

Proyecto de Ley 260 de 2019 Cámara  
"Por medio de la cual se establece una exención en el impuesto sobre las  
ventas –IVA, con el fin de proteger el poder adquisitivo de los hogares  
colombianos y fomentar el comercio"

### 1. Introducción

En el marco de la estrategia de reactivación económica, el Gobierno requiere acciones que permitan fomentar el consumo, dinamizar la actividad económica y mejorar la trazabilidad de las transacciones. Para ello, se deben contemplar incentivos que apunten a proteger el poder adquisitivo de los colombianos y promover el comercio.

La Constitución Política consagra en su artículo 363 que el sistema tributario se debe fundar en principios de equidad, eficiencia y progresividad, situación que en muchas ocasiones no se cumple a cabalidad por la existencia de impuestos regresivos como el IVA, que, aunque cumple un papel fundamental en las finanzas públicas, resulta ser una carga elevada para muchos colombianos, en especial los de menores ingresos, tal y como lo evidencia la siguiente tabla:

**Tabla 2. IVA como porcentaje del ingreso de acuerdo al decil de ingreso**

Decil	Promedio Ingreso mensual por hogar	Número de hogares	Gasto por hogar	IVA pagado promedio	% ingreso
1	253.851	1.501.731	692.426	15.312	6,0
2	662.693	1.337.412	872.737	19.897	3,0
3	933.641	1.420.456	1.058.429	28.515	3,1
4	1.149.629	1.476.821	1.179.126	31.616	2,8
5	1.497.337	1.366.275	1.419.436	45.447	3,0
6	1.719.739	1.504.683	1.548.567	50.760	3,0
7	2.194.648	1.344.947	1.776.689	58.425	2,7
8	2.482.542	1.406.616	1.945.962	65.182	2,6
9	3.423.768	1.417.479	2.465.424	93.321	2,7
10	8.464.521	1.419.203	5.260.447	187.734	2,2

**Fuente: MHCP-Encuesta Nacional de Presupuesto de los hogares. 2018**

Sin embargo, la Corte Constitucional ha reconocido que el principio de progresividad debe aplicar a todo el sistema fiscal, y no en cada uno de sus componentes, por lo cual es posible

aceptar de existencia de impuestos que por su naturaleza no atienden a la capacidad contributiva y recaen sobre manifestaciones mediatas de las personas como la propensión al consumo; tal es el caso del IVA, que aunque cuenta con un alto grado de regresividad también asegura niveles óptimos de eficiencia que permitan cumplir los principios de justicia y equidad.<sup>1</sup>

A la elevada carga que representa el impuesto en mención, para algunos contribuyentes, también se debe agregar los altos niveles de evasión, que hoy alcanzan el 23%<sup>2</sup>, hecho que resulta perjudicial para las finanzas públicas y que requiere medidas para seguir incentivando su pago, junto con una mayor trazabilidad en el recaudo en las compras diarias de los colombianos.

El presente proyecto de Ley se constituye en una medida que busca dinamizar la actividad económica, subsanar el impacto que ha tenido el IVA sobre el poder adquisitivo de algunos hogares, seguir profundizando en la inclusión financiera de los colombianos y fomentar la recepción de pagos electrónicos en los comercios, como una medida que contribuya a disminuir la evasión. En este sentido, la iniciativa propone garantizar a los contribuyentes un beneficio en relación con el del impuesto sobre las ventas-IVA durante tres días al año, para determinados productos.

### **1. Marco normativo**

El IVA fue implementado en Colombia en el año 1963 con el Decreto 3288 como tributo monofásico aplicado principalmente a las actividades de manufactura e importaciones. Luego, en el año 1975 se expidió la Ley 20631 la cual gravó a los productores e importadores con una tarifa del 10%.

Este impuesto tuvo un cambio drástico en el año 1983, a través del Decreto 3541 el cual amplió las actividades gravadas al comercio minorista con una tarifa del 10% y otras diferenciales del 20% y 35%. Por su parte, en el año 1990 con la Ley 49 el impuesto tuvo un ajuste, aumentando al 12% y luego al 14% en el año 1992.

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional-Sala Plena (6 de febrero de 2014). Expediente D-9504.

<sup>2</sup> Según el Fondo Monetario Internacional la cifra de evasión puede llegar al 40%.

En el año 1995, tuvo lugar una reforma tributaria que elevó la tarifa del impuesto al 16%, años después se intentó bajar la tarifa al 15%, pero, ante la crisis fiscal de principios del siglo XXI, la tarifa tuvo que subir nuevamente con la Ley 633. En el año 2006 la tarifa del IVA se mantuvo; sin embargo, se amplió la base y se establecieron tarifas diferenciales de 5%, 10% y 16%.

Finalmente, durante el año 2016 con la Ley 1819, la tarifa del IVA tuvo un incremento del 16% al 19%, la cual se ha mantenido hasta la fecha.

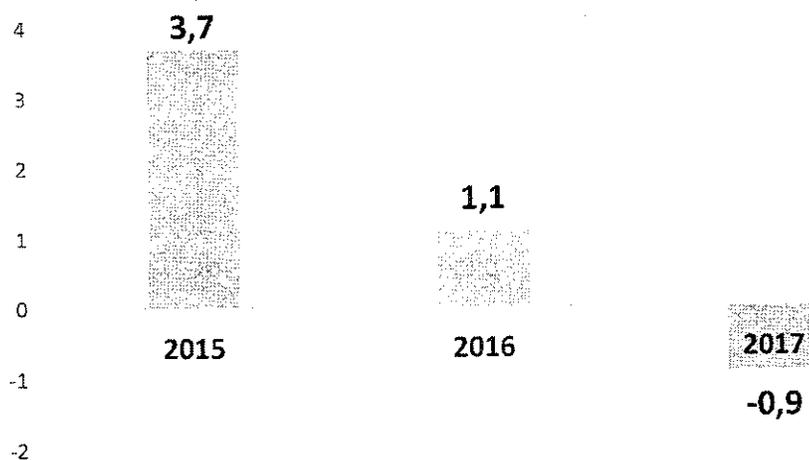
## **2. Antecedentes de la iniciativa**

El IVA es un impuesto nacional que se aplica en cada una de las etapas del proceso económico, en proporción al valor agregado del producto y la prestación del servicio. Las principales características de este impuesto son que: (1) es indirecto, pues no consulta la capacidad económica de los contribuyentes para pagarlo; (2) es proporcional porque a mayor base, mayor será el valor del impuesto; (3) es regresivo en la medida que quienes tienen mayores ingresos terminan pagando menos, en proporción, frente a quienes tienen menor ingresos, y (4) es plurifásico por regla general.

