

MINISTERIO DE TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION Y LAS COMUNICACIONES

FECHA: 15/10/2015 HORA: 09:19:46 FOLIOS:

REGISTRO NO: **858576**

DESTINO: COMISION DE EXPERTOS PARA EQUIDAD Y COMPETITIVIDAD  
TRIBUTARIA



Bogotá D.C.,

SEÑORES Y SEÑORAS MIEMBROS DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS PARA EQUIDAD  
Y COMPETITIVIDAD TRIBUTARIA

**Doctor SANTIAGO ROJAS ARROYO**

Presidente de la Comisión

**Doctor RICARDO BONILLA GONZÁLEZ**

**Doctora ROSARIO CÓRDOBA GARCÉS**

**Doctor ALFREDO LEWIN FIGUEROA**

**Doctora SORAYA MONTOYA GONZÁLEZ**

**Doctor ÓSCAR DARÍO MORALES RIVERA**

**Doctor GUILLERMO PERRY RUBIO**

**Doctor JULIO ROBERTO PIZA RODRIGUEZ**

**Doctor MIGUEL URRUTIA MONTOYA**

**Doctor LEONARDO VILLAR GÓMEZ**

Ciudad

Respetados Miembros:

En el marco de lo señalado en el artículo 44 de la Ley 1739 de 2014<sup>1</sup>, a través de la cual se creó la Comisión de Expertos *ad honorem* para estudiar entre otros, los beneficios tributarios existentes y las razones que lo justifican, especialmente de cara al régimen de Impuesto sobre las Ventas con el objeto de hacer un sistema tributario más equitativo y eficiente, me permito someter a su consideración la propuesta de exclusión de IVA sobre los dispositivos móviles inteligentes (smartphones) que hoy recae sobre los mismos en consideración a los siguientes puntos:

1. Como es de su conocimiento el artículo 38 de la **Ley 1607 de 2012**, que modificó el artículo 402 del Estatuto Tributario dispuso, entre otros aspectos, que los "*dispositivos móviles inteligentes*" (tales como tabletas, tablets) cuyo valor no exceda de cuarenta y tres (43) UVT, están excluidos del Impuesto sobre las Ventas —IVA, así:

<sup>1</sup> Reglamentado por medio del Decreto 327 del 25 de febrero de 2015.

AS Recibi: Claudia Bernal  
15 Oct 15.

el

“Artículo 424. [Modificado por la Ley 1607 de 2012, artículo 38.] BIENES QUE NO CAUSAN EL IMPUESTO. Los siguientes bienes **se hallan excluidos y por consiguiente su venta o importación no causa el impuesto sobre las ventas**. Para tal efecto se utiliza la nomenclatura arancelaria andina vigente:

(...) Adicionalmente se considerarán excluidos los siguientes bienes:

(...)

9. Los **dispositivos móviles inteligentes** (tales como tabletas, tablets) cuyo valor no exceda de cuarenta y tres (43) UVT” (Resaltado fuera del texto)

En desarrollo de dicha disposición legal, el día 21 de agosto de 2013 se profirió el Decreto 1793 “por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1607 de 2012 “por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”.

El Decreto 1793, en su parte considerativa, reconoció lo siguiente:

- ✓ La exclusión del numeral 9 del artículo 424 del E.T. es un beneficio tributario de **aplicación restrictiva** destinado a “**incentivar el uso de dichos dispositivos** [los dispositivos móviles inteligentes] **en el país**”.
- ✓ De acuerdo con la sentencia C-158 de 1997 la ““(…) la técnica legislativa en materia de exenciones impone al legislador mencionar expresamente los casos que exceptúa de la regla general, habida cuenta de que las excepciones son de carácter restrictivo, por lo cual no es posible formularlas en términos generales o vagos, sino que es aconsejable que se establezcan en forma clara y precisa de forma tal que **no haya necesidad de hacer interpretaciones** (…)”.

