



ESTUDIO SECTORIAL

EFFECTOS DE LA COMPENSACIÓN DEL IVA SOBRE LAS TASAS DE INCIDENCIA MONETARIA DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA 2020-2023

Elaboró:

Donis María Díaz Montiel
María Delfina Gaona Duarte
Sandra González Pulido
Marcela Camacho Benavides

Fecha: 23/10/2023

Ubicación: SCGPIF290/D/Archivos2023/88113-059

Revisión: Ricardo Venegas Armesto - Director DES

Fecha: 11/12/2023

88113-059-05

CONTENIDO

RESUMEN	4
INTRODUCCIÓN	5
1. MARCO Y ENFOQUE DEL ESTUDIO.....	7
1.1. Marco normativo e institucional.....	7
1.2. Enfoque del programa de compensación del IVA	8
1.3. Relación del programa de compensación del IVA con el Problema Público de la Política	11
1.4. Objetivo General	12
1.5. Objetivos específicos:	13
1.6. Hipótesis	13
1.7. Metodología de evaluación	13
1.8. Criterios para la evaluación.....	14
1.9. Muestra y población	14
1.10. Técnicas e instrumentos de recolección de información	15
1.11. Fuentes y bases de datos	15
2. CARACTERIZACIÓN DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DEL IVA	17
3. OPERATIVIDAD DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DEL IVA	24
3.1. La focalización como instrumento en la asignación del gasto social	24
3.2. Población vulnerable registrada en el Sisbén	25
3.3. Focalización del programa de compensación del IVA.....	26
3.4. Cobertura del programa	29
3.5. Financiamiento del Programa	31
3.6. Dispersión y pagos de la compensación del IVA	34
3.7. Estrategia de divulgación	37

4. Efectos del programa sobre las tasas de incidencia monetaria de pobreza y de pobreza extrema y sobre la distribución del ingreso	38
CONCLUSIONES	46
BIBLIOGRAFÍA	48

SIGLAS

ANI	Archivo Nacional de Identificación
CGR	Contraloría General de la República
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
DPS	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ENPH	Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Mintrabajo	Ministerio del Trabajo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PGN	Presupuesto General de la Nación
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
UVT	Unidad de Valor Tributario

TABLAS

Tabla 1	Marco legal aplicable al programa de compensación de IVA
Tabla 2	Definición de problemas, subproblemas y causas
Tabla 3	Cotejo bases de datos de beneficiarios liquidados con las de la ANI
Tabla 4	Hogares Beneficiados y recursos apropiados y ejecutados 2020-2023
Tabla 5	Distribuciones del ingreso en escenarios evaluados
Tabla 6	Indicadores de población pobre y tasas de incidencia

GRÁFICOS

Gráfico 1 Hogares registrados en SISBEN

Gráfico 2 Variación de la población del Grupo A registrada en SISBEN

Gráfico 3 Focalización beneficiarios por grupo SISBEN

Gráfico 4 Focalización de la población

Gráfico 5 Recursos apropiados y pagados 2020-2022

Gráfico 6 Giros programados y cobrados 2020-2022

IMAGEN

Imagen 1 Intervalos para el conteo de hogares beneficiarios

RESUMEN

El presente estudio sectorial tiene como propósito dar a conocer los resultados de las estimaciones realizadas para establecer los efectos de la compensación del IVA sobre las tasas de incidencia monetaria de pobreza y pobreza extrema y sobre la distribución del ingreso en los deciles de población beneficiaria.

En cuanto a la eficacia, los resultados indican que, si bien los efectos fueron positivos a la luz de los indicadores respectivos, tuvieron un alcance limitado frente a las pretensiones de política pública que antecedieron la implementación del programa de compensación. La reducción en el índice Gini de desigualdad se situó entre 0,0015 y 0,0031 con la implementación del programa, mientras que la tasa de incidencia de pobreza disminuyó por efecto de la transferencia entre 0,04 y 0,20 pp y la tasa de pobreza extrema disminuyó entre 0,16 y 0,56 pp.

A pesar de que en estos primeros años del programa sus alcances son marginales, este instrumento se presenta como un desafío para el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), como administrador y gestor del mecanismo, en pro de que en las próximas vigencias se logre una mayor eficacia en la mitigación de la pobreza de los hogares más vulnerables y consecuentemente atenuar la regresividad del IVA.

INTRODUCCIÓN

El Impuesto al Valor Agregado (IVA), también conocido como impuesto sobre las ventas, es uno de los que mayor potencial recaudatorio tiene, además de ser relativamente fácil de aplicar y cobrar. Sin embargo, es un impuesto de carácter regresivo; es decir, que recae proporcionalmente más sobre el ingreso de los hogares pobres. Con el fin de contrarrestar la regresividad, la legislación tributaria contempla instrumentos como las exenciones y los tratamientos especiales, aplicables a muchos bienes y servicios, principalmente a los que hacen parte de la canasta básica. Estos, además de tener un alto costo, no cumplen su propósito y favorecen más a la población de mayores ingresos (CGR, 2020). En consecuencia, se han comenzado a introducir mecanismos como el IVA personalizado para neutralizar su regresividad, concepto que se refiere al reintegro, parcial o total, del IVA pagado a un grupo poblacional objetivo.

En el 2018, el Gobierno nacional radicó el Proyecto de Ley “por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto nacional y se dictan otras disposiciones”, con la propuesta de crear un mecanismo de compensación del IVA y a la vez modificar el régimen de este tributo, buscando ampliar la base gravable y unificar las tarifas, sin embargo, esto no se acogió. Tuvo que esperarse a la expedición de la Ley 2010 de 2019 para que se creara el mecanismo de compensación del IVA a favor de la población más vulnerable, con el fin de mitigar la regresividad del impuesto y favorecer la equidad del sistema tributario.

La compensación corresponde a una suma fija, definida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), teniendo en cuenta el IVA que en promedio pagan los hogares de menores ingresos, expresada en

términos de la Unidad de Valor Tributario (UVT) y transferida bimestralmente.

En el marco de la dinámica del programa, se adicionó el Capítulo 19 al Título 1- Parte 3- Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria¹, con el objetivo de establecer los criterios para el reconocimiento y pago de la transferencia del IVA a favor de la población más vulnerable, y así generar mayor equidad en el IVA. En 2020, este programa benefició a un millón de hogares con una suma de \$75.000 bimestral, en 2021 el programa evolucionó para beneficiar a dos millones de hogares.

La Contraloría General de la República (CGR) en el marco de sus funciones constitucionales, tomó la decisión de evaluar el efecto de algunos de los programas de Transferencias Monetarias No Condicionadas sobre la pobreza, entre ellos el de Compensación del IVA. En este caso, el análisis se centró en establecer los efectos del mecanismo sobre la distribución de ingresos de los hogares, así como en las tasas de incidencia de pobreza y de pobreza extrema.

El presente estudio presenta una caracterización del programa de compensación del IVA, profundizando en su origen y en sus aspectos esenciales; adicionalmente recoge lo más importante sobre la operatividad del mecanismo, donde se analizaron temas como la focalización orientada a determinar que los beneficiarios hagan parte de la población objeto, el financiamiento y el proceso de dispersión y pagos de la transferencia. También se presentan los efectos estimados de este programa sobre las tasas de incidencia monetaria de pobreza y de pobreza extrema y su influencia en la distribución del ingreso. Y por último, se incluyen las conclusiones de la evaluación.

1 Mediante Decreto 419 de 2020, reglamentario de la Ley 2010 de 2019

1. MARCO Y ENFOQUE DEL ESTUDIO

1.1. Marco normativo e institucional

En desarrollo del marco constitucional y legal aplicable en Colombia, el Congreso de la República aprobó la Compensación de IVA a favor de la población más vulnerable para la equidad del Sistema Tributario (artículo 21 de la Ley 2010 de 2019), para ser implementado de forma gradual a partir de 2020.

Con este propósito, el Gobierno nacional ha venido regulando la aplicación y funcionamiento de este mecanismo a través de las normas relacionadas en la tabla 1, así:

Tabla 1: Marco legal aplicable al programa de compensación del IVA

Tipo de Norma	Adecuación normativa	Objetivo
Ley 2010 del 27-12-2019	Se adoptarán normas para el crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario y se dictan otras disposiciones.	Crear la Compensación del IVA a favor de población más vulnerables para generar mayor equidad en el S.T., para aplicación gradual a partir de 2020. Corresponde a una suma fija en pesos transferida bimestralmente, que el Gobierno nacional definirá teniendo en cuenta el IVA que pagan en promedio los hogares de menores ingresos.
Decreto 419 del 18-03-2020	Se reglamentó el artículo 21 de la Ley 2010 de 2019 y se adiciona el Capítulo 19 al Título 1 de la Parte 3 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria.	Establecer los criterios para el reconocimiento y pago de una compensación a favor de la población más pobre y vulnerable para generar mayor equidad en el IVA. Definió la metodología de focalización (selección de la entidad territorial, caracterización de los hogares beneficiarios), beneficiarios y monto de compensación, canalización de recursos, gastos operativos y administrativos, y seguimiento y evaluación del mecanismo a cargo del DNP.
CONPES 3986 del 12-03-2020	Estableció la estrategia para la implementación del mecanismo de compensación del impuesto sobre las ventas (IVA) a favor de la población más pobre y vulnerable.	Implementar en esquema de compensación del IVA a favor de la población den pobreza y pobreza extrema, mediante el pago de una suma fija cada dos meses expresada en UVT, definida anualmente por el MHCP y el DPN. La entrega transferencias monetarias a población en situación de pobreza y pobreza extrema se iniciará en 2020 utilizando los esquemas de pago de los programas de Familias en Acción y Colombia Mayor, una vez surtido el proceso de focalización.
Decreto 458 del 22-03-2020	Se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.	Definir la estrategia de transferencias monetarias no condicionadas, los beneficiarios y monto de la compensación del IVA, y el tratamiento de la información estadística (censos, encuestas y registros administrativos) que debe suministrar el DPN a las entidades del Estado responsables del tema.
Decreto Legisl. 812 del 4-06-2020	Se creó el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias y se dictaron otras disposiciones para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional.	Definir y actualizar la información socioeconómica de las personas y hogares para la inclusión y exclusión de beneficiarios de los programas sociales, en aras de mejorar la gestión pública en la asignación y seguimiento del gasto.
Decr. 1690 del 17-12-2020	Reglamentó el art.5° del Decreto 812 de 2020 sobre la Admón, ejecución y operación del Programas de Protección Social al Adulto Mayor, Esquema de Compensación del IVA, el Programa de Ingreso Solidario y otras disposiciones.	Regular del esquema de compensación del IVA favor de la población más vulnerable para generar mayor equidad en el impuesto sobre las Ventas - IVA (Capítulo 2). Establecer los criterios para el reconocimiento y pago de la compensación del IVA. Asignar al DPS la administración, ejecución y operación del esquema, que incluye metodología de focalización, beneficiarios y monto de la compensación, canalización de recursos, gastos operativos y administrativos de conformidad las directrices aprobadas por la Mesa de Equidad (Capítulo 19).
Resol 1058 del 27-03-2020	Se estableció los beneficiarios de la compensación del IVA y se adopta el Manual Operativo "Esquema de Compensación del IVA a los hogares más vulnerables".	Definir y regular los beneficiarios, monto de la compensación del IVA, así como, el manual operativo de la y los gastos operativos y administrativos de dicho mecanismo. Esta regulación fue derogada por el art.2 de la Resol 740 de 2021.
Resol_00740 del 21-04-2021	Se adoptó el Manual Operativo del esquema de Compensación del IVA a favor de la población más vulnerable para la equidad del sistema tributario.	Adoptar el nuevo Manual Operativo de Compensación del IVA, que atienda las necesidades actuales y sobre el futuro de su administración, operación y ejecución, de acuerdo con la ampliación de la cobertura prevista para 2021, incluirá a nuevos hogares que no pertenecen a los programas de FA o CM, lo cual requiere criterios adicionales para su implementación y gestión.
Resol_0356 del 18-02-2022	Se adoptó la V 2.0 del Manual Operativo del programa Compensación del IVA población más vulnerables para la equidad del S.T.	Incorporar los nuevos lineamientos operativos y técnicos para la operación del esquema de compensación del IVA, atendiendo las condiciones y necesidades vigentes. Derogar la Resolución 00740 de 2021.