La presente iniciativa legislativa, se justifica principalmente por dos motivos, por un lado, busca dinamizar la economía como consecuencia del aumento en el consumo de las personas, además de generar posibles ahorros en los hogares colombianos; y la segunda es la necesidad que tiene el país de generar incentivos para que haya una mayor trazabilidad de las transacciones, reducir la evasión tributaria, y que en el mediano y largo plazo un mayor número de firmas transiten a la formalidad.

Frente al primer argumento, es preciso recordar que la reforma tributaria del año 2016 modificó la tarifa del IVA del 16% al 19%, esta situación fue un duro golpe para los hogares colombianos. En el año 2017, un estudio realizado por la Universidad de la Sabana reveló que el efecto sobre los hogares de menores ingresos pudo ser la pérdida de hasta un 30% en el poder adquisitivo. (Universidad de la Sabana. 2017). Por su parte, los comercios también sufrieron consecuencias; de acuerdo con FENALCO, en el año 2017 el comercio minorista tuvo una reducción en sus ventas de 0,9%, atribuyendo su principal causa al aumento de la tarifa del IVA.

**Gráfica 1. Variación ventas al por menor**



**Fuente: FENALCO. 2018**

Frente al segundo, cálculos realizados por Fedesarrollo estiman que el nivel de informalidad empresarial en las principales ciudades del país asciende al 60% (Fedesarrollo. 2018) y como efecto directo de ello se derivan las siguientes consecuencias:

(1) Evasión tributaria: de acuerdo con los cálculos del Consejo Privado de Competitividad la evasión tributaria en Colombia puede ascender a 1,6% del PIB. Por su parte, cálculos de la OCDE revelan que el recaudo efectivo del IVA es apenas superior al 40% del recaudo del IVA potencial, si todo el consumo de la economía se gravara y no hubiera evasión, este porcentaje es uno de los más bajo de toda la región. Además, cifras para 2016 muestran que el recaudo del impuesto como porcentaje del PIB es del 4,9% del PIB, cifra inferior al de países de la región como Chile y Brasil que alcanza el 8,4% y 7,1% y a la de países de la OECD que suelen alcanzar el 6,7% del PIB.

(2) Bajos niveles de productividad: la segmentación de la economía entre formal e informal, va en contra del desarrollo económico pues los esfuerzos llegan a ciertos sectores y geografías, dejando a una parte de la economía con bajos niveles de productividad. Una firma formal puede tener una producción que es 2,5 veces mayor a la de una firma informal y un valor agregado que puede ser inclusive tres veces mayor. (CPC.2017).

En este sentido, la medida también busca que los comercios que actualmente son informales, y cuyos productos resulten beneficiados de la medida, tengan un incentivo para transitar a la

formalidad, lo cual representa un impacto positivo tanto en el recaudo como en la productividad del país.

### 3. Experiencia internacional

A nivel internacional, uno de los mejores ejemplos de días con exenciones de impuestos es el 'Sales Tax Holiday' que se lleva a cabo en varios estados de Estados Unidos. Dicha iniciativa tuvo sus orígenes en el año 1996, cuando el Estado de Nueva York la promovió por primera vez, permitiendo una semana libre de impuestos.

En la actualidad 18 estados de los 50 estados de los Estados Unidos cuentan con este tipo de exención. La siguiente tabla muestra algunos de estos, las fechas seleccionadas, junto con los productos que han recibido la exención.

**Tabla 1. Algunos Estados con Sales tax holidays, fechas y productos**

Estado	Fecha	Artículos
Alabama	Julio 19-20	Ropa, computadores, útiles escolares, libros
Arkansas	Agosto 3 y 4	Ropa y zapatos, útiles y materiales escolares
Connecticut	Agosto 18-24	Ropa y zapatos de menos de US\$100
Iowa	Agosto 2 y 3	Ropa y zapatos de menos de US\$100
Maryland	Febrero 16-18	Productos electrodomésticos como: aires acondicionados, lavadoras, refrigeradores. Luces y lámparas.
Missouri	Agosto 2-4	Ropa de menos de US\$100, útiles escolares, computadores, calculadoras
New Mexico	Agosto 2-4	Ropa de menos de US\$100, maletas, computadores y ciertos accesorios y calculadoras.
Virginia	Agosto 2-4	Productos para generar energía, ropa y zapatos, generadores portables y otros elementos para la preparación frente a huracanes.

Fuente: Sales Tax Institute. 2019

Varias fechas en las que se llevan a cabo estas exenciones, ocurren justo antes del inicio de la temporada escolar y aplica para productos como útiles escolares, computadores, ropa y zapatos; inclusive otros estados han implementado las denominadas "vacaciones fiscales" para productos relacionados con la preparación para huracanes.

Se ha observado que algunas de estas fechas coinciden con periodos en donde los hogares tienen necesidades importantes de consumo, lo cual busca beneficiar especialmente a los de menores ingresos. Por su parte, el comercio al por menor ha visto con buenos ojos estas medidas temporales de política fiscal puesto que se ha demostrado que logran estimular la actividad económica. (Agarwal.2017)

Estudios realizados para la Reserva Federal y para revistas académicas indexadas han mostrado la efectividad y beneficios que ha traído esta política pública; a continuación, se presentan algunos de los principales resultados.

