



IMPACTO DE LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS DEL IVA EN LA EFICIENCIA RECAUDATORIA Y LA PROGRESIVIDAD DEL IMPUESTO 2012 - 2019

Elaboró:

Miguel Ángel Ramos Montaña

Donis María Díaz Montiel

María Delfina Gaona

Álvaro Uriel Bueno

Fecha: 9 de octubre de 2020

Ubicación: SCGPFI065/D/Archivos 2020\88113-059

Revisión:

Ricardo Antonio Venegas Armesto – Director DES

Fecha: 4 de noviembre de 2020

Aprobación:

William Augusto Suárez Suárez – Contralor Delegado

Fecha: 7 de diciembre de 2020

CONTENIDO

LISTADO DE ABREVIATURAS	3
INTRODUCCIÓN	4
1 IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS	7
1.1 Caracterización	7
1.2 Antecedentes	8
1.3 Generalidades	9
1.4 Beneficios tributarios en el IVA.....	10
1.4.1 Exclusiones	11
1.4.2 Exenciones	12
1.4.3 Tarifas reducidas	13
1.5 Costo fiscal de los beneficios.....	13
1.6 Impuesto Nacional al Consumo	16



2	EFICIENCIA EN LA RECAUDACIÓN DEL IVA	20
2.1	Indicadores de eficiencia en la recaudación del IVA.....	21
2.1.1	Productividad	21
2.1.2	Eficiencia Consumo	30
2.1.3	Indicadores de Ineficiencia.....	35
2.1.4	Efectos sobre el bienestar derivados de la aplicación de beneficios al IVA	41
3	LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS EN EL IVA FRENTE AL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD	48
3.1	Progresividad y su aplicación al IVA	48
3.2	Efectos distributivos del IVA y de sus beneficios sobre la economía de los hogares	52
4	COMPENSACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS	67
	CONCLUSIONES	73

LISTADO DE ABREVIATURAS

BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
CIAT:	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CDGPIF:	Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
COICOP:	Clasificación del consumo individual por finalidades (siglas en inglés)
Confis:	Consejo Nacional de Política Fiscal
DANE:	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DES:	Dirección de Estudios Sectoriales
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
ENPH:	Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares
ET:	Estatuto Tributario
INC:	Impuesto nacional al consumo
IVA:	Impuesto sobre las ventas
MHCP:	Ministerio de Hacienda y crédito Público
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
Riva:	Recaudo efectivo del IVA
PIB:	Producto Interno Bruto
RP:	Recaudo potencial
TAN:	Territorio Aduanero nacional
TG:	Tasa general del impuesto

INTRODUCCIÓN

Uno de los instrumentos más utilizados en la política fiscal en Colombia durante las últimas décadas han sido los denominados beneficios tributarios o tratamientos tributarios preferenciales, a través de los cuales uno o más grupos de contribuyentes, sectores o actividades económicas, pueden disminuir su carga tributaria en un determinado impuesto, para obtener objetivos específicos, lo que se traduce en menores recursos para el Estado a través del costo fiscal que se genera.

Mientras que en el impuesto sobre la renta los beneficios generalmente buscan fomentar la inversión e incentivar el desarrollo de ciertos sectores económicos, en el caso del IVA están dirigidos a aliviar la carga tributaria en los grupos poblacionales de ingresos más bajos.

En el IVA la legislación tributaria vigente establece tres tipos de tratamientos especiales: exclusiones, exenciones y tarifas reducidas, los cuales son objeto de análisis en este trabajo.

Las exclusiones concentran el mayor volumen de bienes objeto de beneficios y representan el mayor gasto tributario, superando el 80% en el período 2012-2019, mientras que las tarifas reducidas tienen la menor participación, inferior al 5%.

En términos del PIB, el costo fiscal de los beneficios tributarios del IVA representó el 7,1% en 2019, afectando considerablemente las finanzas públicas, y por ello es relevante para la CGR, en cumplimiento de su misión



constitucional, evaluar sus efectos en términos de recaudo, bajo los criterios de productividad, eficiencia y progresividad.

El tema ha sido objeto de pronunciamientos por parte de organismos internacionales como el BID y el CIAT; así mismo, la Ley 2010 de 2019 en su artículo 137 ordenó la conformación de una comisión de expertos (Comisión de Estudio de Beneficios Tributarios) para evaluar el sistema tributario y emitir iniciativas de reforma.

La CGR como máximo órgano de control fiscal, viene evaluando los resultados del uso de estos instrumentos y su contribución al logro de objetivos de política pública; en el caso particular de los beneficios del IVA, la evaluación se enfocó en los impactos en la productividad y la eficiencia recaudatoria, así como en los efectos distributivos en el gasto de consumo final de los hogares.

Las principales herramientas metodológicas utilizadas fueron los indicadores de productividad, eficiencia recaudatoria e ineficiencia reseñados en la literatura técnica del análisis económico de la tributación. A su turno, el capítulo de progresividad empleó los indicadores de Kakwani y Reynolds – Smolensky, cuyo insumo esencial son los índices Gini.

La información de base para los análisis realizados provino de la DIAN, el DANE y el MHCP. En particular, sobre la variable de recaudo de IVA fue necesaria la interacción directa con la entidad para que ésta remitiera a la CGR valores depurados de la citada variable.

El documento comprende cuatro partes: la primera recoge la caracterización del IVA, así como una breve descripción de los beneficios tributarios existentes para este impuesto y el costo fiscal asociado, complementando la exposición



con algunas precisiones en torno al rol del Impuesto Nacional al Consumo (INC) en la Reforma Tributaria de 2012 respecto de las afectaciones negativas sobre el recaudo del IVA en esa misma disposición normativa.

La segunda parte presenta los resultados de la estimación y análisis de los indicadores de productividad, eficiencia en la recaudación del IVA e ineficiencia. La tercera parte desarrolla el análisis efectuado sobre el principio de progresividad, mediante el examen de los efectos del IVA y sus beneficios en la distribución del consumo final de los hogares. El cuarto capítulo se dedica al análisis de la iniciativa de compensación del IVA cuya implementación inició en el curso de la vigencia 2020. Finalmente, se exponen las principales conclusiones del estudio.

1 IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS

En este capítulo se dan a conocer los elementos esenciales del impuesto sobre las ventas (IVA) en Colombia, así como el marco regulatorio y las principales modificaciones que ha tenido desde su creación. Así mismo se muestran los tratamientos preferenciales que tiene este impuesto y su cuantificación monetaria o costo fiscal.

1.1 Caracterización

El impuesto sobre las ventas, también conocido como impuesto al valor agregado (IVA), grava el consumo de bienes y servicios en las diversas fases del proceso económico: producción, distribución y comercialización; por esta característica se le denomina impuesto plurifásico.

El IVA 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.

El recaudo del impuesto se realiza a través de las empresas que producen o comercializan bienes, así como de quienes prestan servicios gravados. Tal como está diseñado el IVA en Colombia, el pago recae en el consumidor final.



1.2 Antecedentes

Hasta finales del siglo XIX los tributos estaban orientados fundamentalmente a financiar el gasto público, primordialmente el de defensa, pero con posterioridad se emitieron voces en favor de la redistribución de los ingresos a través del sistema impositivo; más tarde, con ocasión de la crisis de 1929, Keynes aboga para que la tributación juegue un papel como instrumento anticíclico; en las últimas décadas también se han utilizado los impuestos como herramienta para incentivar determinadas actividades económicas (Ávila, 2017).

El origen del IVA se encuentra en Europa hacia los años 50 y 60 del siglo XX, cuando las necesidades de aumentar los recaudos obligaron a buscar fuentes de ingresos diferentes a la tributación directa. En América Latina, el IVA fue adoptado durante el último cuarto de siglo (Ebrill & Al, 2002).

Colombia incorporó el IVA a su ordenamiento legal en 1963, mediante el Decreto 3288; inicialmente fue un impuesto monofásico, es decir, solo gravaba la venta de bienes manufacturados o importados con una tarifa general del 3%, exceptuando los alimentos de consumo popular, textos escolares, medicamentos y bienes exportados.

Poco después, por mandato del Decreto 1595 de 1966, se convierte en un impuesto plurifásico al incorporar a intermediarios, consumidores y otros productores de bienes en proceso, permitiendo descontar los impuestos por adquisición de materias primas.

A comienzos de la década siguiente se incorporaron paulatinamente los servicios como actividades gravadas, proceso que se inició con el Decreto 435 de 1971.



Una de las reformas más profundas del IVA tuvo lugar en 1974, a propósito de la emergencia económica decretada ese año. Dentro de sus disposiciones fue ampliada la base gravable, la tarifa general pasó del 4% al 15%; se estableció una tarifa preferencial del 6% para bienes de capital y una del 35% para bienes suntuarios; se permitió a las empresas descontar los impuestos pagados en cualquier compra, con excepción de bienes de capital; se introdujo el régimen de exclusiones, aumentó el número de responsables y se reglamentó la devolución para los productores de bienes exentos.

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 para los pequeños comerciantes, y en complemento, la tarifa general fue reducida al 10%, en parte para compensar el aumento en la base gravable.

En los años siguientes, el IVA fue objeto de sucesivas reformas, en su mayoría orientadas a obtener mayor recaudo mediante el ajuste de las tarifas. Es así como entre 1986 (Ley 75) y 2000 (Ley 633), la tarifa pasó del 12% al 16%, manteniéndose en este nivel hasta 2016, cuando a través de la Ley 1819 de ese año, se incrementó al 19%. En 2012 la Ley 1607 (Reforma Tributaria) redujo el número de tarifas de siete a tres: 16% (general), 5% y 0% para bienes exentos. Otros ajustes fueron de carácter administrativo, tales como sanciones, devoluciones y aumentos o disminuciones en el conjunto de bienes y servicios gravados, excluidos, exentos o con tarifa diferencial.

1.3 Generalidades

El IVA se genera, y por tanto nace la obligación de cobrarlo, en el momento en que se lleva a cabo una operación de venta de un producto o prestación de



un servicio gravado. El artículo 420 del ET establece como hechos generadores: la venta de bienes corporales muebles e inmuebles, la venta o cesión de derechos sobre activos intangibles asociados con la propiedad industrial, la prestación de servicios en el territorio nacional o desde el exterior, la importación de bienes corporales y la circulación, venta u operación de juegos de suerte y azar, con excepción de las loterías y los juegos de suerte y azar operados exclusivamente por internet.

Los responsables de cobrar, recaudar y transferir el IVA al Tesoro son las personas jurídicas o naturales que vendan bienes o presten servicios gravados con este impuesto, de acuerdo al artículo 437 del ET. Las denominaciones de responsables y no responsables del impuesto a las ventas reemplazaron las anteriormente conocidas como régimen simplificado y régimen común (cambio inicialmente establecido en la Ley 1943 de 2018, declarada inexecutable, ratificado en la Ley 2010 de 2019).

El IVA tiene dos períodos gravables, uno bimestral y otro cuatrimestral (artículo 600 del ET). El primero rige para contribuyentes con ingresos en el año anterior iguales o superiores a 92.000 UVT, que produzcan y comercialicen bienes exentos (artículo 477 del ET) y quienes comercialicen o presten servicios exentos con derecho a devolución (artículo 481 del ET); el segundo período aplica para contribuyentes con ingresos en el año anterior menores a 92.000 UVT.

1.4 Beneficios tributarios en el IVA

En Colombia, la institución de incentivos fiscales es potestad del Congreso de la República, el cual puede adoptar beneficios tributarios, motivado por razones de política económica, social, ambiental, fiscal o para promover la



igualdad real y efectiva de los ciudadanos, siempre bajo los límites constitucionales y de acuerdo con los principios tributarios (Corte Constitucional, 2015). En el IVA existen tres tipos de beneficios: exclusiones, exenciones y tarifas reducidas.

1.4.1 Exclusiones

Se entiende como exclusión aquella condición por la cual un bien o servicio no se encuentra sometido al IVA, lo cual implica que quienes los produzcan y/o comercialicen no son responsables del impuesto, y, por tanto, no están facultados para declarar, como tampoco pueden solicitar descuento del IVA pagado en su actividad de producción o comercialización, de manera que el IVA pagado se lleva como mayor costo del bien (artículos 424 y 476 del ET).

Entre 2012 y 2019, las partidas de bienes excluidos fueron modificadas a través de las Leyes 1607 de 2012 y 1819 de 2016, incorporando 32 nuevas partidas y retirando 19 (anexo 1). Adicionalmente, se establecieron exclusiones condicionadas, las cuales se aplican de acuerdo con el uso o destino del bien o servicio (anexo 2).

El artículo 427 del ET excluye del impuesto las pólizas de seguros de vida individual, colectivo, grupo, accidentes, enfermedades catastróficas, así como las pólizas de seguros de educación. Igualmente, el artículo 428 del ET regula las importaciones excluidas y el artículo 428-1 del ET las importaciones de activos realizadas por centros educativos y de investigación.

La inclusión de los servicios como objeto de gravamen del IVA comenzó en 1971, con el Decreto 435 del mismo año, con tarifas de 4%, 10%, 15% y 25%. En la actualidad casi todo el universo de servicios es gravado, dejando sólo un grupo reducido con exclusiones. El anexo 3 muestra las partidas de



servicios excluidas entre 2012 y 2019, y el anexo 4 muestra las modificaciones introducidas en este mismo período.

1.4.2 Exenciones

A diferencia de la exclusión, la exención es aquella condición por la cual un bien o servicio es objeto de gravamen de IVA a la tarifa de 0%, de manera que quienes son productores de este tipo de bienes, son responsables del impuesto y pueden solicitar en su declaración el descuento del IVA que hayan pagado en su proceso de producción o comercialización, mientras quienes sólo los comercializan, no son responsables del impuesto y por tanto no lo pueden descontar del IVA que recauden, en cuyo caso el IVA pagado se registra como costo o gasto.

El artículo 477 del ET establece los bienes que son objeto de este beneficio, los cuales desde 2013 (Ley 1607 de 2012) correspondían a cinco capítulos de la Nomenclatura NANDINA¹ y 18 partidas, todas relacionadas con productos alimenticios tales como carnes, pescados y cereales. A partir de 2017, se agregan tres partidas, relacionadas con alimentos, armas y artículos para el aseo personal (anexo 5).

Existen además otros bienes cuya exención se encuentra condicionada a su utilización y destinación o uso, tales como alcohol carburante, las municiones y material de guerra de uso privativo, libros y revistas de carácter científico o cultural, bienes destinados a la exportación y equipos importados para

¹ En el ET la Nomenclatura NANDINA es la utilizada para identificar los bienes y servicios objeto de beneficios tributarios



deporte, salud, investigación y educación (artículos 477 numerales 1, 2 y 3 y artículos 478 al 481 del ET).

1.4.3 Tarifas reducidas

Este beneficio está referido a las tarifas cuya magnitud es inferior a la general. Hasta 2012 existían dos tarifas reducidas (1,6% y 10%) aplicadas a bienes y servicios, y después de ese año solo quedó vigente una tarifa reducida (5%).

El artículo 468-1 del ET grava con la tarifa del 5% un total de 69 partidas correspondientes a 20 capítulos de la codificación NANDINA (anexo 6). Con la Ley 1819 de 2016 fueron incluidas 22 partidas adicionales a las establecidas en la Ley 1607 de 2012 la cual incluía 47 partidas correspondientes a 15 capítulos (anexo 7).

De otra parte, el artículo 468-3 del ET contempla algunos servicios a la tarifa del 5%, como son: almacenamiento de productos agrícolas en almacenes generales de depósito; seguro agropecuario; planes de medicina prepagada, pólizas de seguros de cirugía y hospitalización y de servicios de salud; y servicios de vigilancia, supervisión, conserjería, aseo y temporales de empleo, prestados mediante personas con discapacidad.