Por su parte, el parágrafo del artículo 1 del mencionado Decreto dispuso la siguiente restricción:

**“Artículo 1°. Dispositivos móviles inteligentes excluidos de IVA. Los dispositivos móviles inteligentes excluidos del impuesto sobre las ventas conforme con lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 424 del Estatuto Tributario, son todos aquellos que cumplen con la totalidad de las siguientes características:**

a) Teclado completo, táctil o físico;



- b) Operan sobre sistemas operativos estándares actualizables;
- c) Tienen capacidad de procesamiento y cómputo;
- d) Permiten la navegación en Internet;
- e) Tienen conectividad WIFI;
- f) Tienen acceso a tiendas de aplicaciones y soportan las aplicaciones hechas por terceros.

**No se consideran dispositivos móviles inteligentes excluidos de IVA, los teléfonos móviles que tienen como función principal la prestación del servicio de telefonía móvil** (Resaltado fuera del texto).

2. Sobre el entendimiento de dicha disposición, la doctrina de la Dirección de Impuestos Nacionales—DIAN, mediante Concepto No. 41647 del 24 de julio de 2015, ha expresado lo siguiente: “En atención a lo anterior, considera este despacho que si bien no existe un listado taxativo sobre los dispositivos móviles inteligentes beneficiados con la exclusión del impuesto sobre las ventas —tal y como se desprende de la redacción del numeral 9º del artículo 424 del estatuto tributario— siendo menester tan solo que aquellos reúnan las características previstas en el artículo 1º del Decreto 1793 del 2013, **lo cual haría pensar en un primer momento que la medida cobija también a los teléfonos móviles inteligentes** (...)” (Resaltado fuera del texto).

3. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones pone a consideración de la Comisión de Expertos, la eliminación del parágrafo del artículo 1º del Decreto 1793 por las siguientes razones:

(i) La finalidad de la Ley que estableció la exclusión del IVA comprende a los Smartphones. Dicha conclusión se desprende del comunicado del Senador Juan Mario Laserna Jaramillo, en su momento ponente del proyecto de la Ley 1607 de 2012, dirigido al Ministro Cárdenas Santamaría, en los siguientes términos:

“(...) promoví esta iniciativa para permitir un mayor acceso por parte de todos los ciudadanos a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (...)”

Sin embargo, veo con suma preocupación que la voluntad del Legislativo en beneficio de 47 millones de ciudadanos, se vea limitada por la reglamentación que el Gobierno Nacional se propone expedir (...)”

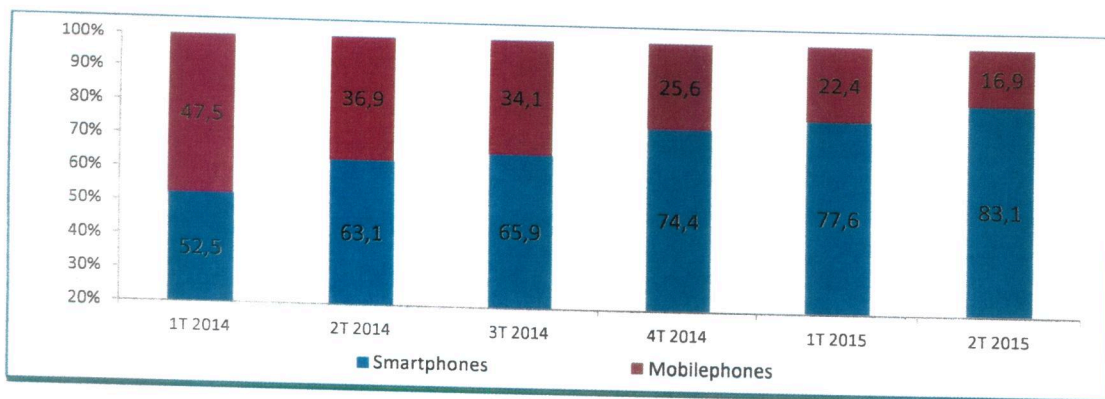



*Estos dispositivos limitan la exclusión del IVA a las tabletas dejando por fuera a los demás dispositivos móviles inteligentes, como son los teléfonos móviles inteligentes, siendo estos dispositivos los más usados por los Colombianos dadas sus facilidades y conveniencia”.*