Fuente: CGR, DES CDGPIF

1.2. Enfoque del programa de compensación del IVA

Para el desarrollo del estudio se seleccionó una combinación del enfoque orientado a problemas y del orientado a resultados.

En aplicación del primero de ellos, se identificaron los siguientes problemas y sus causas mediante la técnica de árbol de problemas, tabla 2.

Tabla 2. Definición de problemas, subproblemas y causas

Problema principal: Las personas que se encuentra por debajo de la línea de pobreza monetaria, incurren en un mayor gasto al realizar el pago de IVA, como porcentaje de sus ingresos		
Sub problema	Sub sub problema	Causa
Pérdida de poder adquisitivo ante el cobro del IVA en productos de la canasta familiar	Menos recursos para adquirir bienes y servicios de primera necesidad	El impuesto no discrimina a altos o bajos ingresos

Fuente: Fuente: CGR, DES CDGPIF

Por su parte, el enfoque orientado a resultados se abordó a partir de identificar la cobertura, focalización, acciones, componentes y procedimientos generales para la oportuna dispersión de los recursos y, para determinar los efectos de dicho apoyo en la incidencia monetaria de pobreza y de pobreza extrema, y sobre la distribución del ingreso en los deciles de población beneficiaria.

Pregunta orientadora

Las preguntas relacionadas a continuación fueron planteadas a partir de los objetivos de investigación, mientras que las subcuestiones son interrogantes necesarios para abordar el desarrollo de los objetivos específicos:

Pregunta principal:

¿Es eficaz el mecanismo de compensación del IVA en la afectación de los ingresos de los hogares más pobres?

Subpreguntas

1. ¿Beneficia el programa de compensación a la población más pobre y vulnerable del país?

¿Cuál es la dimensión del universo de hogares potenciales para hacer parte de la población beneficiaria del programa de compensación del IVA?

¿Están definidos y son apropiados los criterios de focalización, para seleccionar la población beneficiaria del programa?

¿Los criterios y metodología utilizados en la focalización garantizan que los recursos del programa de compensación están direccionados a la población más vulnerable de los grupos objetivos?

¿Los hogares beneficiarios del programa cumplen con los criterios de focalización y son los hogares más pobres del país?

¿En qué grupo y subgrupo del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén) se encuentran los hogares beneficiados?

2. ¿Cuál fue el efecto del programa de compensación sobre las tasas de incidencia monetaria de pobreza y de pobreza extrema y sobre la distribución del ingreso en los deciles de población beneficiaria?

¿De cuánto fue el efecto de la incidencia monetaria después de la transferencia de la compensación?

¿Se redujo la desigualdad del ingreso, como consecuencia de la transferencia monetaria a los hogares?

3. ¿Cuál es la cobertura del programa compensación del IVA?

¿Cuál es el número de hogares beneficiarios del programa?

¿Cuántos hogares beneficiados corresponden al grupo A, B y C del Sisbén?

¿Qué porcentaje de hogares de los que se encuentran por debajo de la línea de pobreza y pobreza extrema han sido beneficiarios del programa?

¿Qué porcentaje de los hogares del decil uno, dos y tres se han beneficiado con el programa?

4. ¿Fueron ejecutados y gestionados eficaz y oportunamente los recursos financieros del programa?

¿Cuáles fueron los criterios técnicos para estimar el monto de la compensación?

¿A cuánto ascienden los costos totales del programa y como están conformados?

¿Cuál fue el monto de los recursos apropiado y ejecutado en cada vigencia?

¿Los recursos asignados por ciclo se han ejecutado eficaz y oportunamente?

5. ¿El proceso de dispersión permite entregar eficaz y oportunamente la transferencia monetaria a los beneficiarios?

¿El DPS cuenta con un procedimiento y los funcionarios suficiente para atender la dispersión o pago a los beneficiarios del programa?

¿Los medios tecnológicos utilizados en la dispersión o pago son adecuados y asequibles a los beneficiarios para cobrar la compensación?

¿Se cumplen los términos del contrato de dispersión, con respecto a las actividades relacionadas con el pago de la compensación?

¿Se disponen de canales adecuados para informar a los hogares si son o no beneficiarios del programa?

¿Se cuenta con la capacidad técnica para la dispersión de los recursos?

¿Se cuenta con mecanismos o puntos de pago a nivel nacional que garanticen la dispersión indistintamente del sitio donde se encuentre el hogar beneficiario?

¿Cuáles son las causas más frecuentes del no cobro del beneficio?

1.3. Relación del programa de compensación del IVA con el Problema Público de la Política

En 2019 la Ley 2010 creó una compensación del IVA a favor de la población de menores ingresos, con el fin de mitigar el impacto de la regresividad del tributo y favorecer la equidad del sistema tributario. Esta decisión se fundamentó en la condición regresiva del IVA, la cual afecta en mayor medida a la población ubicada en los deciles inferiores, quienes gastan una mayor proporción de sus ingresos al pago del impuesto.

El IVA grava el consumo de bienes y servicios en las diversas fases del proceso económico: producción, distribución y comercialización. Pertenece a la categoría de impuestos indirectos, ya que debe ser pagado por todo aquel sujeto que requiera acceder a un bien o servicio que esté gravado sin atender a su capacidad de tributación por ingreso o patrimonio.

Colombia incorporó el IVA al sistema tributario en 1963 (Decreto 3288), desde entonces ha sufrido una serie de cambios, principalmente en cuanto a su tarifa y a la base gravable. Inicialmente fue un impuesto monofásico, solo gravaba la venta de bienes manufacturados o importados con una tarifa general del 3%. En 1966 paso a ser un impuesto plurifásico (Decreto 1595 de 1966) al incorporar a intermediarios, consumidores y otros productores de bienes en proceso, permitiendo descontar los impuestos por adquisición de materias primas. En 1971 (Decreto 435 de 1971) inició la incorporación de los servicios como actividades gravadas.

En 1974 se amplió la base gravable y la tarifa general pasó al 15%, se estableció una tarifa preferencial del 6% para bienes de capital y una del 35% para bienes suntuarios. En 1983, el impuesto pasó a incluir todas las etapas de la cadena de valor: producción, distribución, comercialización y venta final; nació el régimen simplificado, y la tarifa general fue reducida al 10% como una forma de compensar el aumento en la base gravable. Con la Ley 75 de 1986 la tarifa general se fijó en 12%; esta pasó al 16% en el año 2000, adoptada con la Ley 633 de ese mismo año, tarifa que estuvo vigente hasta 2016 cuando a través de la Ley 1819 se incrementó a 19%. En 2012 con la Ley 1607 se redujo el número de tarifas de siete a tres, actualmente opera una tarifa general de 16%, una reducida de 5% y 0% para bienes exentos.

1.4. Objetivo General

Establecer la eficacia del programa de compensación del IVA, en el reconocimiento de una suma de dinero a los hogares más pobres del país por concepto del impuesto pagado, con el fin de afectar la generación de ingreso monetario.

1.5. Objetivos específicos:

1. Evaluar el proceso de focalización de la población beneficiaria del programa de compensación del IVA
2. Estimar el efecto del programa de compensación del IVA sobre las tasas de incidencia monetaria de pobreza y de pobreza extrema, y sobre la distribución del ingreso en los deciles de población beneficiaria
3. Establecer la cobertura del programa de compensación
4. Identificar los costos del programa de compensación del IVA y los asociados a su implementación
5. Evaluar el proceso de dispersión de la transferencia a los beneficiarios

1.6. Hipótesis

La compensación del IVA a los hogares más pobres de Colombia tiene efectos positivos en la pobreza monetaria extrema y pobreza y en la distribución del ingreso de los deciles beneficiarios.

1.7. Metodología de evaluación

El tipo de análisis seleccionado para llevar a cabo el estudio es mixto, es cualitativo en la medida que abarcó la revisión documental y normativa, reglamentos, informes de seguimiento, rendición de cuentas y entrevistas con las entidades coordinadoras del programa, con miras a identificar la eficacia² de la gestión estatal asociada al mismo. Igualmente, se analizaron las bases de datos del DPS con la

² Es el grado de cumplimiento de objetivos, planes y programas, en términos de cantidad, calidad y oportunidad.

información de beneficiarios y el monto transferido para determinar la cobertura de hogares.

Y también se llevó a cabo un análisis cuantitativo, en el sentido que se evaluaron los presupuestos asignados y ejecutados. igualmente, se abordó el efecto de la compensación en los ingresos de la población más vulnerable antes y después de los apoyos del programa.

Estos dos tipos de análisis permitieron realizar un acercamiento a los resultados deseados de la “compensación” frente a los datos actuales y su incidencia en los hogares más pobres.

La unidad de observación fue el hogar; es decir, el beneficiario de la compensación.

1.8. Criterios para la evaluación

El criterio de evaluación aplicado en el estudio es la eficacia, en tal sentido, se estimaron los efectos de la compensación sobre las tasas de incidencia monetaria de pobreza y de pobreza extrema, y sobre la distribución del ingreso en los deciles de población beneficiaria. En complemento, se verificó el cumplimiento de los objetivos y metas del programa, en términos de cobertura, costos y condiciones previstas.

1.9. Muestra y población

La evaluación se llevó a cabo sobre el total de la población beneficiaria del programa.

Los temas tratados en el presente estudio se definieron de acuerdo con los siguientes criterios:

- La relación de Entidades del orden Nacional vinculadas al programa de compensación del IVA de acuerdo con sus competencias.
- Consulta y análisis de las bases de datos del Sisbén III y IV, población focalizada y beneficiaria a 31 de diciembre de 2022.
- Consulta de los estudios realizados por organismos nacionales, internacionales, y la academia.
- Consulta de Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH) y de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) para identificar el ingreso de los hogares frente a la distribución de la compensación.