1.5 Costo fiscal de los beneficios

El costo fiscal de los beneficios tributarios comprende los ingresos tributarios que deja de percibir el Estado como producto de las exenciones, deducciones, exclusiones y demás tratamientos especiales presentes en el sistema tributario, los cuales implican una disminución en la obligación tributaria de los contribuyentes, y por ende un menor recaudo tributario.



La estimación anual de este costo fiscal en Colombia la realiza el Gobierno Nacional, de acuerdo con lo señalado en la Ley 819 de 2003 (literal f del artículo 1º). Para el caso del IVA dicho costo proviene de la identificación y evaluación de efectos fiscales asociados a los bienes exentos, excluidos y tarifas reducidas.

Tal estimación toma como referencia la tarifa general de 16% para los años gravables 2012 a 2016 y 19% para los años 2017 y 2018; igualmente incluye el efecto del costo fiscal asociado al IVA por las ventas del Territorio Aduanero Nacional (TAN) a los usuarios de zonas francas y/o entre éstos, y excluye lo relacionado al INC (MHCP, 2019).

El costo fiscal de los tratamientos preferenciales del IVA es el que mayor participación tiene en el total de los impuestos nacionales, llegando a representar más del 80% en los últimos tres años, con montos de \$61,1 billones en 2017, \$67,3 billones en 2018 y \$74,9 billones en 2019, valores que en términos de PIB para los mismos años ascendieron a 6,6%, 6,8% y 7,1%, respectivamente. Así mismo, en el período 2012-2018 el costo fiscal de los beneficios del IVA, en términos del PIB, representó en promedio 5,7 veces el costo de los beneficios en el impuesto sobre la renta, cuadro 1.

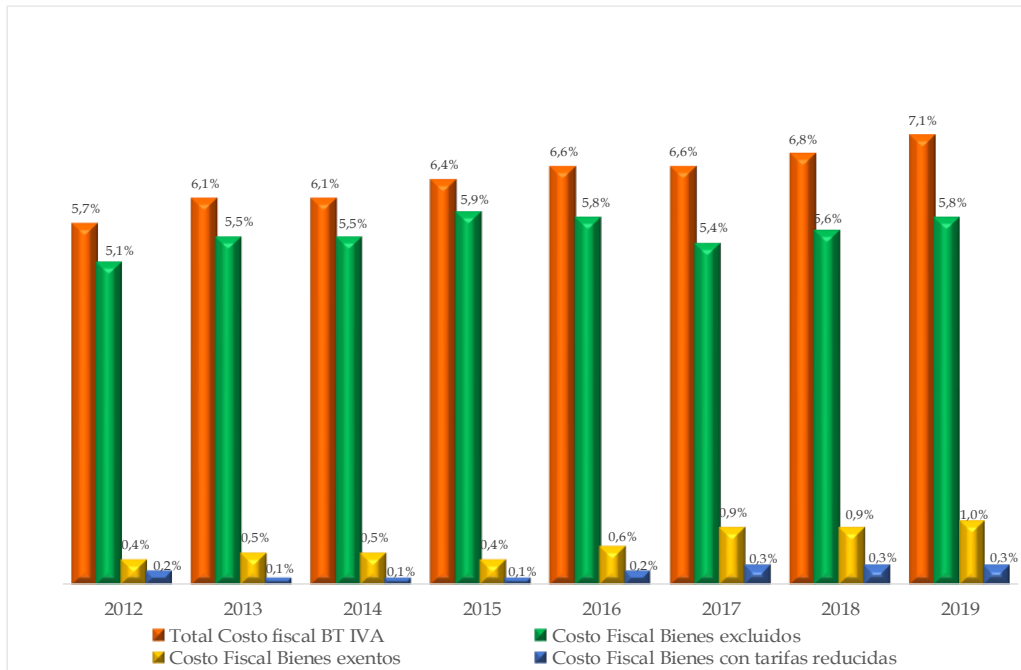
Cuadro 1 Costo Fiscal Beneficios Tributarios IVA y Renta (MM y % del PIB)

Vigencia	Costo Fiscal				Total CF	
	Renta	% PIB	IVA	% PIB	Renta+IVA	% PIB
2012	6.543	0,90	37.889	5,7	44.432	6,6
2013	6.003	0,80	43.275	6,1	49.278	6,9
2014	8.984	1,20	46.320	6,1	55.304	7,3
2015	9.893	1,20	52.192	6,4	62.085	7,6
2016	10.616	1,20	56.685	6,6	67.301	7,8
2017	11.146	1,20	61.127	6,6	72.273	7,8
2018	12.468	1,30	67.254	6,8	79.722	8,1

Fuente: Elaboración CGR DES CDGPIF con información del MHCP - MFMP

Además de la tendencia creciente observada en el costo fiscal asociado al IVA, gráfico 1, en la vigencia 2019 las cifras consolidadas en el MFMP 2020 muestran que el citado costo alcanzó un monto equivalente a más de la mitad (51,4%) del recaudo tributario total de los impuestos administrados por la DIAN (7,1% frente a 14% del PIB).

Gráfico 1 Costo Fiscal de los Beneficios del IVA como % del PIB



Fuente: CGR - DES CDGPIF con información del MHCP - MFMP

La mayor parte del costo fiscal del IVA lo explican los bienes y servicios excluidos, que entre 2012 y 2016 representaron alrededor del 90%, disminuyendo luego hasta el 82% en 2019; mientras que, el costo de las exenciones aumentó su participación en los últimos años, pasando de 8,5% en 2016 a 13,6% en 2019; igual tendencia se observa en el costo fiscal de las tarifas reducidas a partir de 2017.

1.6 Impuesto Nacional al Consumo

La marcada conexidad que existe entre el IVA y el INC se deriva de que, al ser ambos impuestos indirectos, los bienes y servicios gravados por uno de estos impuestos son susceptibles de ser gravados por el otro, bien sea a modo de canje o de complemento. En efecto, la creación del INC con la reforma tributaria de 2012 (Ley 1607 de 2012) tuvo como principal propósito compensar el impacto negativo en el recaudo que generarían las



modificaciones al IVA, entre ellas la disminución en el número de tarifas y los cambios en las categorías de bienes y servicios exentos y excluidos. De hecho, el comportamiento del indicador de productividad del IVA (Capítulo 2) se explica parcialmente por la sustitución de IVA por INC para determinadas partidas de gasto de consumo final.

La reforma citada contempló que, en el caso de los servicios de expendio de comidas y bebidas preparadas en restaurantes, cafeterías, panaderías, heladerías, bares y demás negocios donde se lleven a cabo este tipo de actividades, la venta pasara a ser un servicio excluido de IVA, pero gravada con el INC del 8%. En este caso el INC se creó con el objetivo de facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, promover la formalización de este tipo de negocios y disminuir la evasión del sector.

Para el caso de los bienes que al momento de aprobarse la Ley 1607 de 2012 estaban gravados con el 20%, 25% y 35%, la reforma consistió en aplicar sobre esos bienes la tarifa general de IVA y adicionar la del INC, de tal forma que la suma de sus tarifas fuese equivalente a la tarifa previa de IVA. Es así como hoy, además de la aplicación del IVA, el sistema tributario grava algunos bienes y servicios con el INC.

El INC es un tributo monofásico cuyo hecho generador es la venta o prestación de servicio al consumidor final o la importación que éste haga de bienes y servicios gravados con el impuesto. Su base es el valor total del bien o servicio. El sujeto económico o sujeto pasivo es el mismo consumidor, de modo que las fases intermedias de producción no generan el tributo. El INC constituye para el comprador un costo deducible del impuesto sobre la renta como mayor valor del bien o servicio adquirido; mientras tanto, para el vendedor el INC no genera impuesto descontable en el IVA.



El INC se causa al momento de la nacionalización del bien importado por el consumidor final, la entrega material del bien, la prestación del servicio o la expedición de la factura o documento equivalente. Son responsables del impuesto el prestador del servicio, el vendedor de los bienes sujetos al impuesto, y en la venta de vehículos usados el intermediario profesional. El periodo gravable para declarar y pagar el INC es bimestral.

Algunos de los bienes gravados con el INC son los vehículos, motocicletas, yates y aeronaves. Entre los servicios están: telefonía móvil, datos y navegación móvil; el expendio de comidas y bebidas preparadas en restaurantes, cafeterías, autoservicios, pastelerías, fruterías, heladerías y panaderías; el expendio de comidas y bebidas alcohólicas para consumo en bares, tabernas y discotecas, y la alimentación bajo contrato de catering.

A partir del 1º de julio de 2017 está sujeta al INC la entrega de bolsas plásticas cuya finalidad sea cargar o llevar productos vendidos por los establecimientos comerciales que las entreguen, así como las ventas de productos transformados a partir de cannabis psicoactivo o no psicoactivo.

El INC no es excluyente con el IVA, lo cual conduce a que en ocasiones en una misma operación puedan generarse los dos impuestos, tal es el caso del servicio de telefonía móvil y de algunos vehículos.

En el INC están excluidas:

a. Las operaciones, donde se aplique este impuesto, realizadas en los departamentos de Amazonas y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con excepción de los bienes a los que se refiere el artículo 512-7 del ET.



b. Los vehículos destinados al servicio público de transporte, vehículos eléctricos, y barcas y canoas para la pesca artesanal, de acuerdo con el artículo 512-5 del ET.

c. Los servicios de restaurante y cafetería prestados por los establecimientos de educación conforme a lo establecido en el artículo 476 del ET.

e. Los servicios de alimentación por contrato, cuando estos son provistos por instituciones del Estado con recursos públicos y destinados a la asistencia social (Concepto 007608 del 02 de abril de 2019, DIAN).

d. Los bienes señalados en los artículos 512-3 y 512-4 del ET (vehículos, aeronaves y otros), cuando son activos fijos para el vendedor.

Al margen de las anteriores consideraciones, el INC no fue incluido como objeto de análisis en el presente estudio, por dos razones: primero, por su aporte relativamente bajo en la estructura tributaria, puesto que desde su implementación (2013) hasta 2019, su participación en los ingresos tributarios administrados por la DIAN no superó el 2%, y como porcentaje del PIB en 2018 y 2019 representó tan solo el 0,2%, y en segundo lugar, por sus particularidades, como la ausencia de una tarifa general, la aplicación conjunta de INC e IVA sobre algunos bienes y servicios, y el hecho de que su costo fiscal nunca ha sido cuantificado. Tales situaciones imposibilitan la evaluación de los principios de productividad y progresividad tributaria.



2 EFICIENCIA EN LA RECAUDACIÓN DEL IVA

En la medida que un impuesto aporta ingresos al Estado en proporción a la tarifa estándar instituida, se dice que es productivo o eficiente². En el caso del IVA, la productividad alcanzada está en función de las características económicas de un país, la tarifa del impuesto, los tratamientos especiales y el grado de cumplimiento (afectado por la evasión, elusión, contrabando y deficiencias en la gestión de la administración tributaria).

El IVA en Colombia es el segundo impuesto que más ingresos provee al fisco, registrando en el período 2013-2019 una participación anual en los ingresos tributarios superior a 40%. Sin embargo, los tratamientos especiales ocasionan una notoria erosión de la base gravable; con cada reforma tributaria el número de productos exentos, excluidos o con tarifas reducidas sufre variaciones, tal como se detalló en el numeral 1.4.

Derivado de los tratamientos preferenciales sobre el IVA, el gasto tributario asociado está creciendo, inclusive a mayor velocidad que el recaudo: en 2012 se estimó el citado gasto en \$37.889 MM, pasando a \$74.940 MM en 2019 (MHCP, 2013, 2019), cifras superiores al recaudo de IVA en estos mismos años, \$35.612 MM y \$61.246 MM respectivamente (DIAN, 2020). Esta comparación brinda una primera idea sobre la afectación de la eficiencia recaudatoria ocasionada por los beneficios en el IVA.

² La eficiencia es uno de los principios que rige el diseño del sistema tributario considerado en su totalidad (artículo 363 de la Constitución Política), involucrando tanto la fase de recaudo como la de asignación o distribución de los recursos recaudados mediante tributos.



Para organismos como la OCDE, el CIAT y el BID, que efectúan un continuo monitoreo de las finanzas públicas en América Latina, el desempeño del IVA en Colombia, evaluado mediante indicadores de productividad y eficiencia, es bajo en comparación con la mayoría de los países de la región y también frente a los países de la OCDE.

En los acápite siguientes se exponen las definiciones de los indicadores mencionados, las cifras de los antecedentes documentales aludidos, y se presenta el ejercicio de actualización para el período 2012-2019 efectuado por la CGR.

2.1 Indicadores de eficiencia en la recaudación del IVA

Para medir la eficiencia recaudatoria del IVA, los indicadores convencionalmente utilizados son dos: uno denominado Productividad Tributaria, que cuantifica la recaudación como porcentaje del PIB por cada punto de tarifa general, y otro denominado Eficiencia Consumo o Eficiencia-C, que mide el recaudo del IVA con respecto al recaudo potencial utilizando como base el consumo final de la economía. El segundo indicador suele considerarse más acertado en el sentido de que el potencial teórico de recaudo del IVA está más asociado al nivel de consumo que a la totalidad del PIB.

2.1.1 Productividad

Este indicador determina cuántos puntos del PIB se obtienen como recaudo por cada punto porcentual de tasa impositiva, es decir que calcula la fracción o porcentaje de IVA que se recauda efectivamente, frente a un escenario hipotético, de recaudo óptimo o potencial, en el que la tarifa general se aplica sobre una base gravable de magnitud igual al PIB, mediante la siguiente formulación:



$$Productividad = \frac{(Recaudo/PIB)}{Tarifa\ general} = \frac{Recaudo}{PIB * Tarifa\ general}$$

El indicador de productividad fluctúa en una escala de 0 a 1, donde 1 corresponde al máximo nivel de eficiencia recaudatoria, el cual se obtendría si la base impositiva fuese igual al valor agregado total de la economía y la tasa impositiva fuese una sola, la tarifa general, para todos los bienes y servicios.

a. Productividad del IVA 2012-2019

Como antecedente de esta medición, el BID estimó la productividad del IVA en Colombia para la vigencia 2010 y obtuvo un valor de 0,33, catalogado como el cuarto peor lugar entre 16 países de América Latina³; esta cifra también fue inferior al promedio de los países de la OCDE, cuya productividad al cierre de la década de 2000 fue de 0,40 (BID, 2012).

Para proveer una actualización del indicador, la CGR hizo uso de estadísticas de cuentas nacionales del DANE, así como de información depurada del recaudo de IVA suministrada por la DIAN⁴. En sentido estricto no se hizo uso de la variable PIB sino del valor agregado, dado que en este último no están incluidos los impuestos indirectos ni los subsidios a la producción⁵, y por tanto es una medida más precisa de la base gravable potencial del IVA. De su parte, los valores de tarifa general empleados fueron los definidos en el

³ La evaluación del BID calculó la productividad del IVA en Colombia a corte del año 2007. El estudio del CIAT, por su parte, replicó el cálculo a corte de 2010.

⁴ Para el cálculo de esta variable se tomó el recaudo interno bruto, se le restaron las devoluciones, compensaciones y otros conceptos, y se le sumó el recaudo por IVA externo. El anexo 10 contiene algunas aclaraciones suministradas por la DIAN con respecto a los conceptos "recaudo neto" y "recaudo efectivo".