(ii) No obstante, el parágrafo del artículo 1° del Decreto 1793 limita la finalidad legal de la exclusión del IVA, que como lo reconoce el mismo Decreto 1793 es, justamente, **incentivar** el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

En efecto, según datos oficiales de la Comisión de Regulación de Comunicaciones el uso de Smartphones en Colombia muestra una tendencia creciente, pasando de tener una participación del 63.1% del total de equipos vendidos en el segundo trimestre de 2014 a una participación del 83.1% en el segundo trimestre de 2015. Esta tendencia creciente se observa también a nivel de ingresos, que pasó del 85.6% al 95.7% entre el segundo trimestre de 2014 y 2015.

**Gráfica No. 1. Cantidades Vendidas de Smartphones vs Mobilephones – 1T 2014 - 2T 2015**



Fuente: GFK Colombia, elaboración CRC

En la gráfica anterior se observa que entre el segundo trimestre de 2014 y 2015 se presentó un fuerte incremento en las cantidades vendidas (20 puntos porcentuales) en relación con el nivel del valor de las ventas (10.1 puntos porcentuales) lo que indica que a pesar del incremento de los precios debido a la subida del dólar, los usuarios continúan adquiriendo “equipos inteligentes” de gama media y baja cuyos precios están en promedio por debajo de 400 mil pesos.



En la siguiente gráfica se observa cómo las cantidades vendidas de Smartphones con tecnología 4G continúa en ascenso, pasando en el cuarto trimestre de 2014 de tener una participación del 7.8% a tener una participación del 16.8% en el segundo trimestre de 2015, mientras que en el mismo periodo la participación de mercado de los terminales 2G cayó en 9.3 puntos porcentuales. Se debe tener en cuenta que son precisamente los terminales 3G y 4G los que permiten que el usuario haga un adecuado uso del servicio de acceso a Internet móvil.

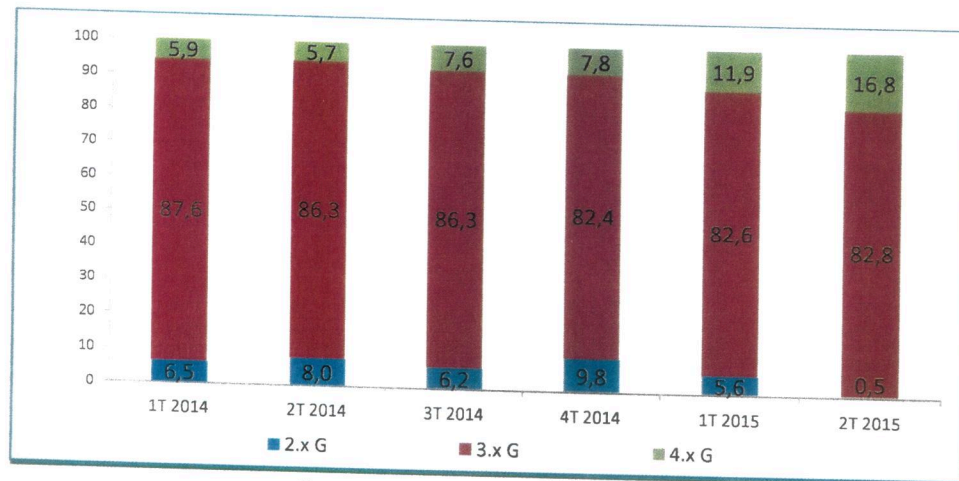
En la actualidad uno de los retos que enfrentan los reguladores y operadores a nivel mundial es el de apagar las redes de 2G, con el propósito de reutilizar el espectro utilizado en 2G con tecnologías más avanzadas que permiten maximizar el uso de la capacidad de la red y de las inversiones futuras acorde con los patrones de consumo de los usuarios a nivel mundial, consumo que es principalmente de datos, tal como se explicará más adelante. Operadores de Australia, Canadá, Singapur y Estados Unidos ya han presentado compromisos para apagar sus redes 2G entre 2016 y 2017, con el propósito de hacer un uso más eficiente de las nuevas tecnologías y en particular, contar con una mayor capacidad para prestar servicios 4G con mayor calidad, particularmente servicios de acceso de transmisión de datos, donde el servicio de voz juega un papel marginal.