El primero de los estudios es el *Consumption responses to temporary tax incentives: evidence from state sales tax holidays* publicado para el American Economic Journal en el año 2017. Dicho estudio hizo uso de la encuesta de consumo (CEX) y los diarios de las transacciones con tarjetas de crédito de 65.000 hogares ubicados en Estados donde hubo vacaciones fiscales y otros en donde no, entre los años 1997 y 2011. Su conclusión principal es que los hogares aumentan su gasto durante estas fechas, sobre todo de prendas de vestir y calzado. El consumo aumenta 2.2 dólares en relación con aquellos Estados en donde no se cuenta con la exención; esto representa un aumento de un 41% en el consumo de los habitantes de estos Estados en comparación con un día normal de compras. (Agarwal et al. 2017).

Muestra así mismo el estudio, que los consumidores no cambian significativamente sus patrones de consumo antes y después de la fecha de las vacaciones fiscales; por el contrario, encuentra que hay un incremento del mismo en los días antes y después pero que no resultan estadísticamente significativos. (Agarwal et al. 2017).

Un segundo estudio es el *Spending Responses to State Sales Tax Holidays*, elaborado para el Banco Federal de Chicago en el año 2012. Dicha investigación analizó una base de datos de las transacciones realizadas con tarjeta de crédito, para conocer cómo responden los consumidores a los denominados *Sales Tax Holiday*, al evaluar si el gasto en los bienes

temporalmente exentos incrementa significativamente frente al consumo de bienes que no lo están.

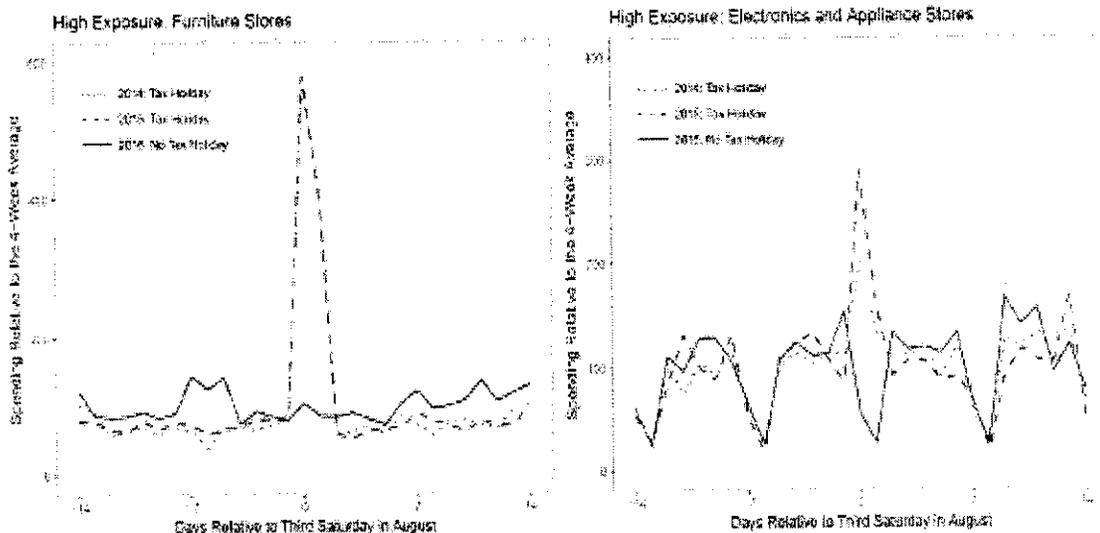
Los datos recogidos incluyen información acerca de la facturación principal que figura en el estado de cuenta mensual de cada cuenta, incluyendo pagos y gastos totales, así como saldos y deudas. Toda esta información fue agregada para obtener las transacciones diarias de cada titular de cuenta y poder observar los gastos diarios. Aunque el estudio no permite visualizar cada uno de los productos que se compraron, si hay registro del lugar en donde se realizaron las compras. Además, los autores cruzaron la información anterior, con las características sociodemográficas de la población, de manera que la comparación entre consumidores de Estados con exención fuera similar a la de Estados en donde no la hubo. (McGranaham et al. 2012)

Al analizar los resultados, el estudio demuestra que el gasto de los consumidores durante estas fechas aumentó en general en un 8%, cifra que resulta estadísticamente significativa para los bienes exentos. Además, también mostró que aquellos hogares con niños aumentan más su consumo que el resto, situación que va en línea con los principales objetivos de la política; productos como zapatos y ropa para niños tuvieron un aumento en el consumo cercano al 98% y 193%.

Un tercer estudio denominado *The Effect of Sales Tax Holidays on Consumer Spending*, elaborado por un grupo de autores de la Reserva Federal, enfocó principalmente su análisis en el Estado de Massachusetts. La investigación buscó comparar la composición y nivel de consumo durante los años 2014 y 2015 en los cuales hubo la exención, con los del 2016 en los cuales no hubo.

Durante las fechas previstas por el Estado, específicamente en el mes de agosto, la exención aplicó a una serie de productos como muebles, artículos para el hogar, ropa, calzado y electrodomésticos. Como se puede observar en las siguientes gráficas, el promedio de gasto diario durante los fines de semana de los años 2014 y 2015 en productos que contaron con la exención tuvo aumentos de más del doble, mientras que en el año 2016 (año en donde no hubo exención) el consumo no tuvo cambios significativos. (Sistema de Reserva Federal. 2017)

