tatis, F. A. (2020). Evolución del sistema tributario colombiano: un análisis desde su competitividad (2000-2018). *Repositorio Universidad de América*. Recuperado el 2021, de <http://repository.uamerica.edu.co/bitstream/20.500.11839/8171/1/2161159-2020-2-EF.pdf>

Cámara de Comercio de Cali. (2020). Cambios relevantes que introdujo la reforma tributaria o Ley de Crecimiento Económico No. 2010 del 27 de diciembre de 2019. Cámara de Comercio de Cali. Recuperado el 2021, de <https://www.ccc.org.co/inc/uploads/2020/03/10032020-CCC-Cambios-relevantes-que-introdujo-la-Ley-de-Crecimiento-Econo%CC%81mico-JCVS.pdf>

Comunidad Contable. (2017). Esta es la Reforma Tributaria Estructural, Ley 1819 del 2016. Comunidad Contable. Recuperado el 2021, de <http://www.comunidadcontable.com/BancoConocimiento/Otros/reforma-tributaria.asp>

Comunidad Contable. (s.f.). ¿Qué es la reforma tributaria? *Comunidad Contable*. Recuperado el 2021, de http://www.comunidadcontable.com/BancoConocimiento/N/noti-080113-03%28que_es_la_reforma_tributaria%29/noti-080113-03%28que_es_la_reforma_tributaria%29.asp?

Congreso de Colombia. (2021). Proyecto de Ley N° __. *Comunidad Contable*. Recuperado el 2021, de [http://www.comunidadcontable.com/BancoMedios/Documentos%20PDF/pl-240-18c\(reforma%20tributaria\)-articulado.pdf](http://www.comunidadcontable.com/BancoMedios/Documentos%20PDF/pl-240-18c(reforma%20tributaria)-articulado.pdf)

Deloitte. (2018). Principales modificaciones de la ley de financiamiento (Ley 1943 de 2018) al Estatuto Tributario. *Deloitte*. Recuperado el 2021, de <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/co/Documents/tax/20190111-%20DTT%20-%20Resumen%20ley%20de%20financiamiento.final.1.pdf>

DIAN. (s.f.). El sistema tributario colombiano: impacto sobre la eficiencia y la competitividad. Recuperado el 2021, de https://www.dian.gov.co/dian/cifras/EstudiosExternos/Tributacion_y_competitividad.pdf

Dueñas Espinosa, M., Suarez Amín, A. M., & Daza Riveros, A. (2018). Cambios estructurales en el sistema tributario colombiano: leyes 1739 de 2014 y 1819 de 2016. Universidad Cooperativa de Colombia. Recuperado el 2021, de https://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/7682/4/2018_cambios_estructurales_sistema.pdf

Durango Rodriguez, N., Franco Areiza, C. A., Avendaño Rua, A. A., & Builes Polo, N. A. (2018). El impacto del impuesto de IVA en la población de la ciudad de Medellín. *Medellín: Tecnológico de Antioquia*.

Economiaes. (2011). Sistema tributario. Recuperado el 2021, de <http://economiaes.com/finanzas/tributario-sistema.html>

EL TIEMPO. (19 de diciembre de 2019). Todo lo que hay que conocer sobre una reforma tributaria. *EL TIEMPO*. Recuperado el 2021, de <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/reforma-tributaria-que-es-y-que-propone-el-gobierno-en-la-de-2019-445110>

Garrigues. (2018). Resumen ejecutivo reforma tributaria 2018. Recuperado el 2021, de https://www.garrigues.com/sites/default/files/documents/reforma_tributaria_colombia_-_noviembre_2018.pdf

Garrigues. (2019). Resumen ejecutivo reforma tributaria 2018. Recuperado el 2021, de https://www.garrigues.com/sites/default/files/documents/20181228_reforma_tributaria_colombia.pdf

Gómez Valencia, G. A., Madrid Benjumea, D. A., & Quinayás Solarte, D. A. (2017). Factores que generan la evasión de los impuestos de renta e IVA en las personas naturales dedicadas a la comercialización de vestuario en el centro del municipio de Medellín. *Universidad de Antioquia UDEA*. Recuperado el 2021, de http://bibliotecadigital.udea.edu.co/dspace/bitstream/10495/8025/1/GomezGustavo_2017_FactoresGeneranEvasion.pdf

González, J. I., & Corredor, F. (2016). La reforma tributaria en Colombia no es estructural, ni integral ni progresiva. *Revista de Economía Institucional*, 18(34), 173-200. doi: <https://doi.org/10.18601/01245996.v18n34.11>

González, J. I., & Corredor, F. (2016). La reforma tributaria no es estructural ni integral ni progresiva. Scielo. *Revista de Economía Institucional*, 18(34), 173-200. Recuperado el 2021, de <http://www.scielo.org.co/pdf/rei/v18n34/0124-5996-rei-18-34-173.pdf>

Hoyos Jiménez, C. (2014). Aspectos críticos del IVA en Colombia. *Revista de Derecho Privado* (51), 5-12.