Sin embargo, el esfuerzo a realizarse no corre por cuenta exclusivamente de los operadores; los usuarios también deben hacer un esfuerzo, en particular aquellos que aún cuentan con terminales 2G. Si los operadores decidiesen apagar sus redes 2G en el corto plazo, aquellos usuarios que no hayan cambiado de terminal no podrían acceder a ningún servicio. En este sentido, en la actualidad se genera una barrera a la innovación en redes y servicios de comunicaciones móviles en tanto los usuarios que cuentan con terminales 2G no solo no pueden acceder a servicios como el acceso a Internet móvil, si no que adicionalmente impiden que los operadores puedan concluir la modernización de sus redes con la máxima capacidad que les brinda el espectro asignado a la fecha. Por lo anterior, es claro que la política pública del país en materia de comunicaciones tiene que avanzar, entre otras dimensiones, en la velocidad de recambio de equipos terminales móviles de tal suerte que los operadores puedan, en un menor plazo, apagar las redes 2G.

B

ce

Gráfica No. 2. Participación por Tecnología en las cantidades vendidas de Smartphones - 1T 2014- 2T 2015



Fuente: GFK Colombia, elaboración CRC

La adopción en Colombia de nuevas tecnologías como 4G ha generado un cambio en las tendencias de consumo de los servicios de telecomunicaciones, mostrando un aumento en el consumo de datos. La red 4G LTE permite no solo conectarse a internet y tener una mayor velocidad de descarga, sino que también permite la transmisión de voz dejando de lado las llamadas telefónicas que funcionan a través de redes de tecnología 2G y 3G.

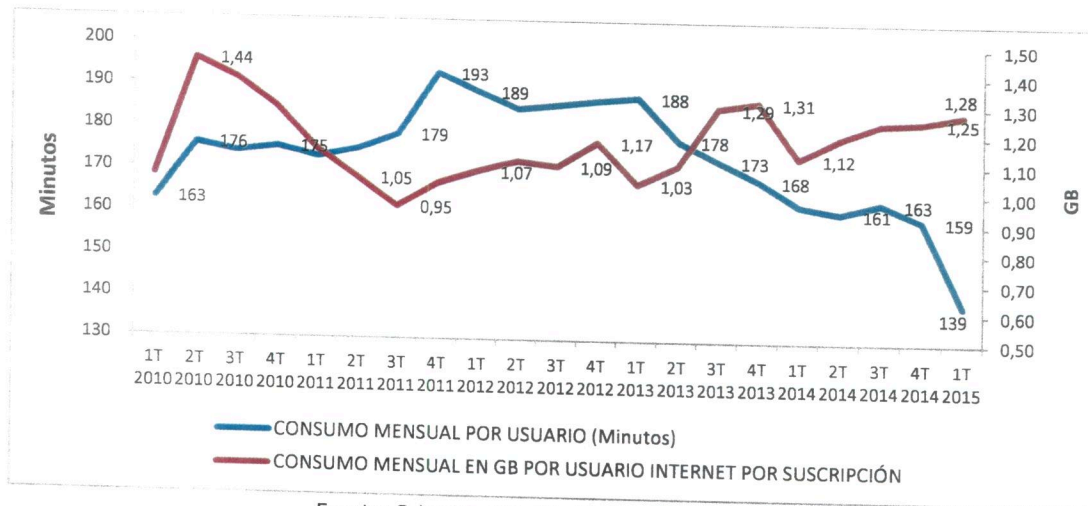
La posibilidad de transmitir la voz sobre una red LTE cambiará las tendencias en el modelo de negocio de las comunicaciones móviles, en donde plataformas como Skype y WhatsApp reducen diariamente minutos al negocio de la voz móvil.