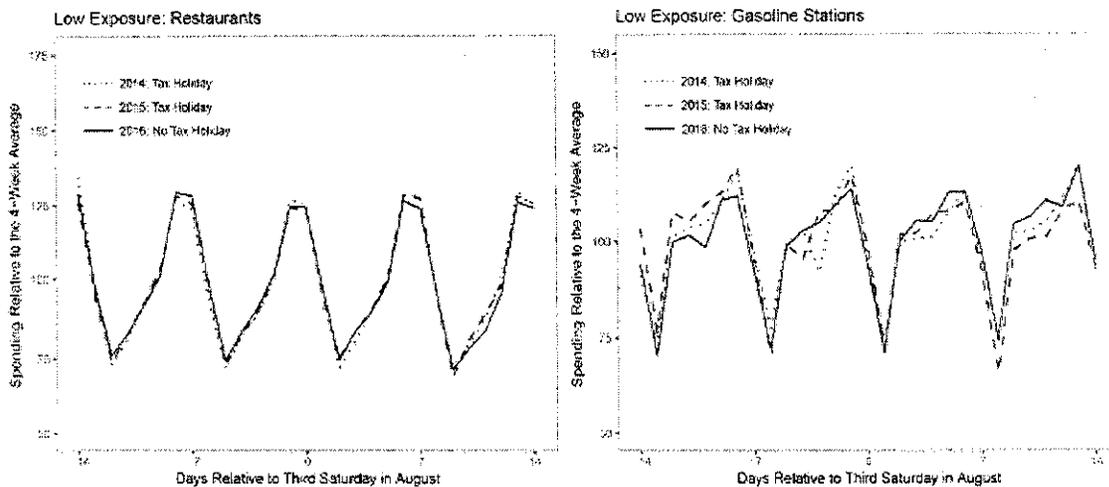
**Gráfica 1. Consumo diario en elementos de hogares y electrodomésticos en el Estado de Massachusetts Agosto 2014 ,2015 y 2016**



**Fuente: Sistema de Reserva Federal. 2017**

Por su parte, el segundo grupo de gráficas muestran el promedio de consumo en bienes y servicios que no contaron con la exención, razón por la cual no se observan cambios significativos en ninguno de los años.

**Gráfica 1. Consumo diario en Restaurantes y Estaciones de Gasolina en el Estado de Massachusetts Agosto 2014 ,2015 y 2016**



**Fuente: Sistema de Reserva Federal. 2017**

De otra parte, el mismo estudio realizó la comparación del consumo con Estados en donde no hubo (Rhode Island y Vermont), pero que estuvieran geográficamente cerca a Massachusetts de manera que tuvieran efectos estacionales similares en la demanda. Los resultados de esta estimación revelan que el consumo promedio de los habitantes en donde hubo exención aumentó en 40% de lo que hubiera sido sin exención fiscal; esto quiere decir que los consumidores ajustan su comportamiento para sacar provecho de la reducción de precios durante estas fechas. Además, el estudio reveló que el efecto final de la exención depende de los detalles de la implementación, la selección y cotidianidad con que se consumen los productos, junto con la información que se suministre a los consumidores sobre las fechas y productos incluidos. (Sistema de Reserva Federal. 2017).

En conclusión, los estudios anteriormente citados demuestran que los *Salex Tax Holiday* como política que busca generar incentivos fiscales para reducir el precio de determinados bienes, sin afectar a los comerciantes, ha sido efectiva para aumentar el consumo de los habitantes en los Estados donde se ha realizado.

### **3.1 Consumo de los hogares colombianos y selección de los bienes exentos**

Para escoger adecuadamente los productos que deben recibir la exención, se usaron principalmente dos criterios, el primero fue a partir de un análisis de derecho comparado, elaborado con el apoyo de la DIAN y el segundo a partir del análisis de los patrones de consumo de los hogares colombianos.

En el ejercicio de derecho comparado, se analizaron principalmente los productos seleccionados en algunos estados de Estados Unidos, los cuales han sido principalmente vestuario, artículos para deportes, útiles escolares, juguetes y en ciertos estados algunos electrodomésticos. La mayoría de estos bienes tienen en común la particularidad de ser semidurables y además merecen ser tenidos en cuenta, puestos que los consumidores demuestran tener cambios en los patrones de consumo durante las fechas previstas.

Para el caso de los útiles escolares, la medida presentada busca que las fechas previstas puedan coincidir con la entrada a clases de colegios y universidades, con el fin de generar ahorros significativos en los hogares que cuentan con niños y estudiantes. De acuerdo con FENALCO, para el año 2019 un hogar colombiano gastó entre \$300.000 y \$700.000 por cada uno de sus hijos, cifra que puede ser modificada en caso de poner en marcha lo propuesto en el presente proyecto de Ley generando ahorros cercanos a los \$57.000 y los \$133.000.

Para el caso de las prendas de vestir y los complementos de vestuario, estos se incluyeron en el proyecto de ley como una medida para estimular el consumo de bienes producidos a nivel nacional. De acuerdo con datos de Inexmoda, para los primeros seis meses del año 2019 los colombianos consumieron alrededor de \$12,4 billones en moda, por lo cual resulta ser un sector que dinamiza notablemente la economía pero que requiere de incentivos adicionales para su crecimiento. Datos de la misma entidad para 2018, revelan que el consumo per cápita en el país de moda fue cercano a los \$293.000, por lo cual una disminución del 19% en ciertos días podría generar nuevamente ahorros en los hogares colombianos de una parte, o incrementar el consumo en estos bienes.

Para el caso de los electrodomésticos, por ejemplo, una disminución en el 19% del valor de un televisor que en la actualidad cuesta \$500.000 es de \$95.000, monto que para algunos hogares colombianos es significativo a la hora de tomar decisiones de consumo. Precisamente la medida busca que sea un móvil para que más personas, sobre todo aquellos de ingresos medios y bajos puedan comprarlos, es decir que haya un efecto positivo sobre el poder adquisitivo de las personas.

Bajo el segundo criterio de selección de los productos, se realizó un análisis del consumo de los hogares colombianos, para lo cual se retomaron los principales resultados arrojados por la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares elaborada por el DANE. De acuerdo con ésta última, el gasto promedio mensual de un hogar colombiano es de \$1,9 millones y de éste el gasto en alojamiento, servicios públicos y otros combustibles son los que más pesan en el gasto con el 28,7%. Sin embargo, también se encuentra que después de los servicios públicos los artículos de aseo como el papel higiénico, jabón en barra, crema dental, detergentes y jabón de cocina son los más adquiridos por los colombianos. (DANE. 2018)

Lo anterior, evidencia que los productos de aseo tienen un peso importante en el gasto y merecen ser tenidos en cuenta dentro de la medida prevista, lo cual además generaría ahorros importantes en el consumo mensual de los hogares. Lo anterior con el objetivo de que sean los hogares con ingresos medios y bajos sean los más beneficiados con la medida.