Hurtado Rendón, A. (2021). El recaudo de la DIAN y cambios en el Presupuesto General de la Nación. Recuperado el 2021, <https://www.eafit.edu.co/escuelas/economiafinanzas/noticias-eventos/Paginas/el-recaudo-de-la-dian-y-cambios-en-el-presupuesto-general-de-la-nacion.aspx>

Invest in Colombia. (s.f.). Impuestos en Colombia. *Invest in Colombia*.
¿Recuperado el 2021, de <https://investincolombia.com.co/es/como-invertir/impuestos-en-colombia?>

Leegales. (2021). Qué es el Impuesto al valor agregado (IVA). Recuperado el 2021, de <https://dianhoy.com/impuesto-al-valor-agregado-iva/>

Mazo Aguirre, L., Toro Loaiza, D., & Hernández Palacios, L. C. (2017). Incidencias en el Impuesto Sobre Las Ventas frente a la reforma Ley 1819 de 2016. *Biblioteca Institución Universitaria de Envigado*. Recuperado el 2021, de http://bibliotecadigital.iue.edu.co/bitstream/20.500.12717/1631/1/iue_rep_pre_cont_mazo_2017_incidencias.pdf

Méndez A., C. (1995). *Metodología, Guía para elaborar diseños de investigación en ciencias* (2 ed.). Santafé de Bogotá: Mc Graw Hill.

Moore Stephens. (s.f.). Resumen: ley de financiamiento - reforma tributaria - ley 1943 de 2018 -. Recuperado el 2021, de http://colombia.moorestephens.com/MediaLibsAndFiles/media/colombiaweb.moorestephens.com/PDF/Brochure-MS-Boletin-Ley-1943-de-2018-Reforma-Tributaria-2_5.pdf

Patarroyo Coronado, Y. T., Camacho Gavilán, A. P., & Ortiz Viáfara, C. P. (2017). Cultura Tributaria en Colombia. *Corporación Universitaria Minuto de Dios*. Recuperado el 2021, de <http://hdl.handle.net/10656/5404>

Piedrahíta Oviedo, J. G., & Salazar Martinez, V. A. (2012). Impuesto al valor agregado en Colombia, motivaciones, beneficios y servicio al País. *Repositorio Institucional Universidad de Medellín*. Recuperado el 2021

Rivas Londoño, C., & De Los Ríos, J. F. (2020). ¿Cuáles son los principales cambios fiscales que han traído las tres últimas reformas tributarias y cuál es su naturaleza? *Repositorio Institucional UCC*. Recuperado el 2021, de <http://hdl.handle.net/20.500.12494/18389>

Saavedra Cardona, J. C., & Silva Gaitán, D. M. (2014). Análisis crítico de la observancia de los principios de equidad y progresividad en el impuesto al valor agregado (iva), en las cuatro últimas reformas tributarias. *Biblioteca Digital Universidad del Valle*. Recuperado el 2021, de <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/9107/1/CB-0516411.pdf>

Sites Google. (s.f.). El Sistema Tributario: Concepto. Recuperado el 2021, de <https://sites.google.com/site/elsistematributario/home/el-sistema-tributario>

Universidad Autónoma de Bucaramanga. (2018). Reforma tributaria- ley 1943 de diciembre 28 de 2018. Recuperado el 2021, de

https://www.unab.edu.co/sites/default/files/archivos/publicacion_boletin/archivos_paginas/Reforma%20Tributaria%20Ley%201934%202018%200312.pdf

Universidad ETAC. (2020). ¿Qué son los impuestos y para qué sirven? Recuperado el 2021, de <https://etac.edu.mx/blog-etac/index.php/que-son-los-impuestos/>

Vargas Restrepo, C. M. (2012). El principio de justicia en la tributación. *Universidad de la Costa CUC*. Recuperado el 2021, de https://revistascientificas.cuc.edu.co/index.php/economicascuc/article/view/183/pdf_25