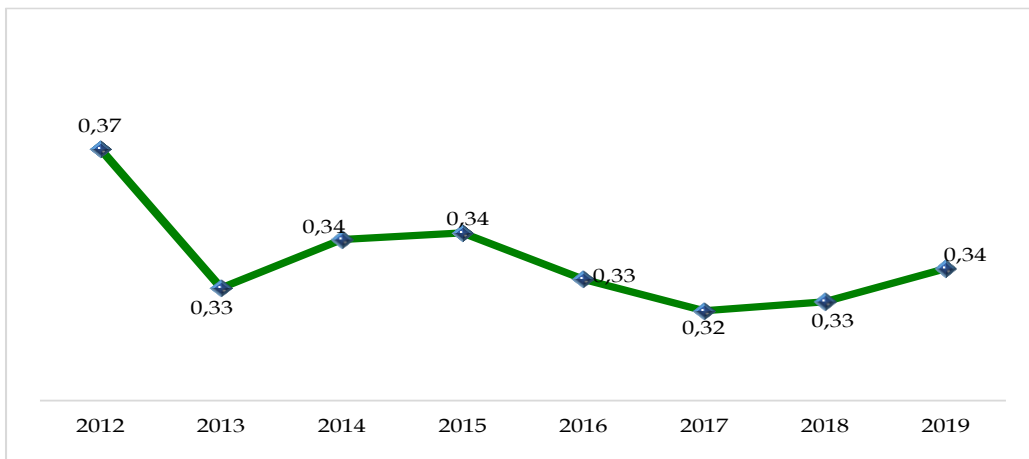
⁵ La ecuación que enlaza estos conceptos es: PIB = valor agregado + impuestos indirectos - subsidios



ordenamiento jurídico tributario: 16% entre 2012 y 2016, y 19% entre 2017 y 2019.

Los resultados muestran que entre 2012 y 2019 la productividad en la recaudación del IVA se situó entre 0,32 y 0,37, cerca de un tercio del recaudo potencial global, es decir el que se alcanzaría si se aplicara la tarifa general del IVA a todo el universo de bienes y servicios. En 2012 se presentó la productividad más alta (0,37), mientras que el menor nivel tuvo lugar en 2017 (0,32), como se observa en el gráfico 2.

Gráfico 2 Indicador de Productividad del IVA 2012-2019



Fuente: CGR DES CDGPFI con información del DANE y de la DIAN



Por ende, la productividad ha oscilado en un rango estrecho de valores, y al compararla con las estimaciones de antecedente (específicamente las documentadas por el BID y el CIAT⁶) se observa que no hay variaciones significativas. Los cálculos evidencian que, a lo largo de más de una década, el Estado ha dejado de percibir dos tercios del recaudo potencial por cada punto de IVA.

La disminución del indicador de productividad entre 2012 y 2013 concuerda con los cambios significativos en materia de IVA plasmados en la Ley 1607 de 2012: de una parte, se modificaron o eliminaron las tarifas para algunos bienes y servicios, y los bienes cubiertos por las tarifas diferenciales de 20%, 25% y 35% fueron llevados a la tarifa general de 16%; y por otro lado, un subconjunto de bienes quedó bajo el gravamen del INC a modo de sustituto del IVA, lo cual condujo a que el recaudo de este último se redujera a pesar de la variación al alza en el PIB.

Un segundo cambio normativo de especial repercusión en el período evaluado fue la reforma tributaria de 2016 (Ley 1819), que también introdujo modificaciones en el régimen del IVA, de las cuales la principal fue el incremento de la tarifa general de 16% a 19%. A pesar del crecimiento del recaudo en 2017 (22,8%), éste no fue suficiente para elevar el indicador de productividad, dado que precisamente la variación en la tarifa general, al elevar el recaudo potencial ligado a la magnitud del PIB (es decir el denominador del indicador), contrarrestó el efecto en el ingreso fiscal.

La estabilidad en las variaciones del indicador entre uno y otro año se sustenta en que, de una parte, los cambios en el recaudo guardan en el largo plazo una

⁶ Las publicaciones de estos dos organismos contaron con los mismos datos de origen.



relación positiva con el crecimiento económico; es decir, si el PIB aumenta, también lo hace el recaudo, y análogamente si el PIB declina; y en complemento, si el recaudo se eleva por causa de una mayor tarifa general, es precisamente esta variación de la tarifa la que hace que el recaudo potencial se expanda, lo cual conduce a una compensación de efectos hacia arriba y hacia abajo en el indicador de productividad.

b. Productividad del IVA por subsectores

El cálculo de productividad del IVA efectuado para la totalidad de la economía fue replicado a nivel de subsector económico, mediante una homologación de los subsectores de la actividad económica reportados por el DANE en las cuentas nacionales con los subsectores utilizados en la DIAN dentro de las declaraciones de IVA; del ejercicio resultaron excluidos cuatro subsectores empleados por la DIAN y que no corresponden a divisiones de la actividad productiva sino a agentes económicos cuya actividad específica no está identificada por la administración tributaria. Estos renglones no tienen una participación significativa en el recaudo de IVA, y sus denominaciones son: actividades de organizaciones y entidades extraterritoriales, asalariados, rentistas de capital y personas naturales subsidiadas por terceros o sin actividad económica.

También fue necesario excluir de la cuantificación la vigencia 2012 debido a inconsistencias en la clasificación por subsectores para ese periodo fiscal, dado que, como se evidenció en la información suministrada por la DIAN, el ítem de recaudo “no clasificado” representó cerca del 41% del recaudo total.

Previamente al análisis del indicador de productividad, se examinó la participación de los subsectores económicos en el recaudo de IVA,



encontrándose que la mayoría osciló entre 0% y 10%, y en algunos casos se presentó participación negativa, explicada principalmente por las devoluciones y compensaciones del impuesto, cuadro 2.

Cuadro 2 Participación de los subsectores económicos en el recaudo efectivo del IVA

Subsectores	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	0,24	0,28	0,30	0,31	0,29	0,29	0,29
Industrias manufactureras	0,30	0,29	0,31	0,31	0,30	0,30	0,29
Información y comunicaciones	0,08	0,11	0,10	0,09	0,08	0,08	0,08
Actividades financieras y de seguros	0,07	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08
Actividades profesionales, científicas y técnicas	0,04	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06
Transporte y almacenamiento	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	0,02	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
Explotación de minas y canteras	0,03	-0,00	-0,03	-0,02	0,03	0,03	0,03
Actividades inmobiliarias	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación + Otras actividades de servicios	0,05	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Construcción	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Alojamiento y servicios de comida	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Administración pública y defensa	0,02	0,03	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales y actividades de saneamiento ambiental	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores o de actividades no diferenciadas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Educación	-0,00	-0,00	-0,00	-0,00	-0,00	-0,00	-0,00
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	-0,01	-0,00	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01

Fuente: Cálculos CGR DES CDGPIF con información de la DIAN

Por su parte, los subsectores con mayor nivel de recaudo fueron industria manufacturera y comercio al por mayor y al por menor, seguidos por las actividades de información y comunicaciones. Los tres subsectores abarcan a lo largo del período de análisis cerca del 70% del recaudo.

En lo concerniente al indicador de productividad, los resultados muestran una gran dispersión, con fluctuaciones en el rango comprendido entre -0,04 y 1,17; esto significa que se obtuvieron en algunos casos valores atípicos. Como se indicó previamente, los valores negativos se asocian a la posibilidad de acceder a saldos a favor en la declaración tributaria, valores en los que inciden



parcialmente los beneficios sobre el IVA; los valores superiores a 1,00 sugieren, en cambio, modificaciones en la clasificación de la actividad económica principal ante la administración tributaria que discrepan frente a la metodología de reporte estadístico para la elaboración de las cuentas nacionales por parte del DANE. Es decir, la actividad declarada a la autoridad tributaria no concuerda con la estimada por la autoridad estadística, situándose por encima de esta última.

De un total de 19 subsectores analizados, seis muestran un indicador de productividad superior al total de la economía, mientras que en los otros 13 el desempeño es inferior a la productividad consolidada, cuadro 3.

Cuadro 3 Productividad del IVA por subsectores económicos 2013-2019



Subsectores	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	0,96	1,17	1,17	1,07	0,97	0,99	1,01
Información y comunicaciones	0,78	1,11	1,00	0,90	0,81	0,85	0,93
Industrias manufactureras	0,72	0,74	0,78	0,77	0,78	0,80	0,81
Actividades financieras y de seguros	0,54	0,56	0,57	0,62	0,55	0,56	0,58
Actividades profesionales, científicas y técnicas	0,35	0,54	0,56	0,56	0,53	0,55	0,56
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación + Otras actividades de servicios	0,86	0,40	0,41	0,38	0,33	0,34	0,35
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	0,20	0,27	0,29	0,29	0,28	0,28	0,30
Transporte y almacenamiento	0,19	0,23	0,24	0,23	0,22	0,22	0,23
Explotación de minas y canteras	0,09	-0,01	-0,14	-0,14	0,16	0,13	0,16
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	0,13	0,12	0,15	0,12	0,13	0,12	0,11
Alojamiento y servicios de comida	0,13	0,12	0,12	0,11	0,07	0,07	0,08
Actividades inmobiliarias	0,04	0,07	0,07	0,08	0,08	0,08	0,08
Construcción	0,08	0,09	0,09	0,08	0,07	0,07	0,08
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, y actividades de saneamiento ambiental	0,04	0,05	0,05	0,05	0,04	0,05	0,05
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	0,03	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03
Administración pública y defensa	0,11	0,16	0,09	0,06	0,05	0,03	0,03
Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores o de actividades no diferenciadas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Educación	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02	-0,01	-0,02	-0,01
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	-0,04	-0,02	-0,03	-0,02	-0,02	-0,03	-0,03
Productividad del IVA	0,33	0,34	0,34	0,33	0,32	0,33	0,34

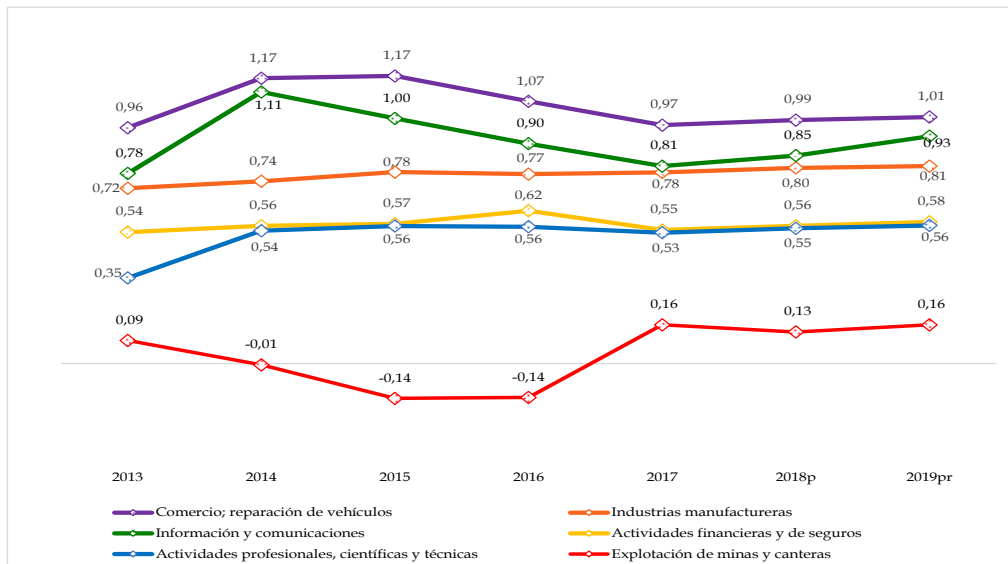
Fuente: Cálculos CGR DES CDGPIF con información de la DIAN

Los subsectores comercio y reparación de vehículos automotores, información y comunicaciones, e industrias manufactureras, reportaron las mayores productividades, con magnitudes entre 0,72 y 1,17. Otros desempeños destacados se presentaron en los subsectores de actividades profesionales, científicas y técnicas y, el de actividades financieras y de seguros, con indicadores superiores a 0,50. Los subsectores mencionados presentan diferencias muy notables en otros aspectos, como los beneficios tributarios aplicables, el grado de regulación o el control de la evasión, lo cual dificulta encontrar determinantes específicos de la productividad. Por ejemplo, el comercio está expuesto a una alta informalidad, mientras que las comunicaciones se encuentran altamente reguladas y controladas, lo mismo que la actividad financiera. Las diferencias en el costo fiscal de los beneficios en el IVA por subsectores son presentadas en el numeral 2.1.3.



El gráfico 3 muestra la evolución del indicador de productividad para algunos de los subsectores anteriormente señalados.

Gráfico 3 Productividad por subsector en el recaudo del IVA



Fuente: CGR - DES CDGPFI con información del DANE y de la DIAN

Mientras que en las vigencias 2013 a 2016 se presentaron algunas fluctuaciones notorias en la productividad, de 2017 a 2019 predomina la regularidad en la medición efectuada, lo cual revela la presencia de información de insumo más confiable para el cálculo. El comportamiento atípico del subsector de explotación de minas y canteras, por el cual se alcanzaron niveles de productividad inferior a cero, se explica principalmente por el alto volumen de devoluciones y compensaciones que superaron el valor del recaudo bruto⁷.

⁷ Las depuraciones sobre el recaudo de IVA fueron remitidas por la DIAN a la CGR, por vía de correo electrónico, el día 18 de mayo de 2020.



2.1.2 Eficiencia Consumo

El segundo indicador de eficiencia recaudatoria consiste en una modificación sobre el indicador de productividad, consistente en sustituir la base de recaudo potencial sustentada en el PIB (o valor agregado como su aproximación) por una base sustentada en el consumo final de bienes y servicios. Este cambio se fundamenta en que, en último término, luego de las sucesivas acumulaciones de valor agregado en el proceso de producción y distribución, el consumidor final es el agente que efectúa el pago acumulado del monto del IVA al agente comercializador. Así entonces, la formulación de este segundo indicador, denominado Eficiencia Consumo o Eficiencia-C, es la siguiente:

$$Eficiencia\ C = \frac{RIVA}{RP} = \frac{RIVA}{(Consumo - impuesto) * TG}$$

Donde:

Riva: Recaudo efectivo

RP: Recaudo potencial

Consumo: Consumo final de bienes y servicios

TG: Tasa general del impuesto

a. Eficiencia-C del IVA 2012-2019

Como antecedente de cálculo, la estimación del BID y el CIAT de la Eficiencia-C para Colombia, dio lugar a un valor de 0,45 para el año 2010, con el cual el país quedó situado como el tercero en Latinoamérica con el nivel de eficiencia más bajo, un resultado consistente con la evaluación de productividad efectuada por los mismos organismos.

Para proveer una actualización de este cálculo para las vigencias 2012-2018, la obtención de la base de recaudo potencial requirió emplear el instrumento



denominado “Matriz de utilización base 2015”, calculada por el DANE. La estructura de la matriz permitió identificar el volumen del consumo final de los hogares, la administración pública y las instituciones sin fines de lucro, antes del cálculo de impuestos y subsidios indirectos, dentro de la variable denominada consumo a precios básicos. Una vez abordado este paso, se llevó a cabo la homologación entre productos de la matriz con la estructura de subsectores utilizada por la DIAN; y como un tercer paso, mediante consulta al ET y sus modificaciones, se localizó la tarifa de IVA vigente para cada producto.

En cuanto al consumo final de 2019, éste fue estimado con base en las cifras publicadas por el DANE referidas al desempeño agregado y sectorial del PIB para esa vigencia (DANE, 2020); específicamente, las cifras de variación del PIB sectorial en 2019 fueron multiplicadas por el factor 1,3939 resultante de dividir la tasa de crecimiento del consumo final (4,6%) por la tasa de crecimiento del PIB (3,3%). Con posterioridad, las variaciones del consumo sectorial fueron aplicadas al consumo final de 2018 a través de una segunda homologación, para obtener valores estimados del consumo final en 2019.