En resumen, los bienes incluidos en la medida son los siguientes: vestuario y complementos de vestuario, algunos electrodomésticos, elementos deportivos, útiles escolares, juguetes y juegos, útiles de aseo personal y elementos de aseo para el hogar.

#### **4. Necesidad de generar trazabilidad de las transacciones e impulso a la inclusión financiera.**

El presente proyecto de ley prevé que las transacciones para adquirir los productos exentos se puedan realizar con efectivo y a través de medios de pago electrónicos en los primeros dos días de las fechas previstas, y de ahí en adelante únicamente con medios de pago electrónicos, principalmente por tres razones.

La primera es que la recepción de este tipo de pagos permite tener mayor trazabilidad. A través de los pagos electrónicos es posible dejar registro de las transacciones realizadas, incluidas fecha, hora y monto, situación que no es igual de para los pagos en efectivo, los cuales facilitan la posible omisión de la factura y modificaciones en la contabilidad de las empresas cuyos productos estén sujetos a la exención.

Según cifras de la DIAN para 2016, el nivel de evasión del IVA llega al 23%, lo que menos quiere ocasionar la presente iniciativa es confusiones o incentivos perversos para que el comercio aumente este nivel de evasión. Por el contrario, tener el control de las transacciones por medio del uso de pagos electrónicos, facilita las actividades de la Dirección de Impuesto y Aduana Nacionales y es garantía para que la medida esté blindada ante posibles complicaciones fiscales.

La segunda razón, es que la medida busca desincentivar el excesivo uso de dinero en efectivo y promover la formalización de los comercios. Hoy en día existen diversas soluciones para la recepción de pagos digitales a través de los tradicionales datafonos y botones de pago, que de acuerdo con la red de procesamiento de transacciones Credibanco, para su instalación deben verificar que el comercio se formal, es decir que cuente con registro ante la Cámara de Comercio y que cuente con un NIT.

Vale la pena recordar que en Colombia cerca del 60% de las firmas son informales (Fedesarrollo. 2018). Por lo anterior, este proyecto de Ley busca generar incentivos para que aquellos comercios que aún se encuentran en la informalidad y quieran participar de los días previstos para la exención y hagan uso de medios de pago electrónicos e inicien su tránsito a la formalidad.

A pesar de que el pequeño comercio ha manifestado que los costos en que se incurre por tener tecnología para la recepción de pagos digitales son altos, cercanos a los \$130.000 por un datafono, sumado al arriendo que se debe pagar en caso de no completar el mínimo de transacciones, es importante rescatar que en la actualidad la tecnología Fintech ha introducido figuras como los agregadores cuyos costos de instalación pueden ser considerablemente menores a los de un dispositivo tradicional.

Por ejemplo, un pequeño comercio que decide instalar un servicio de pagos electrónicos a través de la figura de un agregador, no requiere alquiler de la infraestructura ni costos para instalación de los códigos QR, solamente se cobra el uso de la pasarela para efectuar el pago que pueden ser alrededor del 3% del monto de la transacción.<sup>3</sup>

La última razón, es que el proyecto de ley busca activar el uso de productos con los que cuentan los colombianos en la actualidad e incentivar la inclusión financiera. De acuerdo con el último reporte de inclusión financiera de la Banca de las Oportunidades, el 81,4% de la población adulta tiene por lo menos un producto financiero, sin embargo, al revisar las cifras de actividad se encuentra que solo el 68,1% tuvo al menos un movimiento en los últimos seis meses. (Banca de las Oportunidades. 2019) Este indicador demuestra que aun cuando los colombianos cuentan con productos financieros, hace falta generar incentivos para el uso de estos.

## **5. Impacto económico y fiscal**

En un ejercicio preliminar elaborado por el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana para analizar el impacto de la medida en las finanzas públicas, se planteó lo siguiente: suponiendo que las compras de esos días se mantuvieran constantes y que el descuento aplicara a todos los productos, el total del IVA pagado durante los doce meses del año bajaría en tres 365avas partes. En otras palabras, es como si el IVA bajara del 19% a 18,84%, por lo cual el efecto en el recaudo sería de 0,45 billones de pesos menos al año, si el recaudo por concepto de IVA supera los 55 billones al año. (Observatorio Fiscal PUJ. 2019)

Ahora bien, si se supone que el consumo de los hogares se duplica en esos días, en lugar de mantenerse constante, sería comparable con una reducción permanente del IVA al 18,6%, lo cual implicaría una reducción en el recaudo cercana a 1 billón de pesos (Observatorio Fiscal

---

<sup>3</sup> Información suministrada por la plataforma Tpage

PUJ. 2019) Sin embargo, como la medida propone la exención para determinados productos y con la condición de que las transacciones se realicen a través de medios de pago electrónicos a partir del tercer día previsto para la exención, se puede deducir que el impacto fiscal será menor al descrito previamente.

En un segundo ejercicio preliminar, sujeto a modificaciones, elaborado con el apoyo de la misma Universidad, se tomaron los datos de la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares del DANE, a partir de ella se extrajo el gasto en que incurren cada uno de los deciles de ingreso en los productos previamente mencionados. Luego de esto, se procedió a encontrar el efecto en el ahorro de los hogares como consecuencia de la medida, es decir el valor del gasto de los hogares en los productos después de la medida, lo que equivale a restar un 19% en sus precios. Con estos datos fue posible empezar a realizar una estimación aproximada del efecto del proyecto de Ley en las finanzas públicas. (Observatorio Fiscal PUJ. 2019)

Es importante aclarar, que para la elaboración de esta segunda estimación preliminar se tuvieron en cuenta dos supuestos: el primero es que los hogares solamente van a aplazar sus decisiones de consumo entre 15 y 30 días antes de la medida y retrasarlas el mismo tiempo después del día que opera la medida, es decir que ningún artículo seleccionado se compra en ese período con el fin de ser adquirido durante el día de la exención; y la segunda es que los hogares no van a modificar el monto que destinan para estos productos, pero que gracias al efecto de la medida sobre el presupuesto del hogar, es posible pensar que pueden adquirir más unidades del mismo bien. Ahora bien, aunque no es un supuesto de la estimación, resulta importante tener en cuenta que la ENPH registra el consumo de los bienes, pero no tiene en cuenta el medio de pago usado para su adquisición (Observatorio Fiscal PUJ. 2019)