En este sentido, se expone a continuación la evolución del consumo de minutos de voz móvil en comparación con el consumo de datos a través de equipos terminales móviles.

MA

all

**Gráfica No. 3. Consumo mensual por usuario (minutos) vs Consumo mensual en GB<sup>2</sup> por usuario internet por suscripción**



Fuente: Colombia TIC- Min TIC – Elaboración CRC

Como se observa en la gráfica anterior, el consumo de voz móvil ha mostrado un fuerte descenso. El consumo mensual por usuario de minutos móviles bajó un 26% si se comparan los primeros trimestres de 2012 y 2015, contrario a lo que sucede con el consumo mensual en GB<sup>3</sup> por usuario internet por suscripción, que en el mismo periodo de análisis mostró un incremento del 19%.

Por otra parte, es importante destacar la relevancia de los terminales de menor valor. En la gráfica siguiente se observa cómo los segmentos de precios 0-199.000 y 200.000-399.000 acumulan al segundo trimestre de 2015 el 71,5% del total de ventas de smartphones en el país, aún a pesar del incremento en precios que ha llevado a que el segmento 400.000-599.000 haya recuperado algo de su preponderancia.

<sup>2</sup> Gigabyte

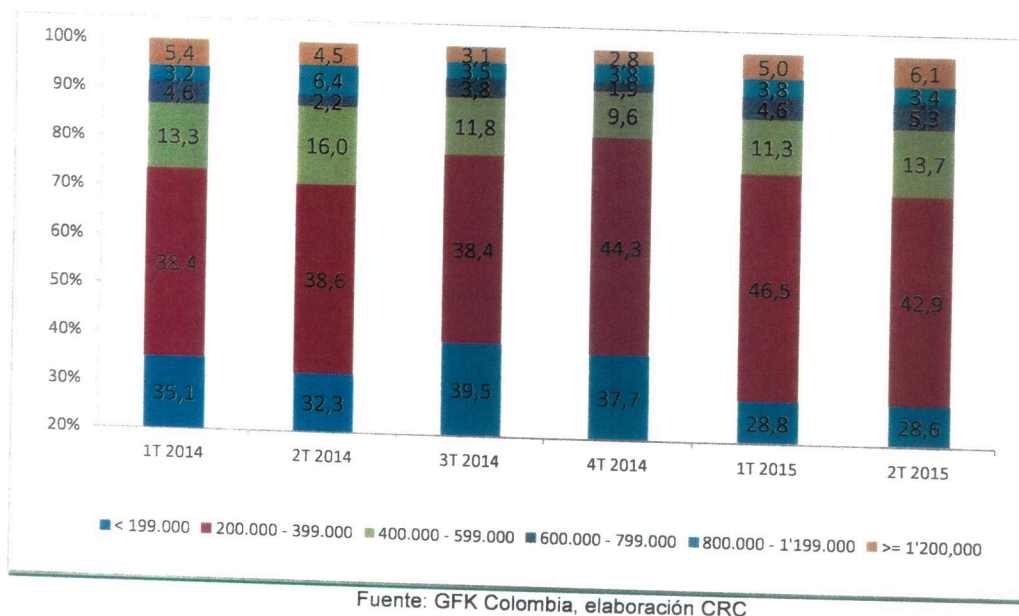
<sup>3</sup> Ibidem

13

ce



**Gráfica No. 4. Participación de las cantidades vendidas de Smartphones por intervalos de precio**



De la anterior información se desprende que **a)** el mercado de smartphones se concentra en terminales de menor valor que pueden ser adquiridos por todos los sectores de la población y que **NO** son propios de un grupo económico-social **(b)** que actualmente el servicio de datos (internet) tiene mayor uso que el servicio de voz lo que desvirtúa la antigua concepción de uso de "teléfono móvil".