A su vez, el recaudo efectivo de IVA fue el mismo utilizado para determinar el indicador de productividad, dado que se mantiene la misma estructura de subsectores dentro del cálculo.

Examinadas las cifras obtenidas, se encontró que el indicador de Eficiencia-C presentó una tendencia descendente durante el periodo analizado, con una pérdida de seis puntos porcentuales entre 2012 y 2018, seguida por una leve recuperación en 2019. Llama la atención que las vigencias 2017 y 2018, cuando el indicador llega a su nivel más bajo, coinciden con el período de adopción de las disposiciones de la Ley 1819 de 2016, por la cual se



incrementó la tarifa general del IVA de 16% a 19%. Lo anterior evidencia que, de modo análogo a lo reportado con el indicador de productividad, la mayor tarifa no contribuyó a mejorar la eficiencia del recaudo (gráfico 4) al quedar contrarrestado con creces el efecto en el numerador (recaudo relativo al consumo) por el efecto en el denominador (tarifa general).

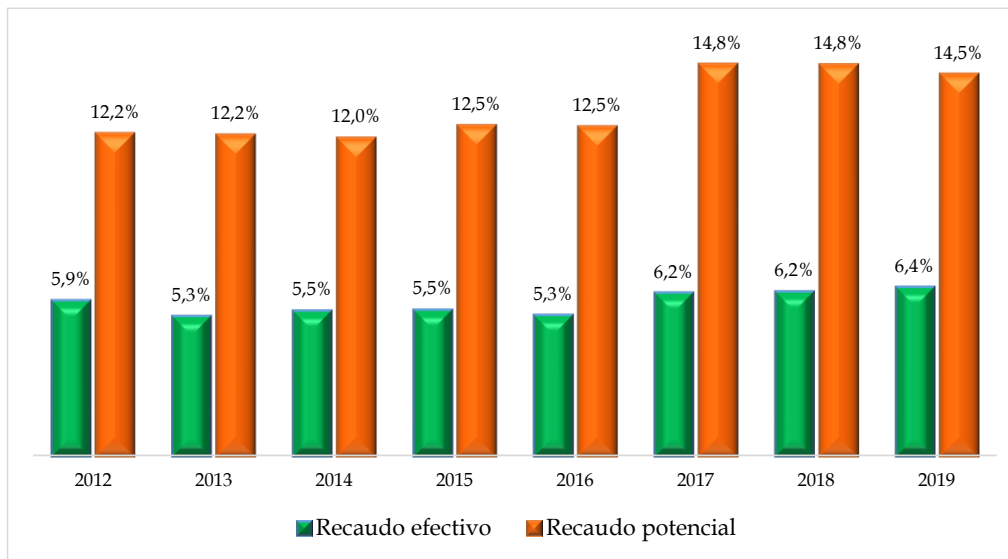
Gráfico 4 Eficiencia del IVA 2012-2019



Fuente: CGR - DES CDGPFI con información del DANE y de la DIAN

En efecto, mientras que el recaudo efectivo de IVA osciló en torno al 6% del PIB, con una declinación leve hasta 2016 y una recuperación moderada de 2017 a 2019, el recaudo potencial se elevó en cerca de dos puntos porcentuales del PIB desde la vigencia 2017, situándose en más de 14% del PIB desde entonces, gráfico 5.

Gráfico 5 Recaudo efectivo y potencial del IVA (% del PIB)



Fuente: CGR - DES CDGPIF con información del DANE y de la DIAN

Otra razón para el comportamiento mostrado en el indicador de eficacia es el alto nivel del costo fiscal de los beneficios tributarios del IVA, el cual osciló en torno del 6% del PIB durante el período de análisis, afectando negativamente la eficiencia recaudatoria.

b. Análisis por Subsectores

De modo similar a como se realizó con el indicador de productividad, se llevó a cabo la desagregación por subsectores de la Eficiencia-C. Dado que el rango de variación convencional del indicador es el mismo, desde cero (total ineficiencia) hasta uno (total eficiencia), la interpretación de los valores generados es análoga, pero entendida respecto del consumo final y no del valor agregado. Fueron localizados cuatro subsectores cuyos resultados son sustancialmente mayores a 1, de modo que su comportamiento es atípico. Dichos subsectores son: explotación de minas y canteras; actividades



profesionales, científicas y técnicas; actividades de servicios administrativos y de apoyo, y construcción (anexo 8).

La razón principal de la situación mencionada consiste en que, en los subsectores aludidos, la mayor parte de la oferta de los bienes y servicios respectivos tiene como destino o bien las exportaciones, las cuales son objeto de tributación indirecta en el país de destino, o el consumo intermedio (es decir como adquisición de insumos), de modo que no hacen parte del consumo final en cuanto base de cálculo del recaudo potencial. En efecto, los productos de la explotación de minas y canteras en su gran mayoría se destinan a las exportaciones (carbón, petróleo, piedras preciosas), y muchas actividades de servicios de apoyo o construcciones de inmuebles se convierten en insumos de otras actividades económicas. Por tales situaciones, el recaudo efectivo de IVA excede al recaudo potencial.

En un segundo bloque, tres subsectores más se sitúan por encima del promedio de 0,44 en el consumo final total: información y comunicaciones, actividades financieras y de seguros, e industrias manufactureras. Estos resultados son consistentes con los obtenidos para el indicador de productividad, dado que se mantuvieron dentro de los subsectores con mejor desempeño.

En cuanto a los subsectores de menor o casi nula eficacia recaudatoria (los más cercanos a cero), fueron identificados ocho ítems, cuadro 4, relacionados principalmente con los bienes y servicios que son objeto de beneficios tributarios, como ocurre con los servicios de salud, educación y distribución de agua, así como la agricultura, de modo que presentan un alto costo fiscal cuya contraparte es un bajo recaudo efectivo. De hecho, en educación y en el subsector agropecuario se replica la situación de valores negativos detectada



en el indicador de productividad, dados los saldos a favor en las declaraciones tributarias y/o su posterior ajuste.

Cuadro 4 Subsectores con bajo nivel de Eficiencia Consumo

Subsector	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Actividades inmobiliarias	0,00	0,05	0,07	0,08	0,08	0,08	0,09	0,09
Alojamiento y servicios de comida	0,12	0,08	0,07	0,07	0,07	0,05	0,05	0,05
Distribución de agua; evacuación y tto de aguas res, y actividades de saneamiento	0,00	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
Actividades de atención de la salud humana y asist social	0,00	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02
Administración pública y defensa; planes de ss	0,00	0,06	0,09	0,05	0,04	0,03	0,02	0,02
Actividades de los hogares indiv. en calidad de empleadores	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Educación	-0,02	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	-0,11	-0,08	-0,06	-0,07	-0,06	-0,06	-0,06	-0,06

Fuente: Cálculos CGR DES CDGPIF con información del DANE y de la DIAN

2.1.3 Indicadores de Ineficiencia

La diferencia entre el valor tope de 1,00 y el indicador de Eficiencia-C corresponde a una medida de ineficiencia o ausencia de recaudo potencial, la cual a su vez es susceptible de ser descompuesta en dos partes: una denominada Ineficiencia-G, definida como el cociente entre el gasto tributario (GT) estimado y la recaudación potencial (RP), y otra denominada Ineficiencia-X, la cual corresponde a la porción remanente de ineficiencia (CIAT, 2017). Las ecuaciones que enlazan las definiciones anteriores son:

$$1 - \text{Eficiencia } C = \text{Ineficiencia } G + \text{Ineficiencia } X$$

$$\text{Ineficiencia } G = \frac{\text{Gasto tributario (GT)}}{\text{Recaudo potencial (RP)}}$$

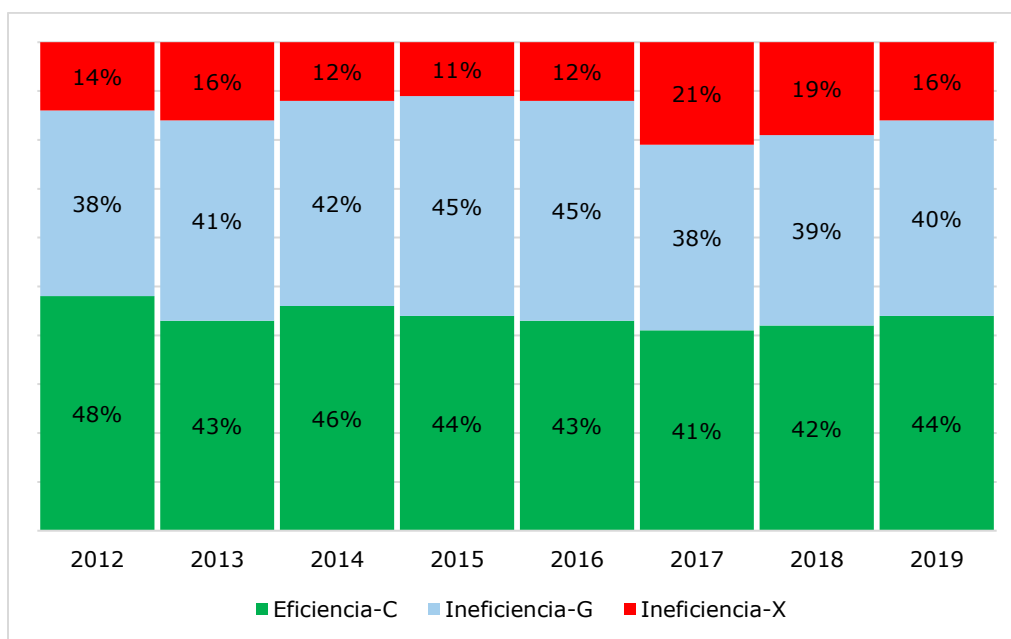
$$\text{Ineficiencia } X = 1 - \text{Eficiencia } C - \frac{\text{Gasto tributario (GT)}}{\text{Recaudo potencial (RP)}}$$



Los análisis del BID y el CIAT arrojaron como resultado para Colombia, en la vigencia 2010, un valor estimado de Ineficiencia G de 0,16, de modo que, por complemento, dada una Eficiencia-C de 0,45, la Ineficiencia X obtenida fue de 0,39; con estos valores, Colombia quedó situado como el segundo país latinoamericano con mayor ineficiencia recaudatoria de IVA, después de República Dominicana.

Con base en la información de insumo recolectada para el análisis actualizado de la Ineficiencia-G, y generando por complemento la serie de Ineficiencia-X, se obtuvo para el período 2012 a 2019 la composición porcentual del recaudo potencial de IVA mostrada en el gráfico 6.

Gráfico 6 Composición del recaudo potencial de IVA 2012-2019



Fuente: CGR - DES CDGPIF con información del DANE y de la DIAN

A lo largo del período analizado se observa una semejanza entre las magnitudes de la Eficiencia-C y la Ineficiencia-G, lo cual confirma la elevada



magnitud del costo fiscal de los beneficios tributarios en relación con el recaudo efectivo u observado. A su turno, el remanente de ineficiencia referido a la evasión y a la gestión de la administración tributaria alcanzó su valor tope de 21% del recaudo potencial en 2017. Los detalles de cada medición de ineficiencia se exponen en los acápite siguientes.

a. Ineficiencia-G o impacto del gasto tributario

Para contar con la cuantificación de la variable de gasto tributario (GT), se recurrió a la estimación efectuada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) con apoyo de la DIAN, y publicada en los MFMP de los años 2013 a 2020, y se utilizaron de manera complementaria las matrices denominadas “Nomenclatura de actividades económicas” y “Nomenclatura de productos”, producidas por el DANE, mediante las cuales fue posible homologar los beneficios de IVA por productos con los 19 subsectores de la clasificación de la DIAN. De esta forma se obtuvo el gasto tributario por subsectores (anexo 9).

Como fue observado en el gráfico 6, la Ineficiencia-G osciló entre 0,38 y 0,45, un valor muy superior al reportado por el antecedente del BID y el CIAT, lo cual sugiere una ampliación a gran escala en la otorgación y el aprovechamiento de beneficios sobre el IVA en los años recientes. Aunque la declinación del indicador entre 2016 y 2017, de 45% a 38%, pudo tener sustento en disposiciones de la Ley 1819 de 2016, en los años 2018 y 2019 parte del efecto causado se revirtió, elevando de nuevo el nivel de ineficiencia hasta 40% en 2019.

En cuanto a la desagregación por subsectores, al corte de 2019 se observa que 11 renglones de los 19 analizados presentaron resultados por encima del



indicador agregado, y de ellos, siete arrojan indicadores superiores a 0,50, lo cual revela que el costo fiscal de los beneficios otorgados sobre los bienes y servicios respectivos supera el 50% del recaudo potencial, cuadro 5.

Cuadro 5 Ineficiencia-G

Subsectores	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	0,56	0,55	0,56	0,53	1,05	0,77	0,78
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación + Otras actividades de servicios	0,35	0,36	0,38	0,37	0,40	0,77	0,78
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	0,94	1,02	0,98	0,89	0,71	0,74	0,75
Educación	0,79	0,81	0,78	0,72	0,59	0,63	0,64
Industrias manufactureras	0,40	0,42	0,41	0,43	0,56	0,62	0,63
Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores o de actividades no diferenciadas	0,76	0,76	0,76	0,72	0,00	0,62	0,63
Actividades inmobiliarias	0,48	0,49	0,49	0,46	0,54	0,55	0,55
Actividades financieras y de seguros	0,65	0,76	0,79	0,83	0,44	0,48	0,49
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	0,65	0,66	0,67	0,64	0,22	0,46	0,47
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	0,49	0,46	0,36	0,49	0,47	0,41	0,44
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	0,02	0,02	0,15	0,17	0,34	0,40	0,44
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, y actividades de saneamiento ambiental	0,56	0,56	0,56	0,56	1,10	0,38	0,38
Transporte y almacenamiento	0,21	0,25	0,24	0,24	0,29	0,32	0,35
Construcción	1,26	0,99	1,30	1,18	0,20	0,19	0,16
Información y comunicaciones	0,07	0,09	0,14	0,12	0,13	0,09	0,09
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,05
Explotación de minas y canteras	0,01	0,02	0,01	0,04	0,05	0,05	0,05
Actividades profesionales, científicas y técnicas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,01	0,02
Alojamiento y servicios de comida	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	0,41	0,42	0,45	0,45	0,38	0,39	0,40

Fuente: Cálculos CGR DES CDGPIF con información del DANE y de la DIAN

Si bien dentro de los subsectores con valor elevado del indicador se encuentra la provisión de bienes meritorios (bienes esenciales cuyo suministro es deseable socialmente más allá de la valoración de mercado) como salud y educación, o los servicios de la administración pública, también se encuentran en este grupo la industria manufacturera y la actividad inmobiliaria. Un determinante para este resultado es la destinación de gran parte del producto industrial y del alquiler de edificaciones para el consumo intermedio, lo cual



hace que el consumo final como base de recaudo potencial resulte comparativamente pequeña frente al gasto tributario de estos subsectores.

b. Ineficiencia-X o impacto de la evasión y la gestión tributaria

La magnitud reportada para la Ineficiencia-X a lo largo del período evaluado, como fue mostrado en el gráfico 6, es relativamente baja, iniciando en 0,14 en 2012 para finalizar la serie en 2019 con un valor de 0,16; no obstante, la variación más destacada tuvo lugar entre 2016 y 2017, cuando el indicador pasó de 0,12 a 0,21, lo cual revela de nuevo posibles impactos de la reforma de 2016, sustentados en que una mayor tarifa general del IVA conlleva tanto mayores incentivos para la evasión, como la necesidad de adaptar el contenido de los cambios normativos a los procedimientos de administración del tributo. Por ambas vías el recaudo de IVA se desvía de su nivel potencial.