1.10. Técnicas e instrumentos de recolección de información

En función de los criterios de evaluación se realizó un abordaje mixto para la recolección de información que permitió cumplir con los objetivos del estudio, así: microdatos de la GEIH y la información de beneficiarios del programa, y de otra parte, entrevistas con las entidades a cargo del programa, revisión de datos documentales y estadísticas.

1.11. Fuentes y bases de datos

Las necesidades de información consisten en la consulta de informes de gestión, metodologías, guías, procedimientos, estudios regulatorios o normativos, auditorías de seguimiento a proyectos, informes de seguimiento de entidades y rendición de cuentas, la estrategia de implementación del programa. Documento Conpes 3986 de 2020, el financiamiento que garantice la asignación de recursos para la compensación del IVA (MHCP, DPS y Ministerio de Trabajo-Mintrabajo).

La recolección de información se realizó por medio de solicitudes específicas mediante oficio, a las entidades competentes (DPS, DNP, MHCP, principalmente) y descarga de datos de sistemas de información, informes y estudios, disponibles en redes electrónicas.

Bases de datos consultados sobre población focalizada:

- Información de los hogares beneficiados DNP y DPS, responsables de la focalización de los hogares (Sisbén III, Base Maestra y Sisbén IV).
- Listado de población objetivo, beneficiarios, devoluciones y beneficiarios con pagos acumulados.
- Información de ingreso de los hogares (DANE)

2. CARACTERIZACIÓN DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DEL IVA

Desde 1963, cuando Colombia incorporó el IVA al sistema tributario³, este ha sufrido una serie de cambios, principalmente en cuanto a su tarifa y a la base gravable. A la par con su evolución, se ha dispuesto de instrumentos fiscales como los beneficios para atenuar la regresividad del IVA, con el fin de reducir la carga del impuesto sobre los hogares más pobres.

Al respecto, la jurisprudencia ha señalado que el legislador puede recurrir a instrumentos institucionales para conferirle a la estructura del IVA cierto grado de progresividad, apuntando a configurar una carga tributaria más técnica, justa y equitativa; tales instrumentos son precisamente las tarifas diferenciales, las exclusiones y las exenciones, mediante los que se puede aliviar la carga tributaria para los segmentos de población con menor capacidad contributiva (Corte Constitucional, 2010).

En el país, el IVA es el segundo impuesto que más ingresos proporciona al fisco; en los últimos cinco años, la participación en el recaudo total estuvo por encima del 40%⁴; no obstante, los tratamientos preferenciales que tiene este tributo hacen que su desempeño sea bajo, en comparación con lo que ocurre en otros países, como Paraguay, Ecuador, Chile y Argentina (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias-CIAT, 2017).

En efecto, entre 2012 y 2019 la productividad⁵ en la recaudación del IVA se situó entre 0,32 y 0,37, cerca de un tercio del recaudo

3 Decreto 3288 de 1963

4 DIAN: Estadísticas de recaudo anual por tipo de Impuestos 1970-2023 (IVA de la actividad interna y externa)

5 Este indicador determina cuántos puntos del PIB se obtienen como recaudo por cada punto porcentual de tasa impositiva, corresponde al porcentaje de IVA que se recauda efectivamente

potencial global (CGR, 2020), situación comparable con las estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), año 2010, cuando la productividad del IVA en Colombia se estimó en 0,33, quedando catalogado como el tercer índice entre 18 países de América Latina. Esta cifra también fue inferior al promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), cuyo indicador se estimó en 0,37 (CEPAL, 2013). Acorde con lo ocurrido con la productividad, el indicador de eficiencia⁶ en el periodo 2014-2019 registró valores por debajo de 0,46, con una tendencia decreciente (CGR, 2020).

Por su parte, el costo fiscal derivado de los gastos tributarios de los tratamientos especiales del IVA en 2021 fue de \$68,4 billones (5.8% del PIB), con un incremento anual de 24,6% (Marco Fiscal de Mediano Plazo-MFMP 2022). Dicho costo representa el 74% del costo fiscal total de los cuatro impuestos nacionales administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Hasta 2020 se buscó atenuar la regresividad del IVA mediante los beneficios tributarios, esfuerzo que no ha logrado sus propósitos. De acuerdo con análisis efectuados por el Gobierno nacional, con base en la ENPH 2016, la participación en el gasto de los bienes y servicios excluidos, exentos y con tarifa del 5%, para los hogares del primer decil, fue de 4%, 7% y 7%, respectivamente, frente a participaciones de 27%, 13% y 22% en los hogares del decil 10 (DNP, 2020). Este comportamiento da cuenta de la concentración del uso de los beneficios por parte de quienes poseen mayor poder adquisitivo. En este mismo sentido, de acuerdo con las estimaciones de la CGR, en 2016 el gasto

⁶ La diferencia entre el valor 1,00 y el indicador de Eficiencia corresponde a una medida de ineficiencia o ausencia de recaudo potencial

dedicado al IVA, con respecto al gasto corriente monetario mensual, en el decil 1 fue 6,3%, frente a 3,8% en el decil 10 (CGR, 2020).

Al respecto, el Gobierno radicó en 2018 una propuesta que pretendía cambios estructurales en el IVA, con el fin de mejorar su desempeño en términos de productividad y eficiencia, y a la par implementar el mecanismo de compensación. Así, el programa de compensación del IVA tuvo su origen en la reforma tributaria radicada en el Congreso en 2018⁷. El proyecto planteó ampliar la base gravable del IVA; es decir, gravar más bienes y servicios, y unificar las tarifas, reforma que iba acompañada con la implementación de un mecanismo de compensación a favor de la población de menores ingresos, que tenía como propósito garantizar que los hogares más pobres no fueran afectados por los cambios en la estructura del IVA. La propuesta pretendía compensar a los beneficiarios, tanto por el monto que pagaban en ese momento en IVA, como por la carga adicional resultante de la unificación de tarifas.

La iniciativa no se acogió en el trámite de la Ley 1943 de 2018; sin embargo, en 2019, después de que la Corte Constitucional declarara inexecutable algunos artículos de esta Ley⁸, fue tramitada en el Congreso la Ley 2010 de 2019⁹, y es cuando se creó el mecanismo de compensación. En el debate de dicha ley, los cambios estructurales propuestos para el IVA se dejaron de lado; es decir, no se modificaron los tratamientos preferenciales de este impuesto¹⁰. En tal sentido, pareciera que se obvió un debate suficientemente amplio en el

7 Exposición de motivos de la Ley 1943 de 2018. Esta Ley fue declarada inexecutable, posteriormente se expidió la Ley 2010 de 2019

8 Sentencia C-481/19

9 Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones

10 Debate de la Ley 1943 de 2018

Congreso con el fin de adoptar paralelamente cambios en la estructura del IVA y un mecanismo de compensación. Por lo tanto, actualmente el Estado incurre en un doble costo persiguiendo el mismo objetivo de contrarrestar la regresividad del impuesto; por una parte, vía beneficios y por otra, a través del gasto del programa de compensación, con el agravante de que los tratamientos preferenciales del IVA continúan favoreciendo a la población de mayor ingreso.

La propuesta del gobierno estuvo sustentada principalmente en la baja productividad del IVA como consecuencia de los tratamientos preferenciales y en el alto gasto tributario derivado de estos beneficios, junto a su baja eficiencia al materializar la protección de los derechos de la población más vulnerable.

En línea con los argumentos del gobierno, la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria había advertido sobre el elevado costo fiscal y las distorsiones derivadas de los beneficios del IVA, recomendando modificaciones en el régimen del impuesto (Fedesarrollo, 2016).

En consecuencia, dado los efectos económicos que tendrían los cambios estructurales del IVA sobre la capacidad adquisitiva de las personas de menores ingresos, el Gobierno presentó el diseño de la propuesta a favor de los tres deciles de menores ingresos, la cual buscaba reducir la pobreza total y pobreza extrema, y reducir la desigualdad del ingreso.

Así, el principal argumento que dio origen al programa de compensación fue el efecto regresivo del IVA. Este gravamen pertenece a la categoría de impuestos indirectos, que no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos; es decir, no distingue entre el gasto que realiza la población de menores ingresos del que realizan los de mayores ingresos, y se aplica en último término sobre

el consumo de bienes y servicios, otorgándole una regresividad estructural, derivada del hecho de que no grava el ahorro, el cual crece a la par con el ingreso disponible de los hogares.

En el primer año de operación el programa fue gestionado por el DNP, responsable de determinar el listado de los hogares beneficiarios de la compensación utilizando criterios de focalización e información del Sisbén, de acuerdo con el Decreto 458 de 2020, mientras que los pagos fueron administrados por el Mintrabajo y el DPS. En 2021, esta última entidad pasó a ser gestora única del programa; por consiguiente, la Administración Tributaria no juega ningún papel en este, perdiéndose así la oportunidad que se tiene con este tipo de programas para avanzar en la formalización de la economía y en la lucha antievasión.

Finalmente, es importante anotar que Colombia es uno de los cinco países de América Latina que tiene un programa de IVA personalizado. Este tipo de mecanismo difiere de los tradicionales beneficios tributarios, por cuanto está centrado a favorecer a un grupo especial de la población. Puede estructurarse bajo la figura de devolución o compensación, la primera se refiere al reintegro del IVA efectivamente pagado, mientras que en la segunda el reintegro es por un monto preestablecido, independientemente del IVA pagado.

En términos de operatividad hay una diferencia marcada; en el caso de la compensación, ésta suele tratarse como un subsidio monetario entregado a quienes cumplen algunos criterios de focalización, el monto a compensar generalmente es el resultado de estimar el gasto en IVA que tienen los grupos de menores ingresos, por lo tanto, no hay garantía de saber si todos los que reciben la transferencia monetaria tuvieron gasto en IVA y si la suma entregada es igual, menor o superior a dicho gasto. Por su parte, en el caso de la devolución, el valor se calcula con base en las compras realizadas por

el beneficiario, lo que permite una mayor relación de éste con el sistema tributario, incentiva la formalización de la economía, la bancarización y tiene efectos positivos en el control a la evasión.

Colombia es el único país de la región que optó por la compensación; Argentina, Ecuador, Bolivia y Uruguay tienen programas estructurados como devolución (Rasteletti, 2021). Al comparar el caso colombiano con los demás que operan en Latinoamérica, se observan contrastes marcados, no solo en cuanto a la figura utilizada, sino también en cuanto a la población objetivo y el monto entregado. Así, el programa de compensación del IVA en Colombia equivale a uno más de los programas de Transferencias Monetarias No Condicionadas, gestionados por el Gobierno nacional a través del DPS, que administra entre otros los programas de Familias en Acción y Jóvenes en Acción. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) no tiene ningún rol en la ejecución del programa.

Ecuador, Bolivia y Argentina tienen instituidos programas de devolución enfocados a la formalización de las transacciones; la devolución está condicionada a las transacciones declaradas a la administración tributaria. En el caso de Ecuador, la devolución aplica solamente para compras de bienes y servicios de primera necesidad; para acceder al reintegro del IVA es necesario que el beneficiario presente al Servicio de Rentas Internas (SRI) una solicitud, adjuntando las facturas que soportan el consumo. En Bolivia, para acceder al beneficio es requisito estar registrado ante el Servicio de Impuestos Nacionales (SIN), que calcula la devolución con base en las facturas emitidas a nombre del beneficiario, la devolución se deposita en la cuenta bancaria del beneficiario, así el impacto es sobre la formalización de la economía y la bancarización.