Como resultado de lo anterior, se pudo encontrar que preliminarmente el efecto de la medida sobre el ahorro de los hogares, como consecuencia de la exención del IVA en los productos seleccionados y por lo tanto sobre el recaudo del Gobierno, puede ser cercano a los setecientos mil millones de pesos (\$700.000.000.000). Cabe aclarar que esta cifra depende del cumplimiento de los supuestos señalados y que la capacidad que tengan los hogares para modificar sus decisiones de compra (es decir, aumentar o disminuir el tiempo en el cual no adquirirían los productos, para hacerlo en el día sin IVA) es determinante en el monto recaudado, por lo que el comportamiento de los hogares podría modificar este impacto sustancialmente (Observatorio Fiscal PUJ. 2019)

De otra parte, si la medida se analiza con sus efectos en el largo plazo largo, es posible pensar que ésta puede traer mejoras sustanciales en el recaudo tributario como consecuencia del tránsito a la formalidad de aquellos negocios que, movidos por el interés de incrementar sus ventas en estos días, tomen la decisión de empezar a hacer uso de medios de pago electrónicos con determinadas exigencias y formalizarse.

En un estudio elaborado por Fedesarrollo en el año 2016, en el cual se establecen la correlación entre el uso de medios de pago electrónicos y el aumento en el recaudo por concepto de IVA, se concluye que, en términos reales, la elasticidad de penetración de medios de pago electrónicos en el recaudo tributario es de 0,2 lo cual implica que ante un potencial aumento de un 1% en el uso de medios de pago electrónicos, el recaudo en el sector comercio puede aumentar en 0,2%. Además, la investigación también muestra que otra consecuencia directa de lo anterior es el aumento en el recaudo de otros impuestos, como renta, gracias a la formalización que pueden llevar a cabo estos comercios. (Fedesarrollo. 2016).

En conclusión, la presente medida se constituye en una iniciativa que busca generar por un lado ahorros en el gasto de los hogares colombianos, el cual en ocasiones se ve truncado por el alto nivel de regresividad del IVA, por el otro, incentivos para dinamizar el consumo de las personas, y finalmente apoyar el uso de medios de pago electrónicos para mejorar la trazabilidad de las transacciones, la formalización del comercio y el recaudo tributario.

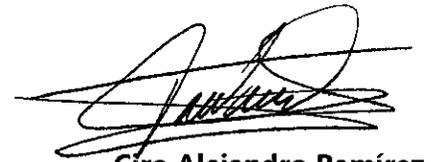
Por las razones anteriormente expuestas, el presente proyecto de Ley establece una exención en el impuesto sobre las ventas -IVA, durante tres días al año hasta 2022, con el fin de proteger el poder adquisitivo de los hogares colombianos y fomentar el comercio

  
**María del Rosario Guerra De La Espriella**  
**Senadora de la República**

  
**Álvaro Uribe Vélez**  
**Senador de la República**



Fernando Nicolás Araujo Rummie  
Senador de la República



Ciro Alejandro Ramírez  
Senador de la República

Oscar Dario Pérez  
Representante a la Cámara

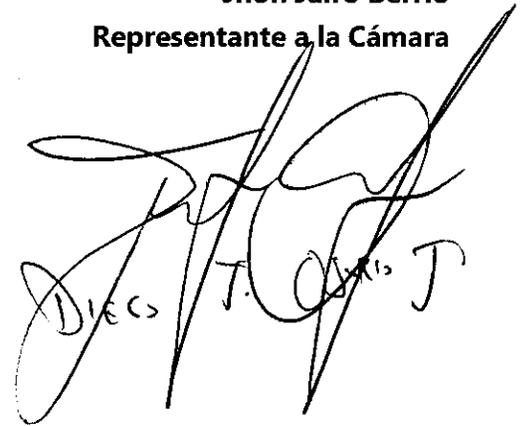
Juan Pablo Celis  
Representante a la Cámara

Enrique Cabrales  
Representante a la Cámara

Jhon Jairo Berrio  
Representante a la Cámara



CHRISTIAN GARCES  
REP. CAMARA



Jhon Jairo Berrio  
REP. CAMARA



Hernán G.



Etebor Quinto

Proyecto de Ley 260 de 2019 Cámara  
"Por medio de la cual se establece una exención en el impuesto sobre las  
ventas -IVA, con el fin de proteger el poder adquisitivo de los hogares  
colombianos y fomentar el comercio"

**C. R. P. V.**  
**CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El día 01 de Octubre del año 2019  
Ha sido presentado en este despacho el  
Proyecto de Ley X Acto Legislativo \_\_\_\_\_  
No. 260 Con su correspondiente  
Exposición de Motivos, suscrito por HS Alvaro Uribe  
HS Maria del Rosario Guerra, HS Fernando Araujo  
HS Ciro Ramirez, HR Christian Garces y otras firmas

**SECRETARIO GENERAL**

## Proyecto de Ley 260 de 2019 Cámara

**"Por medio de la cual se establece una exención en el impuesto sobre las ventas –IVA, con el fin de proteger el poder adquisitivo de los hogares colombianos y fomentar el comercio"**

### **EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

#### **DECRETA:**

**Artículo 1. Objeto.** Se establece la exención del impuesto sobre las ventas –IVA para determinados bienes corporales y muebles que sean enajenados dentro del territorio nacional, de conformidad con las disposiciones consagradas en la presente Ley.