Lo anterior también puede apreciarse, en el Informe Final de la Estrategia Nacional de Infraestructura Sector TIC del Departamento Nacional de Planeación y el Banco Mundial, presentado el 21 de septiembre de 2015, donde se afirmó que "dado el **elevado uso y penetración de la telefonía móvil en Colombia**, que alcanzó el 109,5% en el primer trimestre de 2014, resulta evidente que actualmente dicho servicio y por tanto los teléfonos móviles, **se constituyen en bienes básicos (no de lujo)**. De otra parte y de acuerdo con Techtracker<sup>4</sup> (2013) **la penetración de teléfonos inteligentes (smartphones) es baja aún, alcanzando tan solo el 42% en 2013**. En virtud de lo anterior y dados los beneficios

<sup>4</sup> Estudio de Consumo Digital.

13

00



asociados al acceso a teléfonos móviles (tradicionales e inteligentes), se estima necesario excluir del pago de IVA a las adquisiciones de este tipo dispositivos”<sup>5</sup>.

Aunado a lo anterior, el Estudio del DNP y del Banco Mundial antes mencionado precisó que “la GSMA (2007)<sup>6</sup> ha señalado que los regímenes que reconocen a los teléfonos móviles como una necesidad y no como un lujo, benefician a todos los stakeholders”<sup>7</sup>.

Así, mantener la restricción reglamentaria, además de desvirtuar la finalidad legal de la exclusión establecida en el numeral 9 del artículo 424 del E.T. podría desincentivar, sin aparente justificación y como más adelante se apreciará, el acceso y uso de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, impactando el acceso de la población con menor capacidad de pago.

Como consecuencia de ello, mantener la restricción que plantea el Decreto resultaría ser regresiva y por ende, contraria al principio de progresividad y prohibición de regresividad previsto en la Constitución Política.

(iii) De acuerdo con **el Principio de Legalidad en materia tributaria**, en especial en lo que se refiere a la disposición de exclusiones en materia de IVA, la ley expedida por el Congreso de la República, por regla general, es la llamada a establecer el bien objeto de dicha exclusión. En tal sentido, la Ley 1607 excluyó del tributo, sin distinción, a los “**dispositivos móviles inteligentes**” y describió a título enunciativo lo que se considera como “dispositivo móvil inteligente”, tan así es, que la doctrina oficial reciente de la Administración de Impuestos Nacionales, en ciertos apartes, pareciera reconocer que la exclusión legal, ciertamente, cubriría a los smartphones.

Es claro que el concepto técnico de dispositivo móvil inteligente definido en el Decreto 1793 de 2013, incluye de manera omnicompresiva a las tabletas pero también a los smartphones. Para esto es importante tener en cuenta que el uso de los smartphones no es binario en el sentido que se usa para voz o para navegar en Internet. El creciente rol que juegan las aplicaciones descargables a estos teléfonos han generado en algunos casos una sustitución de los servicios tradicionales de telecomunicaciones, particularmente la voz, hacia servicios comparables mas no idénticos, como podría ser la mensajería instantánea, el uso de llamadas por Whatsapp, el envío de mensajes de voz a través de dicha aplicación, el uso de aplicaciones como Skype y Viber, etc.

<sup>5</sup> Pág. 185. Informe Final Estudio REDI para el Sector TIC.

<sup>6</sup> GSMA (2007): GlobalMobile Tax Review-2006-2007.