En Uruguay también se estructuró un programa mediante la figura de devolución, dirigido a la población en extrema vulnerabilidad.

La devolución está condicionada a las compras realizadas con la Tarjeta Uruguay Social (TUS) o con la tarjeta BPS Prestaciones (TBPS), las cuales son monederos electrónicos de programas sociales. En el momento de la compra con una de estas tarjetas no se cobra el impuesto (Rasteletti, 2021).

En este contexto, Colombia es el único país de la región que instituyó un IVA personalizado bajo la figura de la compensación, argumentando restricciones de digitalización, bancarización y capacidad fiscal (DNP, 2020), perdiendo así la oportunidad de contar con un mecanismo que permitiera una relación directa de los hogares beneficiarios con la administración tributaria. En otros términos, este mecanismo se enmarca en los programas sociales del Estado, los cuales tienen dentro de sus fines lograr una mayor equidad y reducir la incidencia de la pobreza, sin efectos directos sobre la estructura del IVA o la operación de la administración tributaria.

3. OPERATIVIDAD DEL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DEL IVA

3.1. La focalización como instrumento en la asignación del gasto social

Este instrumento surge en América Latina en los años 80 como una propuesta para mejorar la distribución de los subsidios y lograr eficiencia y equidad en las políticas sociales (Brodersohn, 1993). En la década de los 90, la implementación de la focalización se orientó a lograr la efectividad del gasto público para reducir la pobreza (Sojo, 2007). En Colombia se adoptó desde inicios de la década de los 90, cuando la Ley 60 de 1993 la definió como “el proceso por el cual se garantiza que el gasto social se asigna a los grupos de población más pobres y vulnerables”, concepto que continuó vigente con la Ley 715 de 2001 y con la Ley 1176 de 2007 (Congreso de la República, 2007).

En 1994 se expidió el Conpes Social 22 con los lineamientos para la focalización del gasto social en las entidades territoriales (DNP, 1994), este documento constituye el primer paso importante hacia la fijación de los criterios de focalización en el país. Más tarde, con la Resolución 65 de marzo 25 de 1994 se acogieron los criterios y se adoptó el modelo de ficha de clasificación socioeconómica conocido como Sisbén, definido como “un instrumento de la política social, para la focalización del gasto social, el cual utiliza herramientas estadísticas y técnicas que permiten identificar y ordenar a la población, para la selección y asignación de subsidios y beneficios (...)”¹¹. En 1997 se expidió el Conpes 40, el cual reiteró los criterios de la identificación y selección de beneficiarios del gasto social (DNP, 1997) y en 2006 el

¹¹ Decreto 441 de 2017

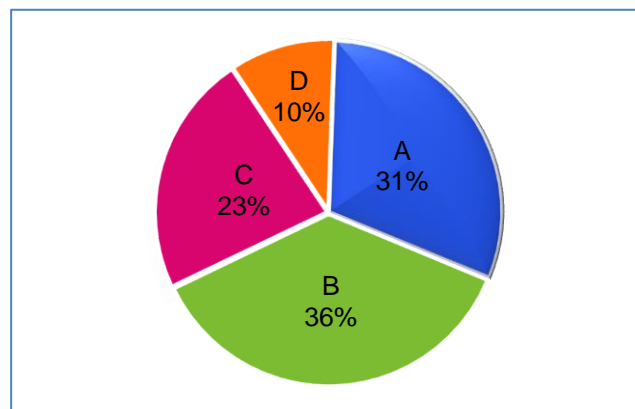
Conpes 100 (actualmente vigente) fijó los lineamientos para focalización del gasto público social.

El Sisbén ha tenido dos etapas: en la inicial se aplicaron los criterios de los Conpes 22 y 40, y la segunda incorporó las nuevas competencias en salud y educación de la Ley 715 de 2001, la cual llevó a la expedición del Conpes Social 55 (Corte Constitucional, 2006). El Sisbén es el principal instrumento de focalización para garantizar el mínimo vital y la igualdad material a los grupos de población más pobres y vulnerables (Corte Constitucional, 2023). Su evolución ha permitido perfeccionar la identificación y priorización de la población con mayores necesidades económicas y sociales. Sin embargo, se han encontrado falencias como las identificadas por el Ministerio de Salud y la Universidad Nacional (Ministerio de Salud, s.f.), y la CGR (CGR, 2022). Dichas limitaciones se procuraron solucionar con el Sisbén IV (DNP, 2019).

3.2. Población vulnerable registrada en el Sisbén

En agosto de 2023, el total de hogares registrados en el Sisbén era de 13.363.594; las categorías de Pobreza Extrema (A) y Pobreza Moderada (B) concentran aproximadamente el 67% de esta población (Gráfico 1).

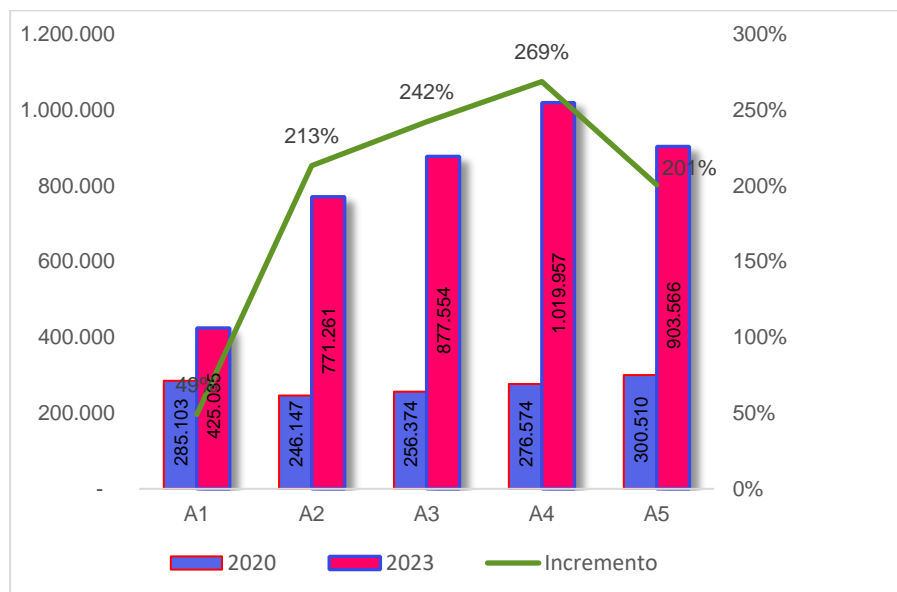
Gráfico 1. Hogares registrados en Sisbén



Fuente: Elaboración CGR – DES GPEIF con datos DNP y DPS

Al comparar la población registrada en el Sisbén 2020 con la de 2023, se observa un aumento en todos los niveles, siendo el grupo "A" el que ha experimentado los mayores incrementos, la variación oscila entre un 49% para el subgrupo A01 y un significativo 269% para el subgrupo A04 (Gráfico 2); datos que sugieren un número considerablemente mayor de hogares que aspiran a beneficiarse de los programas sociales.

Gráfico 2. Variación de la población del Grupo A registrada en Sisbén



Fuente: Elaboración CGR – DES GPEIF con datos DNP y DPS

3.3. Focalización del programa de compensación del IVA

En la focalización de los hogares se aplican tanto los criterios e instrumentos generales desarrollados en Colombia para orientar el gasto de inversión, como la metodología propia de este programa, contenidos en el Manual Operativo (DPS, 2022) y en la Guía de Focalización de Compensación del IVA (DPS, 2021), cuyo diseño tuvo en cuenta los lineamientos de la Mesa de Equidad¹² y del Conpes 3986

¹² Instancia de alto nivel, creada por la Ley 1955 de 2019, de carácter estratégico y decisorio, presidida y convocada por el presidente de la República, con el objetivo de establecer directrices para los sectores y entidades del Gobierno nacional para la aprobación y la destinación de recursos

de 2020. La focalización se desarrolla en tres etapas: identificación, selección y asignación (DNP, 2020).

En 2020 la focalización fue realizada por el DNP, dada la premura para iniciar el programa, debido al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado a raíz de la pandemia causada por el Covid-19¹³; el Decreto 419 de 2020¹⁴ estableció que la focalización se realizaría de manera transitoria teniendo en cuenta los hogares beneficiarios de los programas Familias en Acción y Colombia Mayor. Con el fin de seleccionar 700 mil hogares del primer programa y 300 mil del segundo, el DNP llevó a cabo un proceso técnico, atendiendo el criterio de selección del Sisbén III y IV y teniendo en cuenta el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) de los municipios, como lo plantea el Conpes 3986 de 2020 (DNP, 2020).

Los hogares focalizados del programa Familias en Acción fueron de 732.676 y Colombia Mayor 334.180, de este grupo fueron seleccionados los beneficiarios finales, representando una cobertura de 26% para el primer programa y 60%¹⁵ para el segundo¹⁶.

A partir de 2021 le correspondió al DPS aplicar el proceso de focalización; en esta vigencia se amplió la cobertura del programa, pasando de un millón a dos millones de beneficiarios. El principal instrumento utilizado fue el Sisbén IV y el Registro de Hogares. Actualmente se dispone de una "bolsa" de beneficiarios potenciales de 2.700.000, el primer requisito para hacer parte de este conjunto es

13 Decreto 417 de 17 de marzo de 2020

14 Por el cual se reglamenta el artículo 21 de la Ley 2010 de 2019 y se adiciona el Capítulo 19 al Título 1 de la Parte 3 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria

15 En el SISBEN IV la variable PM ya se tiene en cuenta para la clasificación de los hogares

16 Población beneficiaria programa Familias en Acción 2.659.058 hogares y Colombia Mayor 496.719 hogares

estar en el Grupo A o B del Sisbén; de esta población salen los dos millones de hogares beneficiarios finales.

En el proceso de novedades¹⁷ el DPS realiza un proceso de validación orientada a prevenir posibles inconsistencias, mediante el cruce de la base de datos del Sisbén con otros registros administrativos relacionados con situaciones de fallecidos y con novedades sobre rechazo de los abonos durante tres o más ciclos, así como las concernientes con identificación de hogares que no cumplen con las condiciones de elegibilidad en cada ciclo operativo¹⁸. No obstante, este proceso de depuración no es suficiente para determinar con precisión el estado real de un hogar en términos de su condición socioeconómica y confirmar la clasificación en pobreza extrema o moderada, de acuerdo al Sisbén.

Entre 2020 y 2022 se llevaron a cabo 27.472.702 liquidaciones destinadas a beneficiar a 2.260.112 hogares, de los cuales un 54% se ha mantenido en el programa, de ellos el 34% fue focalizado hasta en 12 ciclos, y el 20% estuvo presente en los 17 ciclos gestionados hasta diciembre de 2022.