También debe indicarse que el valor de este indicador, por su condición de remanente de una expresión ecuacional, está afectado por los niveles de Eficiencia-C superiores a 1, que arrastran el resultado de la Ineficiencia-X hacia abajo. Por tanto, en algunos subsectores se alcanza un resultado negativo, acentuado precisamente en aquellas actividades anteriormente señaladas como muy poco afines al consumo final: explotación de minas y canteras, actividades profesionales, científicas y técnicas, actividades de servicios administrativos y de apoyo, y construcción. El detalle de los valores de esta fuente de ineficiencia recaudatoria se aprecia en el cuadro 6.

Cuadro 6 Ineficiencia-X

Subsector	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Alojamiento y servicios de comida	0,92	0,93	0,93	0,93	0,95	0,95	0,95
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	0,59	0,60	0,71	0,57	0,59	0,64	0,62
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, y actividades de saneamiento ambiental	0,40	0,39	0,39	0,40	0,14	0,58	0,57
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	0,19	0,19	0,16	0,21	0,63	0,40	0,40
Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores o de actividades no diferenciadas	0,24	0,24	0,24	0,28	1,00	0,38	0,37
Educación	0,22	0,21	0,24	0,29	0,42	0,39	0,37
Actividades inmobiliarias	0,47	0,44	0,43	0,46	0,38	0,37	0,36
Transporte y almacenamiento	0,59	0,39	0,37	0,38	0,34	0,31	0,27
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	- 0,01	- 0,11	- 0,03	0,08	0,26	0,24	0,23
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	0,42	0,42	0,42	0,44	0,07	0,21	0,19
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación + Otras actividades de servicios	0,02	0,38	0,36	0,39	0,39	0,01	0,01
Industrias manufactureras	0,09	0,06	0,06	0,04	0,08	0,15	0,19
Actividades financieras y de seguros	- 0,40	- 0,55	- 0,58	0,61	0,13	0,21	0,24
Información y comunicaciones	0,06	0,49	0,41	0,28	0,18	0,21	0,35
Construcción	-	3,28	4,15	3,54	2,10	2,11	2,48
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	-	2,75	2,72	3,34	3,29	3,40	3,71
Actividades profesionales, científicas y técnicas	- 2,11	- 11,20	- 11,72	- 12,34	- 11,46	- 12,01	- 12,54
Explotación de minas y canteras	-	4,28	73,20	60,85	53,56	47,64	58,27
Total	0,15	0,13	0,11	0,13	0,21	0,20	0,16

Fuente: Cálculos CGR DES CDGPIF con información del DANE y de la DIAN

En 2019, el subconjunto de renglones cuyo indicador presentó un comportamiento convencional de la ineficiencia-X (valores entre 0 y 1, añadiendo el subsector de actividades artísticas), que están fuertemente vinculados al consumo final, alcanzó un promedio de 0,39, es decir una cifra notablemente superior al valor consolidado, que es más representativa del comportamiento efectivo de este tipo de ineficiencia.

Adicionalmente a los valores negativos previamente aludidos, la tabla muestra también valores indeterminados, identificados mediante un guion (-). Las celdas correspondientes reflejan situaciones en las que no hay una base de recaudo potencial vinculada al consumo final por la ausencia de este último, por lo cual el indicador queda configurado como una división por cero. El caso



emblemático de este fenómeno es el comercio: el consumidor final accede a los bienes producidos por distintos subsectores a través de la intermediación comercial, pero esos bienes no son en sí mismos generados por el comercio, por lo que el consumo final de “comercio” es nulo.

Cada subsector amerita una lectura particular de acuerdo con la combinación de los tres componentes del recaudo potencial: la Eficiencia C y las ineficiencias G y X. Por ejemplo, el subsector de alojamiento y servicios de comida, con Ineficiencia X de 0,95 en las últimas vigencias, reporta también un bajo recaudo, y al no tener costo fiscal por concepto de IVA, alcanza un guarismo que podría ser señal de alta evasión y poca fiscalización; en cambio, en el caso de la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, a pesar del elevado valor de la Ineficiencia-X, sí se cuenta con beneficios cuyo costo fiscal es considerable, de modo que el resultado de una Eficiencia-C próxima a cero se deriva tanto de un componente de evasión y gestión, como de la incidencia del gasto tributario.

2.1.4 Efectos sobre el bienestar derivados de la aplicación de beneficios al IVA

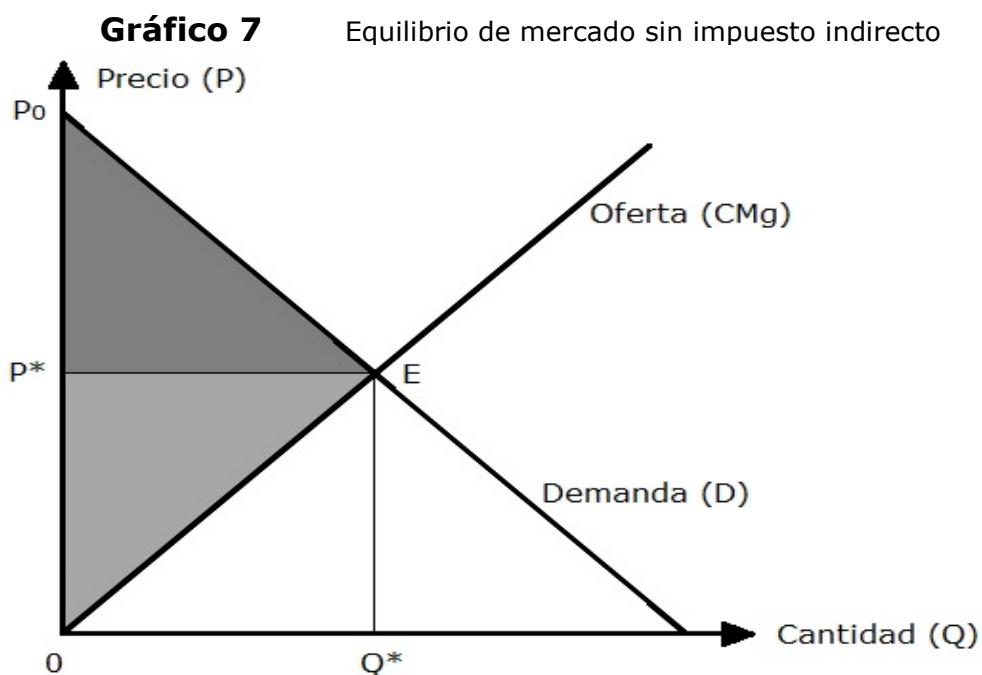
La eficiencia recaudatoria en sí misma refleja únicamente los efectos de un impuesto, con sus beneficios asociados, sobre el balance fiscal, pero los impuestos tanto directos como indirectos repercuten sobre todo en el conjunto de la economía, afectando en particular las decisiones de los agentes privados en cuanto a los volúmenes de producto generados o transados, y las cantidades de bienes y servicios consumidos.

Para obtener una comprensión genérica de cómo los beneficios al IVA condicionan las decisiones de producción por parte de las empresas y de consumo por parte de los hogares, la teoría microeconómica provee como



herramienta el análisis de equilibrio parcial, en el cual se evalúan las transacciones propias de un único mercado. Por tanto, las conclusiones que se obtengan deben entenderse como válidas únicamente dentro de ese ámbito restrictivo, el del mercado individual⁸.

La incidencia que los beneficios a un impuesto indirecto tienen sobre un equilibrio de mercado puede examinarse en tres fases o escenarios: el equilibrio antes de la aplicación del impuesto, el equilibrio con el impuesto a tarifa plena o general, y el equilibrio con el impuesto modificado por la introducción de un beneficio tributario. El primer escenario se representa en el gráfico 7.



Fuente: Elaboración CGR DES CDGPIF

⁸ Para una representación completa de la economía, en la que unos mercados interactúan con otros, se emplea el denominado análisis de equilibrio general. En este contexto más amplio, las relaciones de insumos con productos, así como las relaciones de sustitución y complementariedad entre bienes, conducen a conclusiones más robustas que las provistas por un análisis de equilibrio parcial.

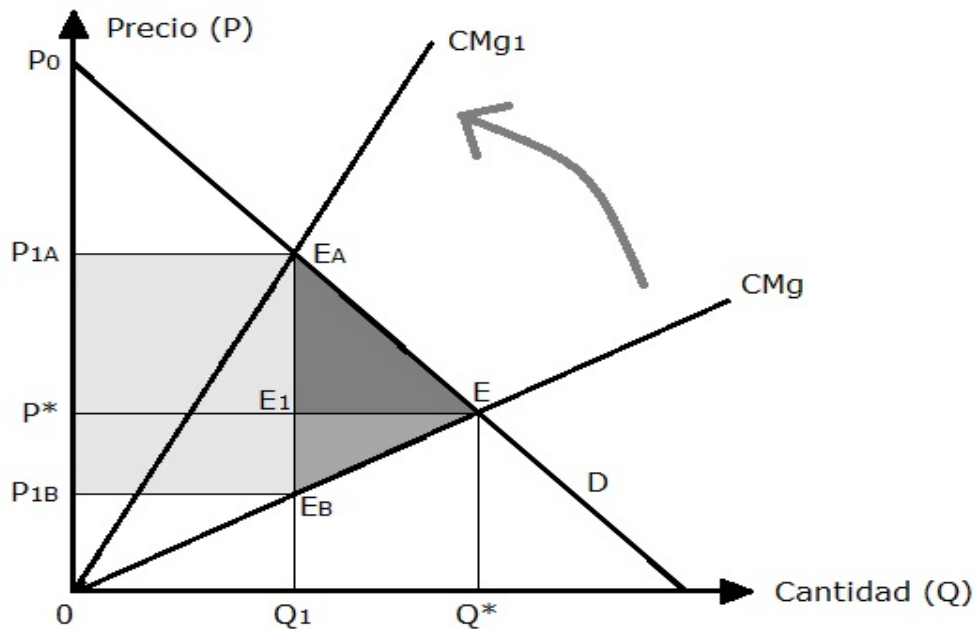


Sobre un esquema convencional de mercado, en el que la curva de demanda y la curva de oferta definen una cantidad de equilibrio Q^* y un precio de equilibrio P^* , se han sombreado dos áreas. La primera, correspondiente al triángulo P_0-E-P^* , refleja lo que la literatura denomina excedente del consumidor, y representa la ganancia de bienestar para los consumidores derivada de que pagan por la cantidad Q^* un valor inferior a la disposición a pagar por todas las unidades adquiridas desde cero hasta Q^* . La curva de demanda representa la disposición marginal a pagar (lo que el consumidor aceptaría pagar como máximo por cada unidad adicional de consumo), de manera tal que la totalidad del área situada debajo de ella, por deducción de cálculo integral, representa la disposición total a pagar, es decir el área P_0-E-Q^*-0 . Si a esta área se le resta el valor P^*Q^* efectivamente pagado (el área P^*-E-Q^*-0), se obtiene el área triangular de excedente.

Por su parte, los productores del bien perciben también un excedente. La curva de oferta representa el costo marginal, es decir el costo de cada unidad adicional producida. El área situada bajo la curva de oferta corresponde, también por deducción de cálculo integral, al costo total incurrido, que en el gráfico tiene como magnitud el área $0-E-Q^*$. Pero dado que el pago que reciben es P^*Q^* , es decir el área P_0-E-Q^*-0 (el mismo valor gastado por los consumidores), entonces los productores se ven beneficiados porque reciben una cuantía superior, obteniendo como ganancia de bienestar el área P^*-E-0 (ingreso total menos costo total), a la cual se le denomina excedente del productor.

El segundo escenario, en el que se introduce un impuesto indirecto, es mostrado en el gráfico 8.

Gráfico 8 Equilibrio con impuesto indirecto a tarifa plena



Fuente: Elaboración CGR DES CDGPIF

Como consecuencia de la introducción del impuesto, el productor incorpora dentro del costo marginal la magnitud del impuesto, porque en el nuevo escenario debe, además de cubrir sus costos convencionales, recuperar la carga tributaria sobre sus insumos. Así entonces, la curva de oferta gira en sentido opuesto al de las manecillas del reloj⁹, propiciando un equilibrio diferente a la inicial. Puede apreciarse que este nuevo equilibrio tiene lugar en la combinación cartesiana (Q_1, P_{1A}) , lo cual indica que la cantidad transada del bien se reduce y el precio de mercado se eleva. Ello tiene como primera consecuencia una pérdida de excedente del consumidor igual al área E_A-E-E_1 , más una pérdida de excedente del productor igual al área E_1-E-E_B . La suma de ambas áreas es una pérdida neta e irrecuperable de excedente social

⁹ Este sentido de giro se denomina sentido matemático, dado que así se cuentan de manera ascendente los grados de la circunferencia goniométrica, base del análisis trigonométrico.



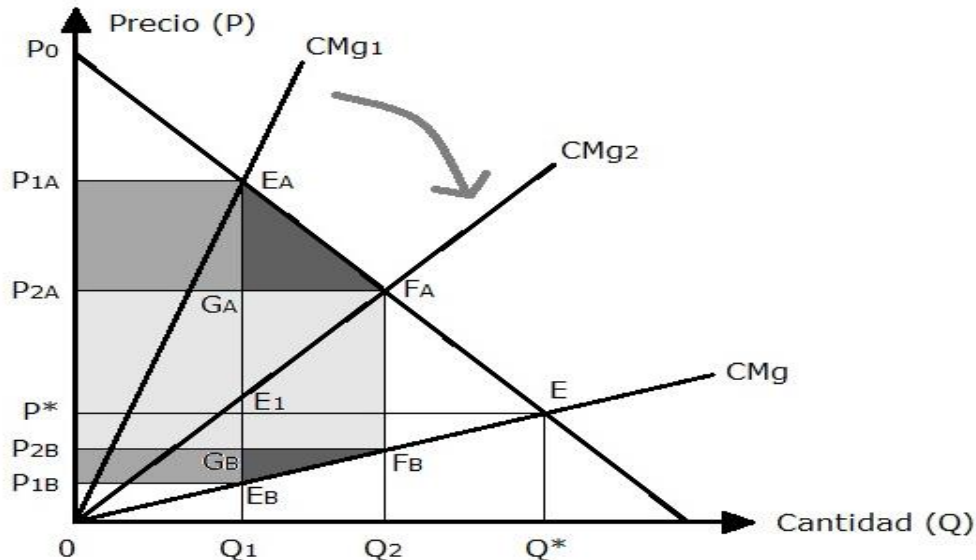
causada por el impuesto, en otros términos, la magnitud en que la eficiencia del mercado para asignar recursos se ve vulnerada.

Existe, no obstante, un segundo efecto. Respecto del equilibrio inicial, otra parte de los excedentes, el rectángulo $P_{1A}-E_A-E_B-P_{1B}$ (el área de color claro), se convierte en renta del Estado, es decir, ya no es captado ni por los consumidores ni por los productores, sino que es transferido al sector público, el cual puede, según su criterio, efectuar a posteriori una redistribución parcial o total (será parcial si existen costos de transacción, lo cual tiene total respaldo empírico) entre los consumidores y productores afectados, bajo la forma de gasto público focalizado o distribuido de manera global. Por tanto, antes de la citada redistribución de recursos fiscales, el excedente del consumidor se restringe al área $P_0-E_A-P_{1A}$, mientras que el excedente del productor se restringe al área $P_{1B}-E_B-0$.