<sup>7</sup> Pág. 185. Informe Final Estudio REDI para el Sector TIC.

M

tel

De igual forma los usuarios acceden a aplicaciones de entrenamiento de competencias, por ejemplo, en una segunda lengua o en lógica y razonamiento; a plataformas de formación como la del SENA que ofrece cursos de capacitación técnica y tecnológica, así como portales de información en texto o video que favorecen la construcción de un criterio frente a la realidad, así como a encontrar respuestas oportunas a temas o cuestiones que emergen en la vida cotidiana, laboral o familiar. En todo caso, el acceso a internet a través del uso de datos móviles en los smartphones propicia la apropiación de conocimientos, actitudes y valores que le permiten a los usuarios en general desempeñarse de manera apropiada en cualquier entorno productivo o familiar.

Todas estas aplicaciones dependen del consumo de datos de Internet móvil y no del consumo de minutos de voz. Precisamente por esta tendencia se observa una fuerte caída en el consumo de minutos de voz móvil promedio por usuario, y un incremento notable en el consumo de datos promedio por usuario.

(iv) El *Informe Final de la Estrategia Nacional de Infraestructura Sector TIC*, trabajado de manera conjunta entre el Departamento Nacional de Planeación - DNP y el Banco Mundial y socializado el 21 de septiembre de 2015, recomendó expresamente lo siguiente:

*“excluir los smartphones del pago de IVA (al igual que las tabletas, **son dispositivos inteligentes**)”<sup>8</sup>* (Destacado fuera del texto).

(v) La evolución del Impuesto sobre las ventas recaudado entre los años 2010 y 2014 asociada a los terminales móviles (smartphones y feature phones) pasó de \$207 mil millones a \$505 mil millones de pesos corrientes, lo que implica un crecimiento promedio anual del 25%.

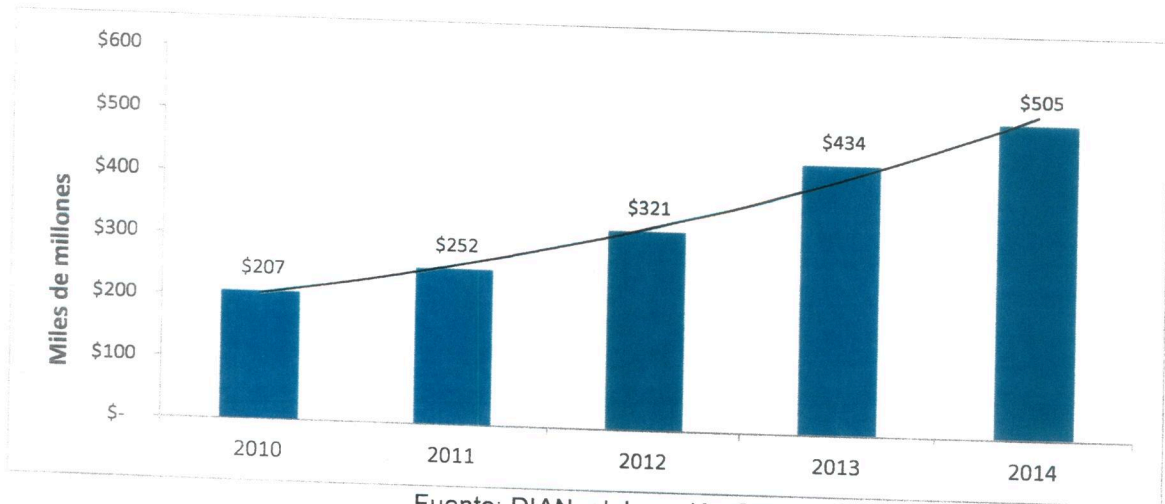
<sup>8</sup> Pág. 200. Informe Final Estudio REDI para el Sector TIC.