En el proceso de focalización, realizado por el DPS se encontraron inconsistencias tales como hogares sin clasificación Sisbén, liquidaciones por más de los tres ciclos autorizados para el cobro, titulares sin registro de área geográfica de ubicación y hogares con categorías superiores a las que establecen los criterios del programa. Los hogares a los que se refiere este último caso pueden pertenecer al grupo de Familias en Acción y Colombia Mayor beneficiados en 2020 que, de acuerdo con los criterios de focalización continúan como

17 También denominado "mecanismo antifraude"

18 Un ciclo operativo son los procesos sincronizados y organizados requeridos para la transferencia de los recursos en cada giro de la compensación del IVA a los hogares beneficiarios (DPS, 2021)

elegibles; sin embargo, no se encontraron acciones orientadas a reemplazar los beneficiarios que no hacen parte de la población objeto por aquellos que efectivamente están en situación de vulnerabilidad.

Mediante el cotejo entre las bases de datos de los beneficiarios finales del programa con la información del Archivo Nacional de Identificación (ANI) de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), se encontraron identificaciones con nombres diferentes e indicios de suplantación, debido a discrepancias en los nombres registrados en la ANI, según se especifica en la tabla 3.

Tabla 3 Cotejo bases de datos de beneficiarios liquidados con las de la ANI

Total Beneficiarios	Titulares con novedades
Vivos	2.586.177
Error en el nombre	4.299
No encontrados (menores de edad)	8.105
Fallecidos entre 1968 a marzo de 2020	766
Sin fecha de defunción	76

Fuente: Elaboración CGR – DES GPEIF con datos del DPS y ANI

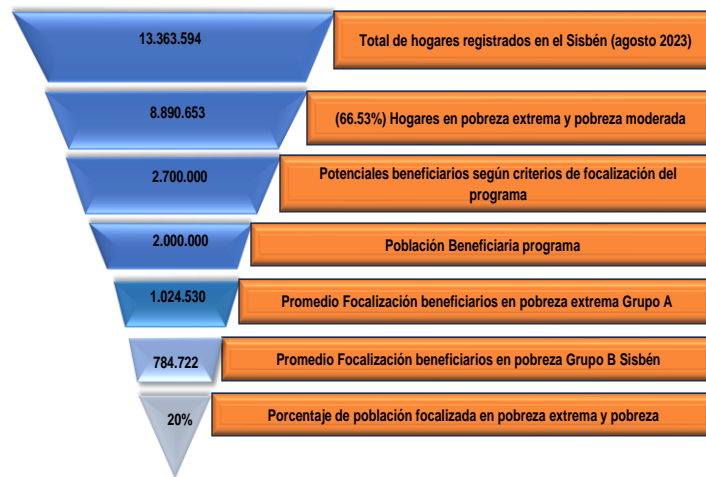
Como se observa en la tabla, se incluyeron 766 personas que habían fallecido antes de iniciar el programa (2020), situación compatible con la identificada en una actuación especial de fiscalización por la CGR, donde se evidenció el pago de la compensación de IVA a 187 posibles beneficiarios fallecidos, quienes recibieron el mismo número de transferencias por \$27.892.000 (CGR, 2021). Esta situación sugiere un proceso de validación insuficiente para garantizar el estado real de los hogares, quitándole la posibilidad a otros en situación de vulnerabilidad de acceder a los beneficios del programa.

3.4. Cobertura del programa

La cobertura del programa, estimada a partir de los 8.890.653 de hogares registrados en el Sisbén como pobres extremos y pobres

moderados¹⁹, se ubica en 22%, considerada de nivel bajo, si se tiene en cuenta que este segmento representa un 67% de la población registrada y que, de acuerdo al Conpes 3986, se pretendía alcanzar un 50% de los hogares elegibles para la compensación (DNP, 2020). Dicha cobertura puede ser menor en la medida que no todos los hogares realizan el cobro de la compensación. Del 22% de cobertura del programa, 20% corresponde a los focalizados de los grupos A y B y el 2% restante corresponde a los grupos C y D (Gráfico 3).

Gráfico 3. Focalización beneficiarios por grupo Sisbén



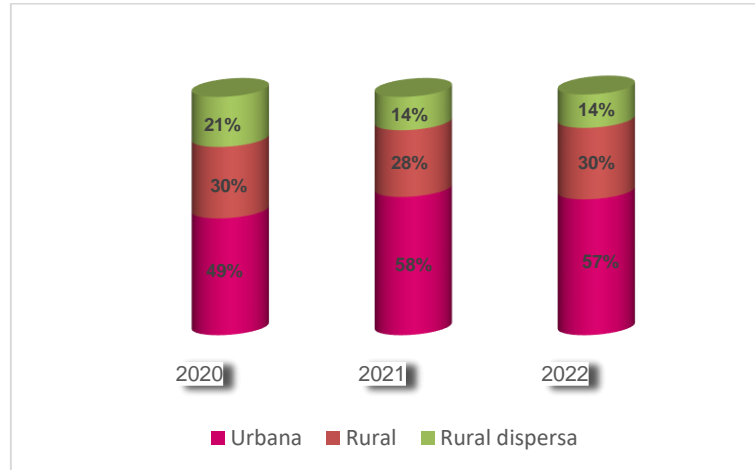
Fuente: Elaboración CGR – DES GPEIF con datos DNP y DPS

En términos de cobertura territorial, el programa llega a la totalidad del territorio nacional, observándose modificaciones leves en la focalización. La población beneficiaria del área urbana en 2021 creció 9 pp con respecto a 2020 y se mantuvo constante en 2022, mientras que la rural dispersa decreció 7 pp en 2021 y permaneció igual en 2022; la población rural se mantuvo constante (Gráfico 4). Los cambios observados en los porcentajes de beneficiarios por áreas geográficas pueden ser el resultado del cambio de metodología utilizada por el DNP en 2020, la cual tuvo en cuenta el IPM de los municipios, y la que

¹⁹ Población objetivo del programa con corte a agosto de 2023

actualmente emplea el DPS, donde se considera solo la clasificación del Sisbén.

Gráfico 4. Focalización de la población



Fuente: Elaboración CGR – DES GPEIF con datos del DPS

Los departamentos de Antioquia, Córdoba, Bolívar, Nariño, Cauca, Magdalena, Valle del Cauca, Norte de Santander, Sucre y Cesar concentran aproximadamente el 63% de los hogares beneficiarios. A nivel municipal y distrital, Cartagena, Bogotá, Montería, Cúcuta, Barranquilla, Popayán, Medellín, Sincelejo y Cali registran la mayor cantidad de beneficiarios.

3.5. Financiamiento del Programa

Los recursos para la financiación del programa de compensación del IVA provienen del Presupuesto General de la Nación (PGN), con una asignación total de \$3,34 billones para el periodo 2020-2023²⁰. Los recursos apropiados para las tres primeras vigencias ascendieron a \$2,32 billones, de los cuales se ejecutaron \$2,20 billones a 31 de diciembre de 2022, el 97,24% correspondió a pagos de transferencias

²⁰ Fuente: Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF-Nación). * Apropiación vigente a 31 de mayo de 2023-MHCP.

monetarias a los beneficiarios y el 2,76% a servicios financieros y otros gastos de administración.

En 2020, año de la pandemia, el programa contó con una apropiación total de \$386.979,5 millones para ser transferidos a un millón de beneficiarios por bimestre, así: 700 mil seleccionados del programa Familias en Acción con una asignación de \$274.181,2 millones y 300 mil beneficiarios de Colombia Mayor con \$112.798,4 millones. La ejecución total fue de \$372.192,4 millones, equivalentes a 96,2% del total apropiado.

A partir de 2021, los recursos fueron administrados y ejecutados por el DPS²¹, la apropiación de la vigencia fue de \$958.240 millones de los cuales se ejecutó el 90,9%. La apropiación de 2022 fue de \$971.454 millones y la ejecución ascendió a 98,4% (Tabla 4). En 2020 se benefició a un millón de hogares con la suma de \$75.000 bimestrales, girados en cinco ciclos. En 2021 y 2022 los beneficiarios fueron dos millones, y el valor de la transferencia se fijó en \$76.000 y \$80.000, respectivamente, los cuales se ejecutaron en seis ciclos por año.

Tabla 4 Hogares Beneficiados y recursos apropiados y ejecutados 2020-2023

Año	Concepto	Apropiación Vigente	Ejecutados	% Ejec.
2020	Transferencias monetarias	366.528	363.356	99,1
	Costos Serv Financieros	19.180	8.179	42,6
	Gastos Complementarios	1.271	657	51,7
	Subtotal 2020	386.980	372.192	96,2
2021	Transferencias monetarias	922.130	843.223	91,4
	Costos Serv Financieros	30.251	22.218	73,4
	Gastos Complementarios	5.859	5.453	93,1
	Subtotal 2021	958.240	870.894	90,9
2022	Transferencias monetarias	940.885	931.701	99,0
	Costos Serv Financieros	26.361	20.861	79,1
	Gastos Complementarios	4.208	3.273	77,8
	Subtotal	971.454	955.835	98,4
Total Ejecución Vigencias 2020 a 2022		2.316.674	2.198.922	94,9
2023	Transferencias monetarias	1.016.660		0,0
	Costos Serv Financieros			
	Gastos Complementarios	4.397	1.991	45,3
	Subtotal 2023	1.021.057	1.991	0,2
Total General 2020 a 2023		3.337.731	2.200.913	65,9

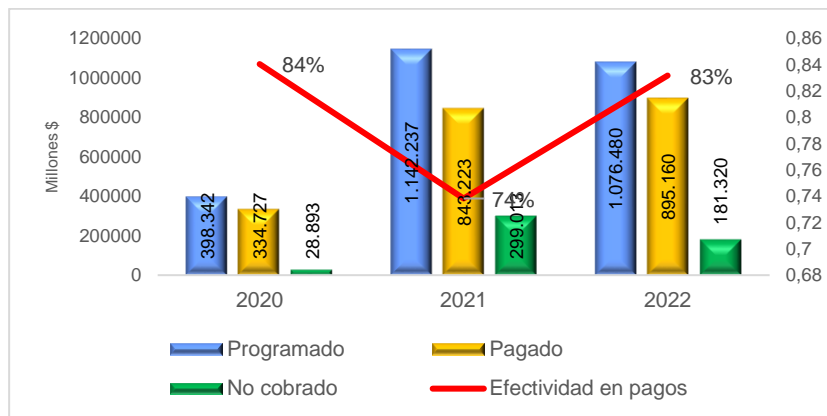
Fuente: Elaboración CGR DES CDGPIF con información del MHCP, DPS y aplicativo SPI-DNP

21 Decreto 812 de 04 de julio de 2020

En 2023 el avance en la ejecución corresponde al ítem Gastos Complementarios, que incluye los conceptos de prestación de servicios profesionales y el fortalecimiento de la relación entre DPS y los hogares beneficiarios, entre otros.

Los resultados de los recursos programados por ciclos bimestrales, soportados mediante resoluciones que establecen los listados de beneficiarios y el valor de la transferencia monetaria por hogar, liquidadas y pagadas en las vigencias 2020, 2021 y 2022, indican que el 84%, 74% y 83% de los pagos realizados fueron cobrados por los beneficiarios de la compensación del IVA (Gráfico 5).