Finalmente, en el tercer escenario, sobre el impuesto se aplica un beneficio, el cual, indistintamente de cómo se formule en el ordenamiento jurídico, conduce a una reducción de la tarifa utilizada en el segundo escenario. Tal reducción se representa como un nuevo desplazamiento del costo marginal, pero ahora en el sentido de las manecillas del reloj, aunque con una magnitud inferior a la causada por el impuesto a tarifa plena, dejando como resultado un impuesto cuya magnitud sigue siendo positiva. Las repercusiones sobre el excedente social se aprecian en el gráfico 9.



Gráfico 9 Equilibrio de mercado con beneficio tributario



Fuente: Elaboración CGR DES CDGPIF

El nuevo equilibrio tiene lugar en el par coordenado (Q_2, P_{2A}) , de modo que, frente al equilibrio del segundo escenario, la cantidad transada del bien se incrementa y el precio disminuye. Ello se traduce en una ganancia de excedente social que, si bien no lo retorna a los niveles del escenario 1, sí refleja una mejora en eficiencia. En efecto, la pérdida de bienestar se circunscribe ahora al área F_A-E-F_B , y las magnitudes de excedente recuperado, sin contar el efecto redistributivo de la renta captada por el Estado, son $P_{1A}-E_A-F_A-P_{2A}$ para los consumidores y $P_{2B}-F_B-E_B-P_{1B}$ para los productores.

Como consecuencia del beneficio, una parte del ingreso fiscal captado en el escenario 2 deja de ser recaudada para ser directamente captada por consumidores y productores, pero al mismo tiempo, por la ganancia de eficiencia el Estado accede a un volumen de renta nueva, de magnitud $G_A-F_A-F_B-G_B$. Esta magnitud puede ser inferior, igual o superior a lo que se deja de recibir frente al escenario 2. Ello significa entonces que, como producto de la



aplicación de un beneficio, el ingreso del gobierno puede reducirse, mantenerse o incluso aumentarse, de acuerdo con la magnitud de los efectos sobre el mercado que tenga la medida adoptada.

Como conclusión, los beneficios mejoran la eficiencia en el sentido de que acercan el equilibrio de mercado a los niveles que se obtendrían sin intervención del sector público, elevando la cantidad transada y reduciendo los precios, y ese resultado puede obtenerse, o bien a costa de un determinado sacrificio fiscal, o incluso sin costo o con recaudo tributario adicional.

En contravía de esta última afirmación, el análisis de eficiencia recaudatoria presenta una limitación en el sentido de que asume que el recaudo potencial es alcanzable a los mismos volúmenes de gasto que el recaudo efectivo. Esto equivale a asumir una demanda inelástica, cuya representación gráfica correspondería a una línea vertical. Como se puede deducir del ejercicio de la presente sección, ante un desmonte de beneficios el volumen de consumo se contrae y los precios finales se elevan, contrarrestando como mínimo parcialmente la recuperación de recaudo tributario. Expresado de otro modo, el recaudo potencial, bajo la metodología expuesta en este capítulo, presenta algún nivel de sobreestimación, cuyo monto requeriría de evaluaciones muy detalladas que exceden el alcance del estudio.



3 LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS EN EL IVA FRENTE AL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD

Mientras que el principio de eficiencia tributaria está referido a la generación de recursos para el Estado, el principio de progresividad concierne al grado en que la carga impositiva total de un gravamen se concentra o acentúa sobre los segmentos de población con mayor capacidad contributiva.

En este capítulo se exponen aspectos conceptuales de la progresividad tributaria y su aplicación al IVA, seguidos de un ejercicio de estimación de efectos del IVA sobre la distribución del gasto por parte de los hogares, más un cotejo entre los beneficios al IVA y la distribución del impuesto.

3.1 Progresividad y su aplicación al IVA

En Colombia el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad, consagrados en el artículo 363 de la Constitución Política. La Corte Constitucional indica que éstos constituyen los parámetros para determinar la legitimidad del sistema tributario y se predicán del sistema en su conjunto y no de un impuesto en particular (Corte Constitucional, 2002).

Teniendo en cuenta que la Carta Política no presenta definiciones de los principios mencionados, fue preciso recurrir a la jurisprudencia emitida en materia tributaria, con énfasis en el IVA, para ilustrar su tratamiento normativo. Dado que en el capítulo anterior fue tratado lo concerniente al principio de eficiencia, orientado a alcanzar el mayor recaudo con el menor costo, quedan por abordar los otros dos principios.



En términos generales, la equidad alude a la uniformidad o proporcionalidad de la carga tributaria según la capacidad contributiva de las personas naturales o jurídicas, según el tipo de impuesto de que se trate. Desde una perspectiva técnica, la equidad tiene dos dimensiones: horizontal, por la cual dos individuos con igual capacidad contributiva deben aportar impuestos por igual al Estado; y vertical, por la cual, si un individuo tiene mayor capacidad contributiva que otro, debe aportar mayor volumen de impuestos. Obsérvese entonces que la dimensión vertical admite distintas variantes según la proporcionalidad entre los impuestos y la capacidad contributiva. Si los impuestos se incrementan a menor ritmo que la capacidad contributiva, se está configurando un escenario de regresividad, porque los segmentos de mayor ingreso o patrimonio pagan una tasa efectiva menor que el resto de la sociedad; si los impuestos son proporcionales a la capacidad de tributar en todos los rangos de ingreso o riqueza, se está en presencia de un escenario neutral, ni progresivo ni regresivo; y finalmente, si los impuestos crecen más aceleradamente que la capacidad contributiva, se alcanza un escenario de progresividad tributaria, en el cual el ingreso o la riqueza, luego de cobrado el impuesto, resultan redistribuidos en favor de las capas más vulnerables de la población.

Por este motivo, en sí misma la progresividad hace las veces de una condición extrema de la equidad vertical, por lo cual una evaluación del principio de progresividad, como se lleva a cabo en este capítulo, equivale implícitamente a un examen de la equidad vertical.

En contraste, para el caso específico del IVA la evaluación de la equidad horizontal presenta grandes dificultades metodológicas, dado que para identificar la semejanza en la capacidad contributiva es necesario conocer la



estructura específica de la cadena de valor en el caso de los productores de bienes y servicios (es decir qué compran como insumo y qué producen), o los patrones de gasto en el caso de los hogares (es decir su canasta específica de compra). Por tal motivo, el estudio no explora esta dimensión de la equidad.

Sobre la progresividad, la Corte Constitucional ha expresado que, si bien este principio es exigible del sistema tributario como un todo, es decir del ciclo completo de recaudo tributario y asignación posterior de los recursos recolectados, no implica ello que haya limitaciones al control constitucional sobre determinados impuestos considerados individualmente (Corte Constitucional, 2014)¹⁰.

En el caso específico del IVA, dada su naturaleza de impuesto indirecto que no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos y se aplica en último término sobre el consumo de bienes y servicios, existe una regresividad estructural, derivada del hecho de que el impuesto no grava el ahorro, el cual crece a la par con el ingreso disponible de los hogares. No obstante, sobre el tramo del ingreso utilizado para el gasto de consumo, el sistema tributario ha dispuesto de instrumentos fiscales como los beneficios, cuyo propósito es atenuar la regresividad mencionada.

En efecto, la jurisprudencia ha señalado al respecto que el legislador puede recurrir a instrumentos institucionales que le confieren 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

¹⁰ Esta afirmación es extensible a los otros dos principios del sistema tributario: eficiencia y equidad.



puede aliviar la carga tributaria para los segmentos de población con menor capacidad contributiva.

En el caso de las tarifas diferenciales, el citado propósito sólo puede hacerse efectivo cuando el gravamen, luego de aplicado el beneficio, recae sobre el consumo de bienes que no son considerados básicos, resultado que se logra mediante la imposición de tarifas diferenciales cada vez más altas, en cuanto menos básico o más suntuario es el bien o servicio. A su turno, las exenciones y exclusiones deben responder a criterios del principio de igualdad de la carga tributaria, el derecho al mínimo vital y al principio de dignidad (Corte Constitucional, 2010).

Dentro de los antecedentes de evaluación de progresividad, se encuentra un estudio realizado por la DIAN en 2006 y enfocado a la determinación del grado de progresividad del sistema tributario a nivel nacional (DIAN, 2006); con respecto al IVA, el estudio señaló que con la normatividad vigente al momento de ser realizada la evaluación, el IVA no tenía la condición de impuesto regresivo, puesto que los hogares pagaban por este impuesto un 6,3% de sus ingresos sin que la tarifa variara notablemente entre deciles (grupos de 10% del más pobre al más rico). Aunque los hogares de menor ingreso destinaban la mayor parte de éste al consumo de bienes y servicios básicos, la mayoría de ellos no estaban gravada con el IVA.

En contraste, la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, creada en 2016 para analizar el sistema tributario colombiano y formular propuestas susceptibles de ser incorporadas en una iniciativa gubernamental de reforma (como efectivamente ocurrió con la Ley 1819 de ese año), planteó serios reparos a la asignación de los beneficios tributarios al IVA. Puntualmente, la Comisión señaló que:



Muchas de esas exclusiones y exenciones, además, terminan generando mayores inequidades en la medida en que reducen los recursos fiscales disponibles para realizar gasto público social y en que quienes más se benefician de ellas son las personas que más consumen, esto es, las personas de mayores ingresos.

Con base en estudios previos y análisis propios, la Comisión indicó además que *"las exenciones no han reducido la regresividad intrínseca del IVA: mientras los hogares más pobres destinan el 4.4% de su ingreso al pago de IVA, los más ricos sólo destinan el 2.8%"* (Bonilla & Al, 2015).

3.2 Efectos distributivos del IVA y de sus beneficios sobre la economía de los hogares

Con fundamento en las consideraciones conceptuales y de antecedente mencionadas, se realizó una secuencia de ejercicios orientados a mostrar de qué manera y en qué medida la aplicación del IVA y de sus beneficios generan efectos distributivos sobre la economía de los hogares, los cuales se constituyen, por su volumen de gasto, en las unidades principales de consumo final de bienes y servicios gravados con IVA¹¹.

La evaluación hizo uso de la información de la Matriz de Utilización dentro de las Cuentas Nacionales elaboradas por el DANE, la información suministrada por la DIAN sobre recaudo depurado de IVA, la cuantificación de los beneficios tributarios en el MFMP y los resultados de la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH). Este último instrumento consiste en la última

¹¹ Además de los hogares, según la caracterización del DANE en las cuentas nacionales, el consumo final de bienes y servicios es ejercido por la administración pública y por las instituciones sin fines de lucro.



actualización de las encuestas de ingresos y gastos desarrolladas por el DANE, y fue realizada entre 2016 y 2017.

La encuesta muestra los patrones de gasto de consumo final por las doce categorías de bienes establecidas en la Clasificación del Consumo Individual por Finalidades (COICOP, por su sigla en inglés). Por tal motivo, fue necesaria una homologación o empalme entre la clasificación de actividades económicas de la DIAN (ligada a la CIIU) y las categorías de COICOP, cuyo detalle en el primer nivel de desagregación se detalla en el cuadro 7.

Cuadro 7 Divisiones COICOP

División	Nombre
1	Alimentos y bebidas no alcohólicas
2	Bebidas alcohólicas y tabaco
3	Prendas de vestir y calzado
4	Alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles
5	Muebles, artículos para el hogar y para la conservación ordinaria del hogar
6	Salud
7	Transporte
8	Información y comunicación
9	Recreación y cultura
10	Educación
11	Restaurantes y hoteles
12	Bienes y servicios diversos

Fuente: DANE

Para la evaluación se hizo uso de los deciles conformados según el ingreso corriente monetario mensual, dada la amplia utilización de esta variable para caracterizar el fenómeno de la desigualdad. El término "corriente" significa que los ingresos son recibidos con regularidad, por lo cual no se incluyen los



de naturaleza ocasional; y el término “monetario” significa que existen ingresos no monetarios por vía de entradas en especie, los cuales tampoco se incluyen en la variable de ordenamiento.

Una vez seleccionada la estructura de deciles, para cada uno de ellos se identificó la cuantía del gasto corriente monetario mensual, variable cuya definición guarda alguna semejanza con su contraparte del ingreso (es decir, gastos recurrentes y efectuados mediante el desembolso de dinero poseído por el hogar).

Igualmente, una vez que para cada división COICOP se agrupó el volumen de consumo y la estimación del recaudo de IVA procedente de los hogares, fue aplicada la distribución por deciles, recurriendo a los resultados desagregados de la ENPH y a la identificación del número de hogares que realizaron un gasto no nulo en cada categoría de bienes o servicios. De las curvas de Lorenz generadas (las líneas que unen las combinaciones cartesianas de población acumulada y gasto acumulado), la curvatura (convexidad) más notoria se obtuvo en la división 04 (Alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles), mientras que la más leve corresponde a la división 05 (Muebles, artículos para el hogar y para la conservación ordinaria del hogar).

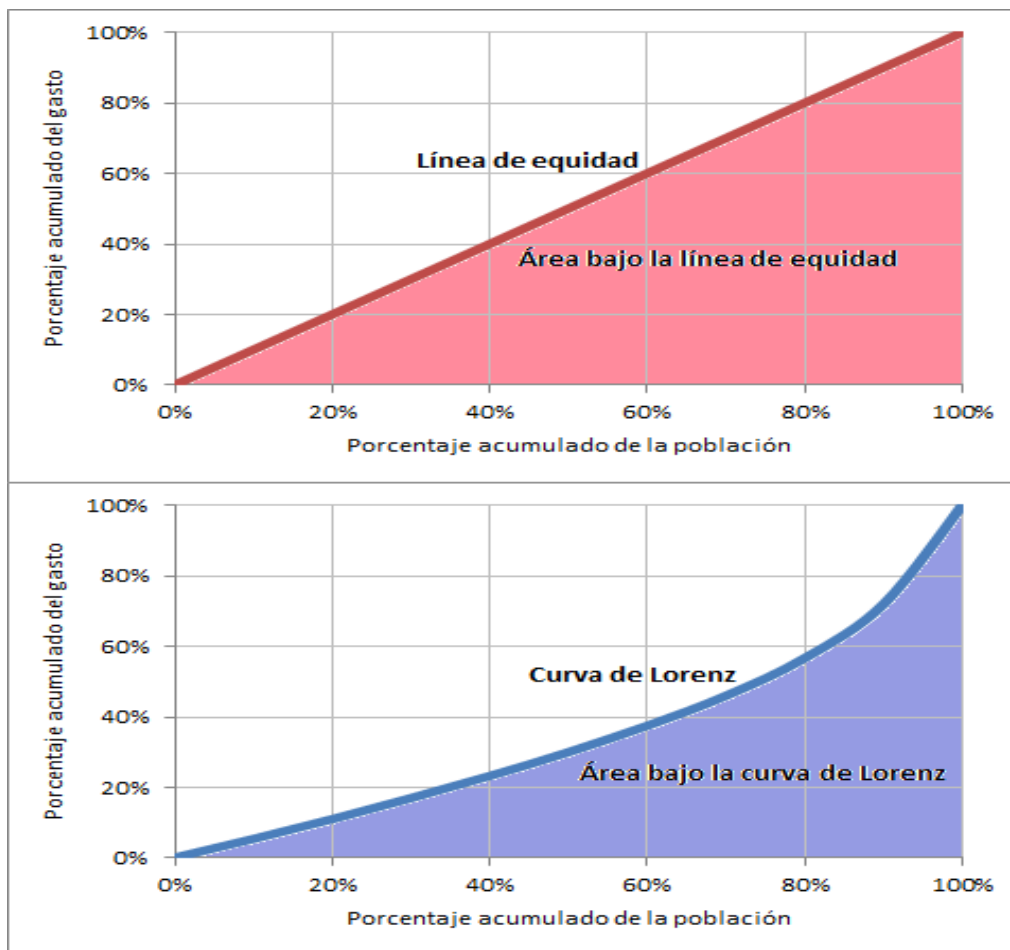
En consecuencia, las divisiones citadas contienen los valores extremos del índice Gini, el cual equivale a una medición geométrica de áreas cuya formulación es:

$$Gini = 1 - \frac{\text{Área bajo la curva de Lorenz}}{\text{Área bajo la línea de equidad}}$$



La línea de equidad es aquella que representa una distribución equitativa, en la cual cada decil efectúa el 10% del gasto¹². El gráfico 10 muestra un ejemplo de curva de Lorenz, línea de equidad y áreas utilizadas para el cálculo del índice Gini.