**Artículo 2. Definiciones.** Para efectos de la presente Ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- 2.1. *Complementos de vestuario.* Son aquellos complementos que acompañan el vestuario de una persona. Esta categoría incluye morrales, maletines, bolsos de mano, carteras, gafas de sol, paraguas, pañoletas y bisutería.
- 2.2. *Electrodomésticos.* Son los aparatos eléctricos que se utilizan en el hogar. Esta categoría incluye televisores, parlantes de uso doméstico, refrigeradores, congeladores, lavaplatos eléctricos, máquinas de lavar y secar para el hogar, aspiradoras, enceradoras de piso, trituradores eléctricos de desperdicios, aparatos eléctricos para preparar y elaborar alimentos, máquinas de afeitar eléctricas, cepillos de dientes eléctricos y otros artículos eléctricos de cuidado personal, calentadores de agua eléctricos y a gas, secadores eléctricos, planchas eléctricas, calentadores de ambiente y ventiladores de uso doméstico, teléfonos, hornos eléctricos, hornos microondas, planchas para cocinar, tostadores, cafeteras o teteras eléctricas y resistencias eléctricas o de gas para calefacción.
- 2.3. *Elementos deportivos.* Son los artículos especializados para la práctica de deportes. Esta categoría incluye pelotas de caucho, bolas, balones, raquetas, bates, mazos, gafas de natación, trajes de neopreno, aletas, salvavidas, cascos, protectores de manos, codos y espinillas, y zapatos especializados para la práctica de deportes.
- 2.4. *Juguetes y juegos.* Son los objetos diseñados para entretener y divertir a las personas, especialmente niños, los cuales comprenden: los juguetes de todo tipo, las muñecas,

los muñecos que representen personajes, los animales de juguete, muñecos de peluche y de trapo, instrumentos musicales de juguete, naipes, juegos de tablero, juegos electrónicos y videojuegos, trenes eléctricos, sets de construcción, juguetes con ruedas diseñados para ser utilizados como vehículos, rompecabezas y canicas. Esta categoría no incluye, bicicletas y triciclos para adultos, artículos de fiesta, carnavales y artículos recreativos.

2.5. *Vestuario*. Son las prendas de vestir de todo tipo, entendiéndose por cualquier pieza de vestido o calzado, sin tener en cuenta el material de elaboración. Se excluyen las materias primas.

2.6. *Útiles escolares*: Son el conjunto de artículos necesarios para el desarrollo de actividades pedagógicas en el contexto escolar y universitario los cuales incluyen: cuadernos, libros, textos escolares, lápices, esferos, borradores, tajalápices, correctores, distintos tipos de papel, plastilina, pegantes, tijeras, programas y softwares con fines educativos y demás artículos necesarios para la elaboración de manualidades, actividades artísticas y pedagógicas.

2.7. *Útiles de aseo personal*: Son el conjunto de artículos que permiten mantener buenos hábitos de higiene personal para la prevención de enfermedades y el adecuado estado de salud, entre estos se encuentran: jabones corporales y de manos, shampoo, acondicionadores, cepillos de dientes, pastas y enjuagues bucales, máquinas y cuchillas de afeitar desechables, cremas de afeitar, desodorantes, algodones, cotonetes, talcos, papel higiénico, paños húmedos y pañales.

2.8. *Elementos de aseo para el hogar*: Son el conjunto de artículos usados para la limpieza y aseo de espacios, vestuario y mobiliario en el hogar, oficinas y otros espacios, los cuales incluyen: detergentes, blanqueadores, jabón para la ropa en polvo y en barra, suavizantes, limpiadores para pisos y muebles, limpiadores para baños e inodoros, cepillo para inodoro, lavavajillas, limpiavidrios, esponjas para loza, toallas desechables para la cocina, cera líquida, escobas, trapeadores y recogedores.

**Artículos 3. Bienes cubiertos.** Los bienes cubiertos por la presente Ley (en adelante "bienes cubiertos") son aquellos que se señalan a continuación:

3.1. Complementos del vestuario cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a doce (12) UVT, sin incluir el impuesto sobre las ventas -IVA.

- 3.2. Electrodomésticos cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a cincuenta (50) UVT, sin incluir el impuesto sobre las ventas –IVA.
- 3.3. Elementos deportivos cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a doce (12) UVT, sin incluir el impuesto sobre las ventas -IVA.
- 3.4. Juguetes y juegos cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a seis (6) UVT, sin incluir el impuesto sobre las ventas -IVA.
- 3.5. Vestuario cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a doce (12) UVT, sin incluir el impuesto sobre las ventas -IVA.
- 3.6. Útiles escolares cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a cuatro (4) UVT, sin incluir el impuesto sobre las ventas-IVA
- 3.7. Útiles de aseo personal cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a media (0,5) UVT, sin incluir el impuesto sobre las ventas-IVA.
- 3.8. Elementos de aseo para el hogar cuyo valor de venta por unidad sea igual o inferior a una (1) UVT, sin incluir el impuesto sobre las ventas-IVA.

**Artículo 4. Exención de periodo para los bienes cubiertos.** Se encuentran exentos del impuesto sobre las ventas –IVA, sin derecho a devolución, los bienes cubiertos que sean enajenados en locales comerciales físicos y al detal ubicados en territorio colombiano, dentro de los siguientes periodos:

<b>Periodo inicial de la exención del impuesto sobre las ventas -IVA</b>	<b>Periodo final de la exención del impuesto sobre las ventas -IVA</b>
12:01am del segundo festivo de enero de cada año	11:59pm del segundo festivo de enero de cada año
12:01am del 20 de julio de cada año	11:59pm del 20 de julio de cada año
12:01am del segundo sábado del mes de diciembre de cada año	11:59pm del segundo sábado del mes de diciembre de cada año

**Parágrafo 1.** El responsable que enajene los bienes cubiertos tiene derecho a impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas -IVA, siempre y cuando cumpla con los

requisitos consagrados en el Estatuto Tributario y, en particular, el artículo 485 de dicho estatuto.

**Parágrafo 2.** Los bienes cubiertos que se encuentran excluidos o exentos del impuesto sobre las ventas -IVA, de conformidad con el Estatuto Tributario, mantendrán dicha condición y todas sus características durante los periodos de que trata este artículo de la presente Ley.

**Parágrafo 3.** Los períodos de inicio y finalización de la exención del impuesto se rigen por la Hora Legal de Colombia.