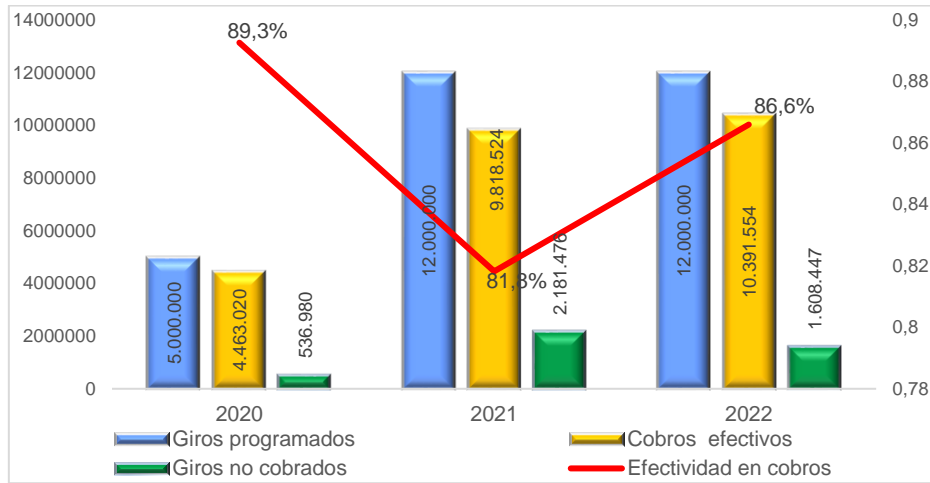
Gráfico 5. Recursos apropiados y pagados 2020-2022



Fuente: Elaboración CGR DES CDGPIF, con información del MHCP, DPS y del SPI (DNP)

En la vigencia 2020 se logró una efectividad en los cobros por parte de los hogares beneficiarios de 89%. En 2021, éstos disminuyeron en más de 7 pp, ubicándose en 82%, y en 2022 se tuvo una leve mejora logrando un 87% de efectividad (Gráfico 6).

Gráfico 6. Giros programados y cobrados 2020-2022



Fuente: Elaboración CGR DES CDGPFI con información del MHCP, DPS y Mintrabajo

En las tres vigencias transcurridas del programa más del 10% de hogares no cobró el beneficio, lo que dio lugar a que se quedaran recursos sin ejecutar por \$509.226,3 millones. Esto generó reintegros a la Dirección del Tesoro Nacional (DTN) por \$414.176,3 millones, equivalentes al 81,3%, de lo no ejecutado.

3.6. Dispersión y pagos de la compensación del IVA

Este proceso busca garantizar la transferencia de la compensación a los titulares de los hogares beneficiarios. El mecanismo definió que en 2020 los pagos se entregarían a través de los programas Familias en Acción y Colombia Mayor (Presidencia de la República de Colombia, 2020); el primero a cargo del DPS y el segundo gestionado por el Mintrabajo.

El costo por giro, a través del operador Fiduagraria, fue de \$3.983,68²², superior al valor pagado por transferencia bancaria a Davivienda (\$3.756)²³. Esto se explica porque, en el caso del giro

22 Contrato de Encargo Fiduciario No. 273 de 2020. Con Fiduagraria S.A. Comisión fija por giro efectivamente liquidado, ordenado y realizado

23 Contrato No 313 de marzo 30 de 2020, con el Banco Davivienda S.A.

postal, el operador debía localizar a los beneficiarios de la lista de espera del programa Colombia Mayor, mientras que en la transferencia bancaria los hogares de Familias en Acción ya estaban identificados. La efectividad de los pagos realizados por Fiduagraria fue del 84,1%, inferior a la de las transferencias realizadas por Davivienda, que alcanzó un promedio del 91,5% en los cinco ciclos.

A partir de 2021 los pagos se debían realizar principalmente y de manera progresiva a través del Sistema Integrado de Información Financiera- SIIF (DNP, 2020), considerado un mecanismo eficiente, de bajo costo y con efectos positivos en la inclusión financiera. La utilización de este sistema requiere avanzar en los desarrollos tecnológicos y ajustes de la plataforma, lo mismo que en la puesta en marcha de un piloto de dispersión de transferencias mediante este medio.

El piloto comenzó en 2022²⁴, el diseño se realizó para tres ciclos, con una muestra inicial de 1.507 cuentas. El resultado arrojó que de las cuentas escogidas para pagar a través del SIIF, en el primer y segundo ciclo de la prueba más del 20% de las transferencias no se pudo realizar, mientras que en el tercer ciclo los pagos no se pudieron efectuar. En consecuencia, no es eficiente en el actual estado de desarrollo tecnológico utilizar la plataforma para la dispersión de la transferencia monetaria hasta que se superen las fallas identificadas, actividades que aún no tienen fechas programadas.

Los pagos del 2021 y 2022 fueron gestionados por el DPS, quien asumió la administración y operación del programa (MHCP, 2020); para tal fin se contrató a la Red Empresarial de Servicios S.A.²⁵ En

24 Con la participación de DPS, MHCP, Unidad de Regulación Financiera (URF), Banco de la República, Banca de las Oportunidades, y el apoyo de Better Than Cash Alliance

25 Orden de Compra 66995 del 09 de abril de 2021 y Orden de Compra 85043 de 09 de febrero de 2022, mediante la adhesión al Instrumento de Agregación de Demanda CCE-247-IAD-2020

2021 la efectividad de la dispersión presentó un comportamiento creciente, pasando de 74% en el primer ciclo a 90% en el último; no obstante, la efectividad promedio de los seis ciclos fue de 81,8%, 10 pp menos que en 2020. En 2022, el costo unitario por giro efectivo fue de \$2.300, inferior al de 2020 y 2021. La efectividad fue de 86,6%, observándose un comportamiento creciente en lo corrido del año, al pasar de 83% en el ciclo uno de la vigencia a 94% en el ciclo seis y una mejora con respecto al 2021 de aproximadamente 5 pp.

En 2023, la dispersión inició el 04 de agosto, con un retraso considerable si se tiene en cuenta que los pagos son bimestrales. La demora obedeció a las directrices de la Mesa de Equidad con respecto al cambio de canal de pago, instancia que sugirió usar un canal financiero que impulsara la bancarización de los beneficiarios, orientación que, a juicio de la CGR resultaría conveniente para la utilización, a futuro, del SIIF, con lo cual se disminuiría el costo por transferencia. Inicialmente fueron aprobados los pagos de los ciclos 1, 2 y 3²⁶ nuevamente mediante giro postal²⁷. La transferencia por ciclo fue de \$89.000 por hogar, para pagar un acumulado de \$267.000 por beneficiario. Adicionalmente, se aprobó un ciclo de pago de recursos no cobrados en 2022, el cual beneficia a 147.780 hogares²⁸, entregados a través del mismo operador²⁹.

La dispersión de los ciclos 4, 5 y 6 de 2023 aún no se ha definido; al 15 de septiembre estaba previsto que el valor a pagar sería de \$90.000, transferidos a través de servicios financieros, con la intención de incentivar la bancarización, como lo indicó la Mesa de Equidad.

26 Resolución 01839 de 23 de agosto de 2023

27 Orden de compra 114844 de 25 de agosto de 2023, adhesión al Instrumento de Agregación de Demanda CCE-247-IAD-2020

28 Resolución 01880 de 31 de agosto de 2023

29 Orden de Compra 114844 de 25 de agosto de 2023, adhesión al Instrumento de Agregación de Demanda CCE-247-IAD-2020

El tiempo programado para cada ciclo, desde que inició el programa, ha disminuido; en 2020 el promedio por ciclo fue de 35 días, en 2021 de 20 días y en 2022 de 16 días, resultado que refleja el regreso a la normalidad después de la pandemia. También vale la pena resaltar que el costo de la dispersión por transferencia efectiva disminuyó en 2021 y 2022, con respecto a 2020, como resultado de la contratación mediante la adhesión al instrumento de agregación de demanda. A futuro el desafío es realizar la dispersión y pago de la transferencia a través del SIIF y lograr la bancarización de los beneficiarios del programa.

3.7. Estrategia de divulgación

El proceso de dispersión también contempla la estrategia de divulgación para informar a los hogares cuando sean elegidos beneficiarios. El operador, principal responsable de la estrategia, debe realizarla para cada ciclo de acuerdo con el procedimiento establecido por el programa. Las estrategias utilizadas fueron especialmente mensajes de texto, correo electrónico, difusión radial, entre otras. Adicionalmente, el DPS dispone en su web: www.prosperidadsocial.gov.co de amplia información sobre el programa, incluyendo un link donde los ciudadanos pueden consultar si son beneficiarios de la compensación del IVA.

Si bien existe la estrategia y el procedimiento de divulgación y la notificación se lleva a cabo mediante varios medios, se observa que alrededor del 10% de los beneficiarios no están cobrando la transferencia.

4. EFECTOS DEL PROGRAMA SOBRE LAS TASAS DE INCIDENCIA MONETARIA DE POBREZA Y DE POBREZA EXTREMA Y SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Con base en la información estadística de ingresos de los hogares colombianos, se llevó a cabo la estimación de efectos aislados o directos de la compensación del IVA sobre la tasa de incidencia de pobreza monetaria, la tasa de incidencia de pobreza monetaria extrema, y el índice de Gini³⁰. Por efectos “aislados” o “directos” cabe entender aquellos que consideran únicamente la mejora en el nivel de ingreso como un mero dato cuantitativo instantáneo, sin asignarle capacidad multiplicativa alguna a la transferencia recibida, como podría ocurrir si parte de los recursos fuesen llevados al campo del emprendimiento o al mejoramiento de la calificación laboral, y por esa vía permitieran mejoras adicionales en la economía de los hogares beneficiarios.

La información utilizada en el ejercicio provino del DANE en lo concerniente a la base de microdatos sobre pobreza monetaria³¹, complementada por los registros requeridos por la CGR al DPS sobre los beneficiarios del programa de compensación del IVA, más la clasificación y caracterización de ingresos en los grupos y subgrupos de Sisbén, provista por el DNP.

Si bien el programa evaluado inició su implementación en 2020 y se mantiene hasta la actualidad, la estimación de efectos se llevó a cabo para la vigencia 2021, pues fue en este año cuando se amplió la base de beneficiarios hasta un nivel estable para la operación logística

30 El coeficiente de Gini se mide en una escala de cero a uno, donde cero constituye a la igualdad perfecta en la que todos tienen los mismos ingresos y uno equivale a la desigualdad máxima, en la que una sola persona acumula todos los ingresos

31 Disponible en <https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/733/get-microdata>.

y para la disponibilidad presupuestal³². Además, la estimación de un choque o “impulso” al ingreso es pertinente únicamente para la coyuntura transcurrida entre un momento “anterior” y un momento “posterior” a la transferencia, por lo tanto, no reviste carácter acumulativo. Una vez que ésta tiene lugar, recibir la misma asignación en años posteriores (lo que ocurrió en 2022 y se tiene programado para los ciclos pendientes de 2023) ya no tiene un efecto diferencial o novedoso en el nivel de ingreso relativo (es decir frente al resto de hogares), incluso si la asignación es ajustada por inflación, dado que paralelamente los hogares que no son beneficiarios también pueden estar obteniendo o alcanzando ajustes en su percepción de rentas.