Gráfico 10 Curva de Lorenz, línea de equidad y áreas asociadas



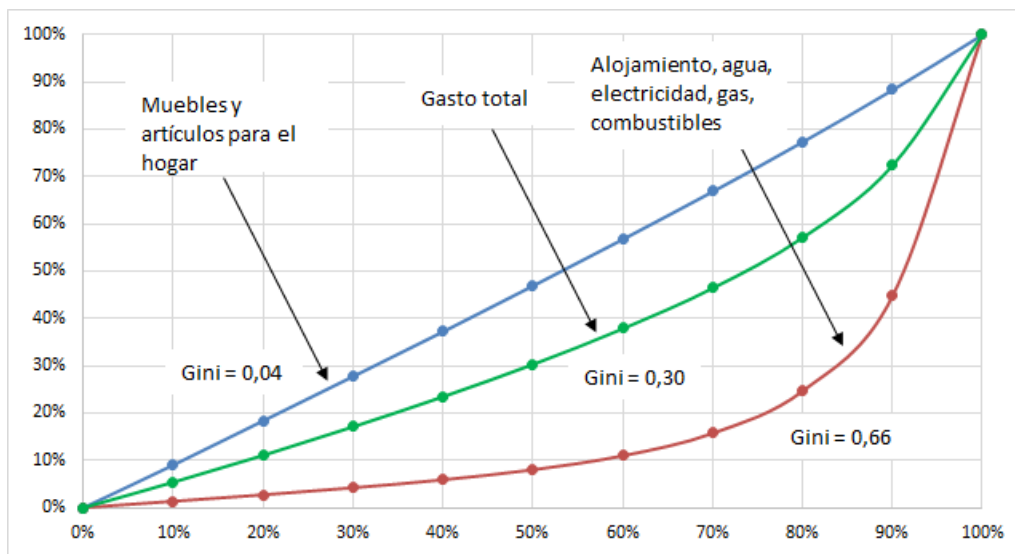
Fuente: Elaboración CGR DES CDGPIF

¹² Si el fenómeno analizado es una distribución de ingreso, la línea de equidad mostrará el escenario en el que cada decil recibe el 10% del ingreso total de la población.



Con base en la definición anterior, fueron calculados en un primer ejercicio los índices Gini para las doce divisiones del gasto y para el total del gasto monetario corriente. Como se señaló previamente, las divisiones 04 y 05 tuvieron los valores extremos de curvatura, y por tanto a ellas mismas corresponden los valores extremos del Gini, como se muestra en el gráfico 11.

Gráfico 11 Índices Gini extremos y del total de gasto



Fuente: Cálculos CGR DES CDGPIF con información del DANE - ENPH

De las doce divisiones de gasto, nueve presentaron valores del índice Gini inferiores a 0,25. Ello da cuenta de asimetrías bajas en el gasto que realiza cada decil. Por encima de este nivel se encuentra el gasto en prendas de vestir, en educación y en alojamiento, agua, energía, gas y combustibles. Los valores específicos se presentan en el cuadro 8.

Cuadro 8 Índices de Gini por división de gasto, ENPH

Sector	Gini del gasto ENPH
01 Alimentos y bebidas no alcohólicas	0,0856
02 Bebidas alcohólicas y tabaco	0,1672
03 Prendas de vestir y calzado	0,2547
04 Alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles	0,6634
05 Muebles, artículos para el hogar y para la conservación ordinaria del hogar	0,0426
06 Salud	0,0565
07 Transporte	0,0980
08 Información y comunicación	0,1116
09 Recreación y cultura	0,0679
10 Educación	0,2876
11 Restaurantes y hoteles	0,2347
12 Bienes y servicios diversos	0,1542

Fuente: Cálculos CGR DES CDGPIF con información del DANE - ENPH

Mientras que en las prendas de vestir y el alojamiento es razonable la presencia de diferencias notorias entre deciles, dada la variabilidad de opciones para elegir los artículos o servicios con especificaciones acordes al nivel de ingreso, en educación las discrepancias tienen su origen en que, para los deciles más bajos, una gran parte del gasto (a veces su totalidad) es de naturaleza no monetaria por el carácter de gratuidad de este servicio cuando



es suministrado por el Estado. Se observa en contraste que en las divisiones de bienes y servicios esenciales (alimentos, salud, transporte) las diferencias entre deciles no son pronunciadas.

Debe reiterarse que el gasto en cada decil procede de los hogares que llevaron a cabo un gasto no nulo, es decir los que adquirieron al menos una unidad de cada bien o servicio según la división de gasto sujeta a análisis. Por ejemplo, en el decil 1 solamente 213 mil hogares de un total de 1,43 millones¹³ declaró realizar gasto en bebidas alcohólicas y tabaco, mientras que en el decil 10 el número se elevó a 514 mil. La división de alimentos es mucho más homogénea, con 1,38 millones de hogares en el decil 1 que llevaron a cabo gasto monetario (los restantes pudieron haber hecho autoconsumo, trueque u otra forma de adquisición sin dinero) y 1,42 millones en el decil 10. Los números de hogares por decil que adquieren cada categoría de bienes y el gasto incurrido correspondiente se detallan en el anexo 11.

Luego de analizar la distribución del gasto, se procedió a replicar los cálculos cambiando la variable del gasto de la ENPH por el pago de IVA. Para ello fue necesaria la homologación de sectores DIAN con la clasificación COICOP, y de este empalme se obtuvieron tasas efectivas de IVA, cuadro 9, a partir de las cuales se estimó el volumen de impuesto que tuvieron que cubrir los hogares. Por "efectivas" se entiende el resultado de descontar de la tarifa general el efecto de los beneficios tributarios sobre el IVA.

¹³ El valor de 1,43 millones es la décima parte de los 14,35 millones de hogares sobre los que la ENPH proyectó, a partir de factores de expansión, el comportamiento del gasto en todos los hogares del país, siguiendo las proyecciones del Censo General 2005.

Cuadro 9 Tasas efectivas de IVA por división COICOP

División gasto	IVA efectivo 2016	IVA efectivo 2017
01 Alimentos y bebidas no alcohólicas	5,96%	8,39%
02 Bebidas alcohólicas y tabaco	8,48%	9,86%
03 Prendas de vestir y calzado	8,49%	9,86%
04 Alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles	2,30%	2,60%
05 Muebles, artículos para el hogar y para la conservación ordinaria del hogar	8,34%	9,70%
06 Salud	2,96%	3,15%
07 Transporte	8,38%	9,55%
08 Información y comunicación	17,08%	18,65%
09 Recreación y cultura	4,30%	4,63%
10 Educación	-0,03%	0,01%
11 Restaurantes y hoteles	1,08%	0,90%
12 Bienes y servicios diversos	14,02%	14,90%
Total	5,83%	6,71%

Fuente: Cálculos CGR DES CDGPIF con información del DANE y de la DIAN

Luego de generados los valores para cada división, se calculó el índice de Gini para el pago de IVA asociado al total del gasto monetario corriente y para el gasto sin IVA (una aproximación a la variable de gasto básico utilizada en el Capítulo 2). El resultado de las mediciones respectivas se muestra en el cuadro 10.

Cuadro 10 Índice de Gini para el gasto sin IVA, en IVA y el gasto ENPH



Año	Gasto sin IVA	IVA	Gasto ENPH (Gasto con IVA)
2016	0,3033	0,1962	0,2978
2017	0,3035	0,1972	0,2978

Fuente: Cálculos CGR DES CDGPIF con información del DANE y de la DIAN

Es necesario precisar que el Gini del total del gasto en la ENPH es el mismo para 2016 y 2017 porque la encuesta en sentido estricto es una sola, realizada entre julio de 2016 y julio de 2017, de modo que su tabulación de resultados no distingue los gastos efectuados en cada año. No obstante, como las tasas de IVA sí se modificaron de un año a otro, el ejercicio realizado consistió en aplicar, sobre el gasto proyectado en la ENPH, los dos conjuntos de tasas de impuesto. Es evidente que, al no cambiar las proporciones de gasto entre las categorías de bienes, la consecuencia natural es que el Gini del IVA y el del gasto sin IVA varíen de manera mínima, casi imperceptible. De hecho, un cambio de mayor magnitud evidenciaría alteraciones inusitadas en las tasas, lo cual no se verificó ni siquiera ante la ocurrencia de la reforma tributaria de 2016.

Incluso si se dispusiera de patrones de gasto diferenciados por vigencia, la teoría económica convencional expone que los cambios en los patrones de consumo toman mucho tiempo en revelarse, por lo cual la autoridad estadística los actualiza a intervalos muy largos (diez años desde la versión anterior de la encuesta, que data de 2007), aparte del elevado costo que implica esta medición¹⁴.

¹⁴ Entre 2016 y 2017 las apropiaciones presupuestales para el proyecto de inversión del DANE denominado "Levantamiento de información actualizada, oportuna y representativa de los Ingresos y Gastos de los hogares en



En cuanto a los valores del Gini por cada división de gasto, éstos se mantienen invariables al pasar del gasto con impuesto al valor del impuesto o al gasto sin impuesto. Ello se debe a que en estas series la aplicación del impuesto tiene el mismo efecto para todos los deciles, consistente en aplicar un mismo múltiplo sobre los valores iniciales de gasto incurrido¹⁵.

A partir de los valores del cuadro 10 se hace posible, no obstante, calcular para el total del gasto monetario corriente los indicadores de progresividad de Kakwani y de Reynolds – Smolensky, que originalmente son utilizados para los ingresos, pero pueden ser replicados sobre el gasto. El primer indicador, en el contexto de la presente evaluación, estima la diferencia entre el índice Gini calculado para el impuesto y el índice del gasto antes del impuesto (gasto básico). El segundo indicador cuantifica la diferencia entre el Gini del gasto básico y el Gini para el gasto después de aplicar el impuesto (el gasto reportado en la ENPH).

Los valores obtenidos para ambos indicadores son, con base en las cifras consignadas en el cuadro 10, los mostrados en el cuadro 11.

Cuadro 11 Indicadores de Progresividad del IVA

Colombia a nivel nacional” fueron de \$37.189 millones, mientras que la ejecución (obligaciones) alcanzó los \$32.260 millones.

¹⁵ En efecto, si se parte de que el gasto total (GT) es igual al gasto básico (BG) más el IVA, y la cuantía de este último es igual a una tasa t aplicada al gasto básico, se tiene que:

$$GT = GB + IVA = GB + t * GB = GB(1 + t)$$

$$GB = \frac{GT}{(1 + t)}$$

$$IVA = GT - GB = GT \left(1 - \frac{1}{(1 + t)}\right)$$



Indicador	2016	2017
Kakwani	-0,1016	-0,1006
Reynolds - Smolensky	0,0055	0,0057

Fuente: Cálculos CGR DES CDGPIF con información del DANE y DIAN

Puede observarse que los resultados se contraponen entre uno y otro indicador, dado que mientras que por el criterio de Kakwani la aplicación del IVA resulta regresiva en razón a que el impuesto se concentra menos en los deciles altos de lo que se concentra el gasto básico, por el criterio de Reynolds – Smolensky se aprecia que el gasto con impuesto tiene esencialmente la misma distribución por deciles del gasto básico, lo cual da lugar a una variación del Gini casi nula. Este segundo resultado se sustenta en que las tasas impositivas más altas entre las divisiones del gasto no corresponden a los bienes y servicios cuyo gasto básico se concentra más en los deciles altos, por lo que el efecto progresivo es casi imperceptible. En consecuencia, la evidencia en favor de la regresividad del impuesto, procedente del cotejo entre la distribución del IVA y la distribución del gasto básico, hace más pertinente el resultado del indicador de Kakwani.

La evaluación de progresividad del impuesto fue complementada por un ejercicio de relación estadística (regresión) entre el índice Gini del IVA pagado y el grado de beneficio tributario aplicado al IVA. Esta última variable puede obtenerse a partir del indicador de ineficiencia-G utilizado en la evaluación de eficiencia (Capítulo 2). No obstante, dado que el citado indicador se aplicó a los sectores económicos de la clasificación de la DIAN, fue necesaria una homologación entre esos sectores y las divisiones de gasto de la ENPH para obtener mediciones de ineficiencia-G por división. Este empalme se generó



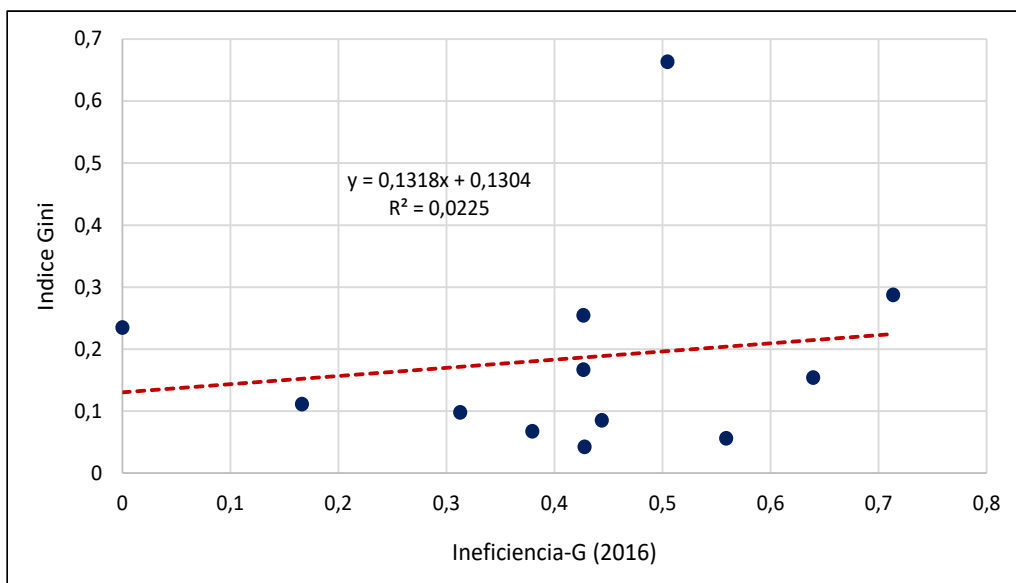
mediante una ponderación de las proporciones de consumo en los hogares de los productos de la matriz de oferta-utilización del DANE, previamente asignados a los sectores presentados por la DIAN.

La interpretación del resultado de la regresión es como sigue: si la relación estadística tiene coeficiente de regresión positivo y significativo, ello indica que a mayor grado de beneficio corresponde un mayor Gini, lo cual da a entender que los bienes y servicios con mayor ineficiencia-G tienden a ser aquellos cuyo pago del impuesto está muy concentrado en los deciles altos; en consecuencia, la política tributaria resultaría desacertada en el sentido de que los beneficios están asignados de modo proclive o favorable a la regresividad, porque el efecto de concentración del pago de IVA en los deciles altos resulta contrarrestado por la incidencia de los beneficios.