13

13



**Gráfica No. 5. La Evolución del IVA recaudado por la venta de equipos terminales entre los años 2010 y 2014**



Fuente: DIAN, elaboración CRC

Bajo condiciones macroeconómicas normales, esto implicaría que para el año 2015 el IVA recaudado sería de \$632 mil millones de pesos. Así las cosas, la exención del IVA para los smartphones, que en el cuarto trimestre de 2014 representaron el 93.8% de las ventas totales de terminales móviles, representaría aproximadamente \$592 mil millones de pesos.

Ahora bien, la devaluación que ha enfrentado el país entre el tercer trimestre del año 2014 y lo corrido del año 2015 es (54%) lo que implicará un incremento en el costo de los bienes importados en el país equivalente a dicha devaluación. Este incremento en el costo de los bienes generará una reducción de la cantidad de los equipos importados.

En un estudio reciente la CRC identificó una elasticidad de las cantidades importadas de equipos terminales móviles frente a la tasa de cambio de -0,812, lo que implica que con un incremento en la tasa de cambio de 54% se debería presentar una reducción aproximada del 44% en las ventas de estos terminales. Por lo tanto, el IVA recaudado por la venta de equipos terminales bajo el escenario de la fuerte devaluación que ha enfrentado el país en el transcurso del 2015 y que se espera se incremente, sería alrededor de \$333 mil millones de pesos.

Es importante destacar el rol que juega la devaluación de la tasa de cambio en el posible impacto sobre las importaciones de terminales móviles. Si la devaluación del peso fuera de alrededor del 25%, el IVA recaudado por la venta de equipos terminales sería alrededor de

19

122

\$472 mil millones de pesos. Bajo esta lógica si la devaluación fuera solo del 10%, el IVA recaudado por la venta de equipos terminales para el año 2015 hubiera podido ser de alrededor de \$544 mil millones de pesos.

(vi) Bajo esta perspectiva, se propone a la Honorable Comisión propender por una reglamentación que procure el real uso y acceso de la población — teniendo en cuenta las dinámicas económicas actuales— a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

En tal sentido, esta Cartera en los términos del artículo 209 de la Constitución Política y la Ley 489 de 1998, pone a su disposición el apoyo y colaboración técnica en los aspectos que la Comisión considere conveniente para efectos de evaluar la propuesta aquí planteada o, para la conformación de las mesas de trabajo de que trata el parágrafo 1° del artículo 1° del Decreto 327 de 2015 “por el cual se reglamenta la composición y funcionamiento de la Comisión de Expertos ad honorem de que trata el artículo 44 de la Ley 1739 de 2014”, si la Comisión a bien lo tiene.

Bajo esta perspectiva y a juicio de este Despacho, es preciso que la Comisión considere abrir el debate, tendiente a excluir del IVA sobre los dispositivos móviles inteligentes (smartphones) toda vez que su materialización permitirá mayor acceso, penetración y cobertura de los colombianos a los servicios de telecomunicaciones, lo que consulta el principio orientador contenido en la Ley 1341 de 2009 relativo a la promoción y fomento por parte del Estado del despliegue y uso eficiente de la infraestructura para la provisión de redes de telecomunicaciones y los servicios que sobre ellas se puedan prestar.

Quedo a su disposición para resolver las inquietudes que se generen o profundizar la información que se requiera.

Cordialmente,



**el DAVID LUNA SÁNCHEZ**  
Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Elaboró: Amparo Cubillos Vargas – Asesora del Despacho del Ministro TIC

Copia: **MARIA LORENA GUTIERREZ BOTERO** - Ministra de la Presidencia. Carrera 8 No.7-26  
**MAURICIO CARDENAS SANTAMARÍA** - Ministro de Hacienda y Crédito Público. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Carrera 8 No. 6C- 38

**NATALIA SALAZAR FERRO** - Secretaria Técnica de la Comisión - Subdirectora de Fedesarrollo. Calle 78 No 9 -91