El archivo de microdatos utilizado, basado en la GEIH, contiene la caracterización de ingresos de 225.853 hogares, que amplificados por los factores de expansión (la medida en que cada hogar representa a una parte de la población total) reflejan la situación de 15,65 millones de hogares y 49,82 millones de habitantes. La variable de ingreso elegida para la evaluación corresponde a la variable denominada “ingtotugarr”, que significa “ingreso total de la unidad de gasto con imputación de arriendo”. A su turno, la imputación de arriendo es el procedimiento por el que la autoridad estadística la asigna a los hogares dueños de inmuebles un gasto equivalente al monto que, según su propia declaración, estarían dispuestos a pagar por un inmueble análogo o igual al que habitan. Esa cuantía se añade a las demás fuentes de ingreso.

Dado que la variable de ingreso aludida contiene el componente de ayudas institucionales públicas o privadas, y una de éstas es

32 Como la población de 2021 excede a la población de 2020, el efecto para esta última, derivado de recibir la compensación es evaluado en el corte temporal de 2021 por homogeneidad, pero podría haber sido evaluado en 2020.

precisamente la compensación de IVA, el primer procedimiento de cálculo ideado consistió en obtener una distribución de ingresos en la que no estuviera incluido, para un conjunto de hogares asimilado al número de beneficiarios de la transferencia, el valor asignado de \$76.000 por bimestre (es decir, un equivalente de \$38.000 por mes) en el curso de la vigencia 2021.

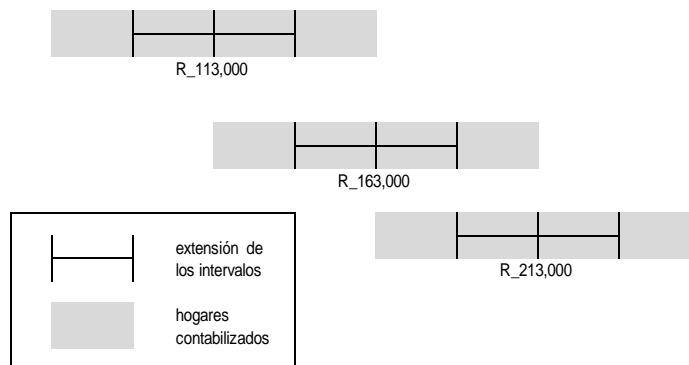
Por “hogar asimilado” se entiende un hogar cuyo nivel de ingresos sea consistente con la caracterización entregada por el DNP para los grupos y subgrupos del sistema Sisbén, de los cuales fueron seleccionados, en determinadas proporciones, los beneficiarios de la compensación. No obstante, la variable de ingreso en este registro, como debe ser depurada para permitir contar con una medida que no contabilice el componente de ayudas (dado que precisamente Sisbén, por su propia definición, es tomado como base o insumo para la selección de beneficiarios de programas públicos), es presentada como un valor tentativo o “presunto” dentro de un rango. Ante el requerimiento de la CGR sobre esta magnitud, el DNP suministró, para distintos rangos con amplitud (diferencia entre mínimo y máximo) de \$50.000 / mes, la participación de los niveles y subniveles Sisbén (rótulos desde A01 hasta D21) en cada rango de ingreso. Se asumió para este ejercicio, por simplificación, que los hogares beneficiarios de la compensación pertenecen a los rangos de ingreso presunto en las mismas proporciones identificadas para todo el universo de hogares afiliados al régimen subsidiado. A modo de ejemplo, el 74,8% del subgrupo A03 percibe de \$50.000 a \$100.000 / mes, y el 25,2% percibe de \$100.000 a \$150.000.

Una primera limitante detectada consistió en que, dentro del registro de los dos millones de hogares beneficiarios suministrado por el DPS, un total de 165.884 hogares no estaba a corte de 2020 clasificado en Sisbén, por lo que no se contaba con una aproximación

a su rango de ingreso. Por lo tanto, el alcance del ejercicio fue acotado en un primer momento, por esa causa, a 1.834.116 hogares.

Para los restantes registros, se tomó el punto medio de cada intervalo de ingreso presunto, se le añadió la cuantía de \$38.000 (dado que la base DANE muestra equivalentes mensuales) y se acumularon en sentido tanto ascendente como descendente los factores de expansión cuya suma fuese lo más cercana posible al número de hogares beneficiarios clasificados en cada rango. Para el intervalo de menor ingreso medio ($\$25.000 + \$38.000 = \$63.000$) y para los intervalos con punto medio desde \$263.000 en adelante, se logró efectuar la acumulación descrita. No obstante, para los intervalos centrados en \$113.000, \$163.000 y \$213.000, que son precisamente los que más beneficiarios acumulan (1,46 millones de hogares), las acumulaciones de hogares se trasladaron en la mayor parte de su contabilización, es decir que se extendieron más allá de los límites del rango asignado. Esto significa que la cantidad de hogares con un determinado nivel de ingreso, cuantificado por el criterio del ingreso presunto, es superior a la cantidad de hogares con ese mismo nivel de ingreso en el archivo de microdatos. La imagen adjunta expone el fenómeno descrito.

Imagen 1 Intervalos para el conteo de hogares beneficiarios



Fuente: Elaboración DES GPEIF

Esta situación pone de presente que existe una importante inconsistencia en la asignación de ingresos a los hogares en Sisbén, posiblemente derivada del hecho de que se trata de un sistema dinámico en el que cada registro se actualiza con distinta periodicidad, a diferencia del corte temporal uniforme definido para los registros en las encuestas del DANE. El número de registros objeto de sobreposición o traslapo llega al orden de 1.016.565 hogares.

En consecuencia, se optó por mostrar la valoración de efectos de la compensación del IVA en dos escenarios extremos: uno en el que no se incluyen los hogares sin clasificación Sisbén y tampoco los detectados con traslapo, al que se denominará escenario restringido; y otro denominado escenario tope, en el que se acumulan los dos millones de beneficiarios en orden estricto desde el primer hogar que percibe \$38.000 / mes en el registro del DANE (hogares con menor ingreso, incluidas las ayudas institucionales, no pueden haber recibido la transferencia) hasta el nivel más elevado que se alcance en esa secuencia. Es razonable que el efecto real de la compensación se sitúe entre ambos extremos, porque, de un lado, dos millones de beneficiarios es una cifra muy superior a los 817.551 del escenario restringido; y de otro, la asignación real de la transferencia no ha tenido un nivel de precisión tan elevado como para llegar justamente a los hogares más pobres, como se ha modelado en el escenario tope.

Los resultados obtenidos del análisis en los dos escenarios contemplados, tanto para la distribución del ingreso sin y con compensación, como para las tasas de incidencia sin y con compensación, se presentan en las tablas 5 y 6.

Tabla 5 Distribuciones del ingreso en escenarios evaluados

Decil	Ingreso acumulado sin compensación (escenario tope)	Ingreso acumulado sin compensación (escenario restringido)	Ingreso acumulado con compensación
1	0,72%	0,74%	0,82%
2	2,59%	2,65%	2,74%
3	5,51%	5,60%	5,70%
4	9,47%	9,58%	9,67%
5	14,76%	14,90%	14,99%
6	21,56%	21,68%	21,76%
7	30,46%	30,57%	30,65%
8	42,30%	42,39%	42,45%
9	59,33%	59,39%	59,43%
10	100,00%	100,00%	100,00%
Gini	0,5451	0,5435	0,5420

Fuente: Elaboración DES GPEIF

Tabla 6 Indicadores de población pobre y tasas de incidencia

Concepto	Escenarios			Diferencia 1 (A-C)	Diferencia 2 (B-C)
	A Sin la compensación (escenario tope)	B Sin la compensación (escenario restringido)	C Con la compensación		
Población en pobreza (millones)	19,71	19,63	19,61	0,1	0,02
Población en pobreza extrema (millones)	6,39	6,19	6,11	0,28	0,08
Incidencia de pobreza (%)	39,56	39,40	39,36	0,20	0,04
Incidencia de pobreza extrema (%)	12,83	12,42	12,26	0,56	0,16

Fuente: Elaboración DES GPEIF

En cuanto a la distribución del ingreso, puede apreciarse que la mejora en el índice Gini es aproximadamente del doble si el punto de partida de 2020, antes de introducir la transferencia, hubiese sido el escenario tope en lugar del escenario restringido (0,0031 frente a 0,0015). Por ende, un escenario realista entre los dos extremos, en el

que dos millones de hogares de beneficiarios recibieron el equivalente a \$38.000 / mes, conduciría a una mejora del índice Gini cercana a 0,0020.

En cuanto a las tasas de incidencia, al identificar las variables Diferencia 1 como la mejora frente al escenario tope, y Diferencia 2 como la mejora frente al escenario restringido, se aprecia una brecha amplia en el desempeño de la transferencia. Para la incidencia de pobreza la mejora es cinco veces superior si el punto de partida es el escenario tope, mientras que para la incidencia de pobreza extrema la relación es algo inferior, cercana a 3,5 veces. Lo relevante de la caracterización de escenarios es que la situación efectivamente acontecida con la compensación de IVA, que como se ha expuesto es necesariamente un punto medio entre las dos modelaciones, representa un avance muy modesto, de fracciones de punto porcentual, frente al agregado de población pobre o pobre extrema.

Tal resultado, sin embargo, encaja en los órdenes de magnitud planteados en la exposición de motivos de la Ley de Financiamiento³³, en relación con una proyección de 250 mil personas superando el umbral de pobreza y 77 mil personas superando el umbral de pobreza extrema, ello con una cobertura prevista de 4,3 millones de hogares, más del doble de los efectivamente atendidos.

Debe precisarse que los efectos obtenidos en el ejercicio son superiores en la incidencia de pobreza extrema, presumiblemente porque la coyuntura de la emergencia sanitaria alteró de manera crítica a las capas de población con vulnerabilidad media, y a estos segmentos de población podría resultarles más difícil recuperar su condición económica previa a tal episodio.

33 Ley 1943 de 2018

En cuanto a las consideraciones sobre redistribución de la riqueza, en la misma exposición de motivos se estimaba una mejoría de más de 0,01 en el índice Gini como producto de la compensación. Tal previsión no se ha visto satisfecha, el efecto obtenido apenas llega a una quinta parte de la cifra en mención. Esta divergencia entre el resultado y la meta es consistente con el desajuste revelado entre los ingresos presuntos asignados por el DNP a la población registrada en el Sisbén y los ingresos en las estadísticas producidas por el DANE, porque puede afirmarse con razonabilidad que una parte importante de la población beneficiaria de la compensación debe situarse en deciles intermedios de la distribución de ingresos, de modo que su mejora relativa tiene un peso menor en el recálculo del índice Gini.