**Artículo 5. *Requisitos para la procedencia de la exención.*** Adicionalmente, la exención del impuesto sobre las ventas -IVA sobre los bienes cubiertos será aplicable, siempre y cuando se cumpla con los siguientes requisitos:

- 5.1. *Responsable y adquiriente.* El responsable del impuesto sobre las ventas -IVA solamente puede enajenar los bienes cubiertos en locales comerciales y al detal ubicados en territorio colombiano, y directamente a la persona natural que sea el consumidor final de dichos bienes cubiertos.
- 5.2. *Factura o documento equivalente, y entrega de los bienes cubiertos.* La obligación de expedir factura o documento equivalente debe cumplirse mediante el sistema de factura electrónica o documento equivalente POS.

La factura electrónica o documento equivalente POS de los bienes cubiertos que sea expedida al consumidor final, debe ser emitida en el período definido en el artículo 4 de la presente Ley. En el mismo periodo en que se expide la factura electrónica o documento equivalente POS, los bienes cubiertos deben ser entregados al consumidor final.

Para fines de control, cuando el responsable emita documento equivalente POS, por la venta de los bienes cubiertos, deberá enviar a la Unidad Administrativa Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN la información que ésta defina mediante resolución, respecto a las operaciones exentas de conformidad con la presente Ley. La anterior obligación no será aplicable cuando el responsable emita factura electrónica.

- 5.3. *Forma de pago.* Los pagos por concepto de venta de bienes cubiertos solamente podrán efectuarse a través de medios de pago electrónicos. De manera transitoria, durante los primeros dos días previstos en el artículo 4 de la presente Ley se podrá pagar a través de medios de pago electrónicos y en efectivo.
- 5.4. *Fechas del comprobante.* La fecha del comprobante de pago o *voucher* por la adquisición de los bienes cubiertos deberá corresponder a la misma fecha del periodo en el cual se emite la factura electrónica o documento equivalente POS.
- 5.5. *Límite de unidades.* El consumidor final puede adquirir hasta tres (3) unidades del mismo bien cubierto. Son unidades de un mismo bien cubierto aquellas que tienen la misma referencia y marca.
- Cuando los bienes cubiertos se venden normalmente en pares, se entenderá que dicho par corresponde a una unidad. Por ejemplo, un par de zapatos corresponde a una unidad.
- 5.6. *Precio de venta.* Los precios de los bienes cubiertos en los periodos de que trata el artículo 4 de la presente Ley deben mantenerse en los cuarenta y cinco (45) días inmediatamente anteriores a dichos periodos. Los precios de venta de qué trata el presente numeral son sin consideración del impuesto sobre las ventas –IVA.
- 5.7. *Bienes cubiertos que se venden juntos.* Los bienes cubiertos que normalmente se venden en pares no se separarán con la finalidad de acceder a la exención de que trata la presente Ley. Por ejemplo, un par de zapatos no puede venderse por separado de modo que cada unidad de dicho par de zapatos se encuentre dentro de los límites consagrados en el artículo 3 de la presente Ley.

**Parágrafo.** Cuando se incumpla cualquiera de los requisitos consagrados en este artículo y en otras disposiciones de la presente Ley, se perderá el derecho a tratar los bienes cubiertos como exentos en el impuesto sobre las ventas –IVA y los responsables estarán obligados a realizar las correspondientes correcciones en sus declaraciones tributarias.

Lo anterior sin perjuicio de las acciones penales, y las facultades y procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión y cobro por parte de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas

Nacionales –DIAN, incluyendo las disposiciones en materia de abuso tributario y responsabilidad solidaria.

**Artículo 6. Vigencia.** La presente Ley rige a partir de su publicación y hasta el 31 de diciembre de 2022.



**Maria del Rosario Guerra De La Espriella**  
Senadora de la República



**Álvaro Uribe Vélez**  
Senador de la República



**Fernando Nicolás Araujo Rummie**  
Senador de la República



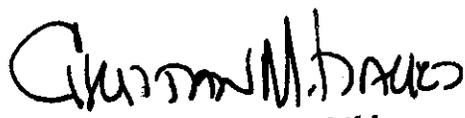
**Ciro Alejandro Ramírez**  
Senador de la República

**Oscar Darío Pérez**  
Representante a la Cámara

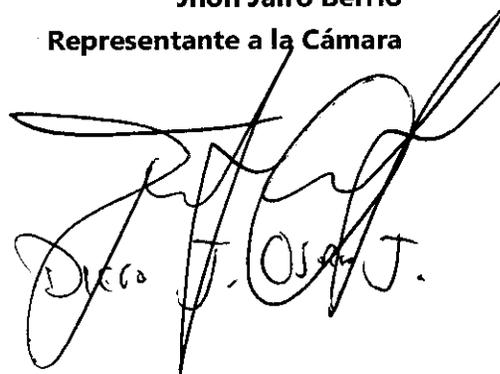
**Juan Pablo Celis**  
Representante a la Cámara

**Enrique Cabrales**  
Representante a la Cámara

**Jhon Jairo Berrio**  
Representante a la Cámara



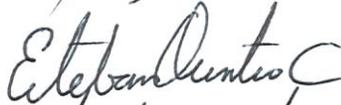
**CHRISTIAN GARCES**  
REP. CÁMARA



**Diego F. Ospina J.**

Proyecto de Ley 260 de 2019 Cámara  
"Por medio de la cual se establece una exención en el impuesto sobre las  
ventas -IVA, con el fin de proteger el poder adquisitivo de los hogares  
colombianos y fomentar el comercio"

  
Juan Fernando Hernández

  
Esteban Quintana

  
Jennifer Ariza

  
Jon Harold Suárez

**C. R. C. CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL**

El día 01 de Octubre del año 2019

Ha sido presentado en este despacho el  
Proyecto de Ley X Acto Legislativo \_\_\_\_\_  
No. 260 Con su correspondiente  
Exposición de Motivos, suscrito Por:  
HS Maria del Rosario Guerra, HS Alvaro Uribe V,  
HS Fernando Araujo, HS Ciro Ramirez y otras firmas.

**SECRETARIO GENERAL**