CONCLUSIONES

Los efectos observados de la compensación de IVA tanto en la distribución de ingresos de los hogares como en las tasas de incidencia de pobreza y de pobreza extrema, si bien, en términos de eficacia, fueron positivos a la luz de los indicadores respectivos, tuvieron un alcance limitado frente a las pretensiones de política pública que antecedieron la implementación de este programa de transferencias, con la precisión de que parte de ese resultado tuvo origen en un desajuste de gran magnitud entre los ingresos que el DNP atribuye a los distintos niveles de la población afiliada al Sisbén, y los ingresos identificados por el DANE. Esta divergencia impidió asociar todos los ingresos de los beneficiarios de la compensación con los ingresos totales de los hogares colombianos.

Para aliviar esta dificultad, el efecto cuantitativo estimado se situó dentro de un rango de escenarios extremos. Uno de ellos, el de efecto mínimo o restringido, consideró únicamente la evaluación de los 817.551 registros de transferencia que no presentaron dificultad de tratamiento cuantitativo, y el otro, de efecto máximo o tope, consideró una asignación de la compensación a los dos millones de hogares de menor nivel de ingreso. La reducción en el índice de desigualdad de Gini, como consecuencia de la implementación del programa, se sitúa entre 0,0015 y 0,0031, cuando lo esperado era al menos de 0,01. La tasa de incidencia de pobreza disminuyó por efecto de la transferencia entre 0,04 y 0,20 pp. Por su parte, la tasa de pobreza extrema disminuyó entre 0,16 y 0,56 pp.

Si bien en los años 2021 y 2022 el programa tuvo efectos positivos sobre la pobreza, su operación presenta limitaciones en el proceso de focalización y dispersión. Con respecto al primero, la validación es deficiente lo que conllevó a incluir hogares como

beneficiarios de la compensación sin el cumplimiento de los criterios de elegibilidad y adicionalmente, la población beneficiaria del área urbana se viene incrementando en detrimento de los hogares de zonas rurales dispersas, donde hay mayor vulnerabilidad. En cuanto a la dispersión y pago, esta no se ha podido realizar a través del SIIF, situación que obliga a continuar utilizando el giro postal para llevar a cabo este proceso, con incidencia en el costo de la transferencia y la bancarización; así mismo, se encontró que en cada ciclo un promedio del 10% de los beneficiarios no cobraron la transferencia, afectando la ejecución de los recursos asignados.

Colombia es el único país de América Latina que optó por un programa de compensación del IVA, el cual no favorece la formalización de la economía, la bancarización y en el control de la evasión.

Las limitaciones que tiene el mecanismo de compensación son un desafío para el DPS como administrador y gestor, de tal forma que este programa tenga mayor impacto en mitigar la pobreza y efectividad en el logro de los principios de progresividad y equidad del Sistema Tributario.

Finalmente, el programa de compensación del IVA tiene potencial para mejorar la situación de los hogares más vulnerables, pero se requiere integrarlo con los cambios estructurales de este impuesto y transformarlo, de suerte que se opte por la figura de devolución del IVA.

BIBLIOGRAFÍA

- Brodersohn, V. (1993). *Focalización de programas de superación de la pobreza*. Organización de Estados Americanos - OEA. Recuperado el 08 de Agosto de 2023, de http://www.iin.oea.org/cursos_a_distancia/focalizacion_de_los_programas.pdf
- CEPAL. (2013). *Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas*. CEPAL/GIZ. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado el 24 de 05 de 2023, de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5368/1/LCL3632_es.pdf
- CGR. (2020). *Impacto de los beneficios tributarios del IVA en la eficiencia recaudatoria y la progresividad del impuesto 2012 - 2019*. Evaluación de Política Pública, CGR, DES Gestión Pública, Bogotá. Recuperado el 20 de Junio de 2023
- CGR. (2022 de Octubre de 2021). Informe actuación especial de fiscalización intersectorial a los recursos públicos destinados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – Prosperidad Social, para transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas. *INFORME ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN*(CGR - CDSIS No. 32), 189. (CGR, Ed.) Bogotá D.C., Colombia. Recuperado el Agosto de 01 de 2023
- CGR. (27 de Octubre de 2022). *Evolución del Sisbén como instrumento de focalización de programas sociales*. Estudio Sectorial, Contraloría General de la República, Contraloría Delegada Gestión Pública e IF, Bogotá. Recuperado el 08 de Agosto de 2023
- CIAT. (2017). *El Impuesto sobre el valor agregado: recaudación, eficiencia, gastos tributarios e ineficiencias en América Latina*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Recuperado el 20 de Junio de 2023, de https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2017/DT_05_2017_sarralde.pdf
- Congreso de la República. (27 de Diciembre de 2007). Ley 1176 2007. *Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política*. Bogotá, Colombia. Recuperado el 08 de Agosto de 2023, de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1176_2007.html#24
- Corte Constitucional. (2002). *Sentencia C-643/02*. Bogotá, Colombia. Recuperado el 19 de Marzo de 2020, de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-643-02.htm>
- Corte Constitucional. (02 de Junio de 2006). Sentencia T441 de 2006. *Sentencia Regimen subsidiado de seguridad social en Salud*. Bogotá, Colombia.

Recuperado el 08 de Agosto de 2023, de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/t-441-06.htm>

Corte Constitucional. (2010). Sentencia C-173/10. Recuperado el 02 de Abril de 2020, de <https://www.corteconstitucional.gov.co/>

Corte Constitucional. (2015). Sentencia C-657/15. *Sentenciaq C-657/15*. Bogotá, Colombia. Recuperado el 20 de 04 de 2020, de <https://www.corteconstitucional.gov.co>

Corte Constitucional. (16 de Mayo de 2023). Sentencia T-159 de 2023. Bogotá, Colombia. Recuperado el 08 de Agosto de 2023, de <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2023/T-159-23.htm>

DNP. (21 de Enero de 1994). Conpes Social 22 de 1994. *FOCALIZACION DEL GASTO SOCIAL EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES*. Bogotá, Colombia. Recuperado el 08 de Agosto de 2023, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/22.pdf>

DNP. (24 de Septiembre de 1997). Conpes Social 040 de 1997. *Focalización del Gasto Social*. Bogotá, Colombia. Recuperado el 08 de Agosto de 2023, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/40.pdf>

DNP. (05 de Diciembre de 2016). Conpes 3877 de 2016. *DECLARACIÓN DE IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DEL SISTEMA DE IDENTIFICACIÓN DE POTENCIALES BENEFICIARIOS (Sisbén IV)*. (DNP, Ed.) Bogotá, Colombia. Recuperado el 08 de Agosto de 2023, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3877.pdf>

DNP. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Bases PND*. (DNP, Ed.) Bogotá, Colombia. Recuperado el 08 de Agosto de 2023, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/prensa/PND-2018-2022.pdf>

DNP. (2020). *Conpes 3986*. Documento Conpes, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá. Recuperado el 07 de Septiembre de 2020, de <https://devolucioniva.dnp.gov.co/>

DNP. (12 de Marzo de 2020). Conpes 3986 de 2020. *ESTRATEGIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL MECANISMO DE COMPENSACIÓN DEL IMPUESTO A LAS VENTAS (IVA) A FAVOR DE LA POBLACIÓN MÁS POBRE Y VULNERABLE, 25,26*. (DNP, Ed.) Bogotá, Colombia. Recuperado el 08 de Agosto de 2023, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3986.pdf>

DNP. (2020). *ESTRATEGIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL MECANISMO DE COMPENSACIÓN DEL IMPUESTO A LAS VENTAS (IVA) A FAVOR DE LA POBLACIÓN MÁS POBRE Y VULNERABLE*. Bogotá: DNP. Recuperado el 21 de 06 de 2023, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3986.pdf>

- DPS. (Octubre de 2021). Guía de Focalización Programa de Compensación de IVA. *Anexo del Manual Operativo Resolución 0356 de 18 febrero de 2022 del DPS.* (DPS, Ed.) Bogotá, Colombia. Recuperado el 08 de Agosto de 2023
- DPS. (2021). *Informe de Supervisión de abril a septiembre 2021, Orden de Compra 66995 de 2021.* Contrato OC 66995 2021, DPS, Bogotá. Recuperado el 08 de Agosto de 2023
- DPS. (2021). *Manual Operativo compensación del Impuesto sobre las Ventas (IVA).* Manual, DPS, Bogotá. Recuperado el 29 de Septiembre de 2023, de <https://www.cerlatam.com/wp-content/uploads/2021/05/adminverblobawa-1.pdf>
- DPS. (2021). *Manual Operativo Compensación del IVA.* DPS. Bogotá : Departamento Administrativo para la Prosperidad Social . Recuperado el 08 de 06 de 2023
- DPS. (2022). *Anexo Técnico Operativo para la prestación de servicios de dispersión y entrega en efectivo de transferencias monetarias.* Informe Técnico, DPS, Bogotá. Recuperado el 08 de Agosto de 2023
- DPS. (2022). *Anexo tecnico para la prestacion de servicios de dispersión y entrega en efectivo de trasferencias monetarias.* Informe Técnico, Bogotá. Recuperado el 08 de Agosto de 2023
- DPS. (2022). Manual Operativo. *Manual Operativo V3, V3.* (DPS, Ed.) Bogotá, Colombia. Recuperado el 08 de Agosto de 2023
- DPS. (2022). *Mapa de Riesgo Institucional.* Bogotá. Recuperado el 19 de Septiembre de 2023
- Econometria; Universidad de los Andes. (2021). *Evaluación de operaciones y de impacto de mediano plazo del programa de Compensación de IVA IVA.* Contrato, DNP, bogota. Recuperado el 08 de Agosto de 2023, de https://sinergia.dnp.gov.co/Evaluaciones/Eval_impacto_mediano_plazo_Programa_Compensacion_IVA_Informe_Resultados.pdf
- Fedesarrollo. (2016). *Informe final presentado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.* Fedesarrollo. Bogotá: Fedesarrollo. Recuperado el 24 de Mayo de 2023, de <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3284>
- MHCP. (04 de Junio de 2020). Decreto Legislativo 812 de 2020. *Decreto legislativo 812 de 2020.* Bogotá, Colombia. Recuperado el 17 de Julio de 2023, de <http://centrodedocumentacion.prosperidadsocial.gov.co/2020/Devolucion-IVA/Decreto-812-del-4-de-junio-de-2020.pdf>
- Ministerio de Salud. (s.f.). IDENTIFICACIÓN Y AFILIACIÓN DE BENEFICIARIOS –Sisbén. *IDENTIFICACIÓN Y AFILIACIÓN DE BENEFICIARIOS –Sisbén.* Bogotá, Colombia: Minsalud. Recuperado el 08 de Agosto de 2023, de

<https://www.minsalud.gov.co/salud/Documents/VOL.%202020Sisbén.pdf>

Presidencia de la República de Colombia. (18 de Marzo de 2020). Decreto 419 de 2020. Bogotá, Colombia. Recuperado el 23 de Junio de 2023, de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=91520>

Rasteletti, A. (25 de Enero de 2021). <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/author/arasteletti/>. (IADB, Ed.) Recuperado el 20 de Junio de 2023, de <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/author/arasteletti/>

Sojo, A. (Abril de 2007). La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales. *Revista de la Cepal No 91(91)*. (CEPAL, Ed.) Recuperado el 08 de 08 de 2023, de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11173/1/91111131E_es.pdf