En contraste, si la relación estadística tiene coeficiente de regresión negativo y significativo, ello indica que a mayor ineficiencia-G corresponde un menor Gini, por lo cual el pago de IVA sobre los bienes con mayor grado de beneficio se concentra poco en los deciles altos; por ende, la política logra el objetivo de asignar los beneficios de modo considerable en los deciles de ingreso bajo, propiciando condiciones de progresividad tributaria.

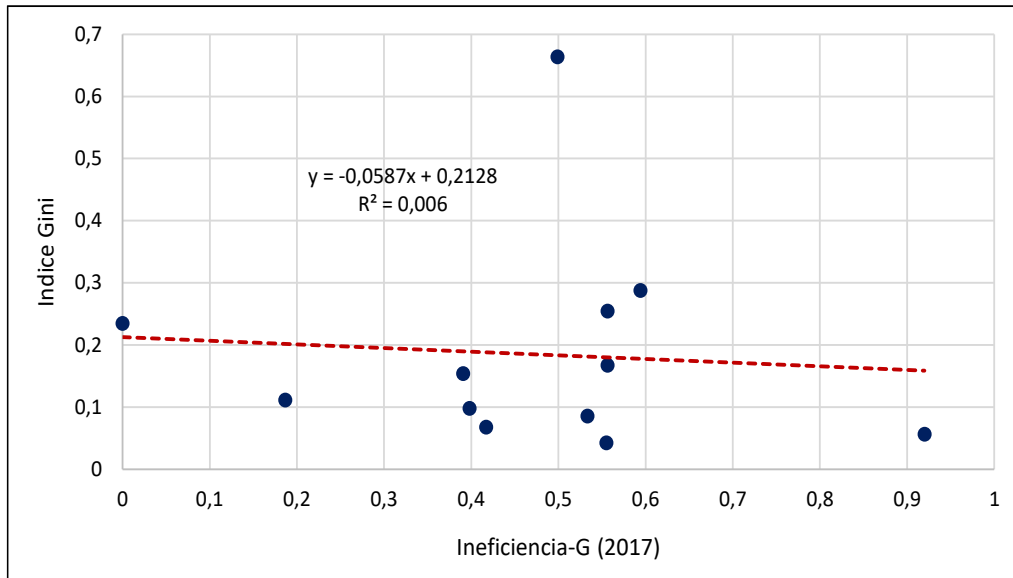
Los resultados del cotejo para las vigencias 2016 y 2017 (las únicas para las que está disponible la cuantificación del índice Gini) se aprecian en los gráficos 12 y 13.

Gráfico 12 Correlación Ineficiencia-G y Gini del IVA 2016



Fuente: Cálculos CGR DES CDGPIF con información del DANE y de la DIAN

Gráfico 13 Correlación Ineficiencia-G y Gini del IVA 2017



Fuente: Cálculos CGR DES CDGPIF con información del DANE y de la DIAN

Como se observa, en ambas imágenes los valores del índice Gini para las divisiones de gasto son las mismas, dado que un cambio en la tasa de impuesto sobre cada división considerada por separado, no modifica la distribución entre deciles. Por tanto, el cambio en la tendencia de las combinaciones de ineficiencia-G y Gini procede solamente del cambio en las tasas efectivas de impuesto entre 2016 y 2017. Se aprecia que mientras en 2016 la correlación fue positiva (a mayor ineficiencia o grado de beneficio, mayor índice), en 2017 la tendencia se hizo negativa. No obstante, en ambos escenarios la nube de puntos se encuentra muy alejada de las respectivas líneas de tendencia, por lo cual el grado de ajuste medido por el coeficiente de determinación R^2 es muy bajo en ambos años¹⁶.

Si a lo anterior se añade que los coeficientes de regresión (0,13 y -0,06 como se aprecia en las ecuaciones respectivas) no son significativos

¹⁶ Este coeficiente mide la fracción de la variabilidad de la variable dependiente (en este caso el índice Gini) explicada por el modelo de regresión utilizado, en este caso lineal.



estadísticamente a los niveles de confianza convencionales (90% a 99%), dado que el estadístico de prueba t de Student alcanza un valor de 0,48 en 2016 y un valor de -0,25 en 2017, se concluye que las tendencias no son consistentes para el propósito de predecir el efecto del grado de beneficio sobre la progresividad (recuérdese que un pago de IVA más concentrado en los deciles altos eleva la progresividad, según las definiciones de los indicadores de Kakwani y Reynolds-Smolensky).

En consecuencia, la relación entre el nivel de beneficios medido por la ineficiencia-G, y el índice Gini, es difusa, de modo tal que no se aprecia un vínculo empírico sólido entre la aplicación de beneficios sobre el IVA y la progresividad del impuesto en lo concerniente a su etapa de recaudo¹⁷.

El resultado revela así mismo que, incluso dejando de lado el componente del ahorro, causante de la regresividad estructural del IVA, y tomando en consideración el impuesto pagado respecto del gasto en bienes y servicios, el cuantioso gasto tributario en la coyuntura de la reforma tributaria de 2016 no condujo a una mejoría en la distribución de recursos de consumo que reflejara avances del país en materia de progresividad tributaria. Dado que los patrones de consumo evolucionan con lentitud y el gasto tributario no ha decrecido desde entonces, es razonable afirmar que en la actualidad se mantiene este mismo resultado de ausencia de impacto distributivo de los beneficios sobre el IVA.

¹⁷ Como se indicó al comienzo de este capítulo, la progresividad como un todo debe ser entendida en el contexto del ciclo comprendido entre el recaudo del impuesto y la asignación posterior de los recursos a sus destinatarios.



4 COMPENSACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS

La Ley 2010 de 2019 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 medida se fundamentó en la condición regresiva del IVA analizada en el Capítulo 3, y por la cual la población ubicada en los deciles inferiores resulta ser la más afectada, al dedicar una mayor proporción de su ingreso al pago del impuesto.

Por largo tiempo se ha buscado atenuar la regresividad del IVA mediante los beneficios de exención, exclusión y tarifas reducidas de IVA, esfuerzo que no ha logrado sus propósitos. De acuerdo con análisis efectuados por el Gobierno Nacional con base en la ENPH, 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), lo cual da cuenta de la concentración del uso de los beneficios por parte de quienes poseen mayor poder adquisitivo.

La iniciativa de compensación ha requerido una implementación metódica a través de dos actividades centrales: una selección y priorización de los hogares que se beneficiarán, y la conformación de un esquema de pagos centralizado y de bajo costo que favorezcan unas transferencias de forma eficiente y efectiva (Conpes 3896 de 2020). Al MHCP se le asignó inicialmente la responsabilidad de expedir la resolución con los hogares seleccionados con base en la metodología de focalización asignada al Departamento Nacional de Planeación (DNP), entidad que puede hacer uso de la caracterización



poblacional de pobreza y pobreza extrema, complementada por la base de beneficiarios potenciales de programas públicos (Sisbén).

El esquema de compensación establece la entrega de una suma fija bimestral, definida por el MHCP y el DNP cada año, con base en el IVA que pagan en promedio los hogares de menores ingresos¹⁸, expresada en términos de la unidad de valor tributario (UVT). La transferencia se realizará mediante el uso de los esquemas de pago de los programas que actualmente entregan ayudas monetarias a población en situación de pobreza.

Aunque la devolución estaba prevista para iniciar por fases, beneficiando a 300 mil hogares en 2020, y con proyecciones de un millón en 2021 y dos millones en 2022, debido a la contingencia de la pandemia del Covid 19, a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020¹⁹ el Gobierno decidió adelantar la implementación, con el propósito de mitigar los efectos causados por la pandemia en la población objeto de la compensación. Estos cambios llevaron a que se le asignara al DNP la responsabilidad de fijar el listado de los hogares beneficiarios²⁰ antes asignada al MHCP, toda vez que la primera entidad mencionada tiene a su cargo las metodologías de focalización y la administración del Sisbén. Las competencias asignadas al DNP se mantendrán por el término de duración de las consecuencias económicas adversas, derivadas de la pandemia, para los hogares más vulnerables.

La focalización del programa es tanto geográfica como poblacional. Por el primer criterio se utilizan los resultados de la medición de pobreza

¹⁸ Los cálculos se hacen a partir de la información de la ENPH 2016-2017.

¹⁹ Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

²⁰ Resolución 1058 de 27 de marzo de 2020, la cual estableció los beneficiarios de la compensación del IVA.



multidimensional del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, para priorizar los municipios con mayor incidencia de pobreza; por el segundo criterio, a través del Sisbén, se seleccionan los hogares potenciales a ser beneficiarios, información que se cruza con los registros de los programas Familias en Acción y Colombia Mayor (DNP, 2020).

En sesión del 23 de marzo de 2020, el Consejo Nacional de Política Fiscal (CONFIS) aprobó un monto global de la compensación por \$400 mil millones que beneficiarán a un millón de hogares en 2020. A partir de esta decisión se fijó en 2,1065 UVT²¹ el monto de la compensación para transferir bimestralmente a cada beneficiario²² desde abril de 2020. Este monto equivale a \$75.000 luego del redondeo utilizado para las obligaciones tributarias de acuerdo al artículo 868 del ET.

Los primeros hogares seleccionados fueron 700 mil del programa Familias en Acción y 300 mil del programa Colombia Mayor, priorizando a los hogares o individuos más vulnerables de estos programas, dentro de 1.100 municipios de la geografía nacional según el registro en Sisbén. Para 2020 se dispuso que los giros se realizaran a través de estos mismos programas citados.

Una vez que se surtan todos los requerimientos de tipo operativo para devolver la compensación, resulta necesario examinar los resultados alcanzados desde dos perspectivas: la primera, orientada a establecer si los beneficiarios forman efectivamente parte de la población más vulnerable; y la segunda, orientada a verificar si las sumas transferidas conllevan un impacto

²¹ La UVT de 2020 es de \$35.607 (Resolución 0084 del 28 de noviembre de 2019 de la DIAN).

²² Resolución 1058 del 27 de marzo de 2020 del DNP.



de reversión sobre la regresividad del IVA, en favor del principio de progresividad del sistema tributario.

En razón a las limitaciones de información para atender los análisis formulados, el presente estudio se encaminó a examinar la cobertura de la compensación en los primeros deciles y determinar la proporción del gasto en IVA que la compensación está cubriendo. Se revisó también el monto monetario proyectado para cumplir con la compensación frente al gasto tributario derivado del IVA, con el fin de mostrar la dimensión de ambos fenómenos en las finanzas públicas.

En complemento al resultado de regresividad obtenido mediante el uso del indicador de Kakwani (Capítulo 3), se observa que en 2016 el gasto 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. Este comportamiento resulta consistente con lo consignado en el Conpes 3986 de 2020, el cual señala que los hogares más pobres destinan un 7,3% de sus ingresos al pago del IVA, mientras que los hogares de mayores ingresos destinan 4,3% (DNP, 2020); estos valores ratifican la regresividad del impuesto en la actualidad, y refuerzan la necesidad de que la compensación alcance su objetivo pretendido de alivio sobre la desigualdad.

Para proveer una idea del alcance de la compensación en términos del gasto en IVA, se llevó a cabo una indexación a 2019 de las cifras de la ENPH en cuanto al gasto corriente monetario por decil, y de las cuantificaciones del pago de IVA y el gasto básico realizadas en el Capítulo 3²³. Como se observa

²³ Se optó por los datos de 2016 porque el corte inflacionario de diciembre de 2016 coincide con el punto medio de captura de datos de la encuesta.



en el cuadro 12, el decil 1, correspondiente a los primeros hogares seleccionados para beneficiarse con la compensación, incurrió en un pago de IVA por \$78.988 millones a precios de 2019. Dado que cada decil se encuentra integrado por 1,43 millones de hogares, el pago promedio de IVA para el decil 1 fue de \$55.063,4 mensuales por hogar.

Cuadro 12 Gasto con IVA, gasto básico y gasto en IVA por decil
(\$ millones constantes de 2019)

Decil	Hogares (miles)	Gasto Con IVA	Gasto en IVA	Gasto sin IVA
1	1.434	1.258.984	78.988	1.179.996
2	1.435	1.322.645	83.582	1.239.063
3	1.435	1.407.387	87.786	1.319.601
4	1.435	1.480.989	91.599	1.389.389
5	1.435	1.592.751	96.857	1.495.894
6	1.436	1.760.932	104.678	1.656.254
7	1.434	1.996.185	114.336	1.881.848
8	1.435	2.492.389	132.318	2.360.071
9	1.435	3.554.815	165.345	3.389.471
10	1.435	6.440.864	243.534	6.197.330
Total	14.350	23.307.940	1.199.022	22.108.918

Fuente: CGR DES CDGPIF con información del DANE y de la DIAN

Al cruzar la información registrada en el cuadro anterior con el alcance previsto del programa de compensación del IVA, se encontró que:



- La devolución mensual de \$37.500 cubre el 68.1% ($\$37.500 / \55.063) del valor equivalente al gasto promedio en IVA de un hogar del decil 1.
- Un millón de hogares beneficiarios en 2020 equivalen al 69.7% (1 millón / 1,43 millones) del total de hogares del decil 1.

En consecuencia, la suma que se está devolviendo a los hogares es notoriamente insuficiente para cubrir el total del gasto incurrido en IVA. Así mismo, la cobertura del programa es baja si se tiene en cuenta que el ingreso monetario de los primeros tres deciles (4,3 millones de hogares) es inferior al salario mínimo²⁴.

Teniendo en cuenta que en 2018 y 2019 los beneficios en el IVA le significaron al Estado un gasto tributario de \$67,3 y \$74,9 billones respectivamente (6,8% y 7,1% del PIB), y que la devolución del IVA agrega en 2020 \$0,4 billones, se deduce que, en términos de volumen, el peso de la iniciativa de compensación es bastante marginal. Se evidencia entonces que, mientras el Estado incurre en un elevado costo fiscal para atenuar la regresividad del IVA, los hogares pobres continúan destinando un porcentaje considerable de sus ingresos para el pago del impuesto, a la vez que los hogares de ingresos altos continúan beneficiándose de las exenciones, exclusiones y tarifas reducidas, apropiándose de la mayor parte de los beneficios sobre el IVA.

Por las anteriores consideraciones, la CGR advierte que la iniciativa de devolución del IVA, si no se complementa con medidas adicionales que reviertan la concentración expuesta del consumo de bienes excluidos, exentos

²⁴ \$828.116 pesos en 2019. Este valor se comparó con el ingreso por hogar de 2016 (ENPH) indexado a 2019.



y con tarifas reducidas, dará lugar a una mayor presión fiscal en el futuro para atender las necesidades de los hogares más pobres y vulnerables, dado el escenario actual de retroceso en los indicadores económicos y sociales a causa de la pandemia de Covid 19. La compensación, a pesar de su alcance reducido, puede ser el inicio de una serie de cambios en el régimen de IVA que permita, por vía del fortalecimiento económico de los hogares de menor ingreso, ampliar en el mediano plazo la base tributaria, lo cual repercutiría positivamente sobre la productividad del impuesto y el balance fiscal.

CONCLUSIONES

Los beneficios tributarios otorgados en el IVA implicaron un alto costo fiscal (de 5,7% a 7,1% del PIB) entre 2012 y 2019 que, en términos de recaudo total de impuestos administrados por la DIAN, equivale a cerca del 51,4%; este monto puede afectar significativamente el logro de los objetivos de política económica, social y fiscal propuestos para promover la equidad.

Entre 2012 y 2019 el indicador de productividad en la recaudación del IVA se situó entre 0,32 y 0,37, cerca de un tercio del recaudo potencial global. En consecuencia, a lo largo del período evaluado el Estado ha cedido dos tercios del recaudo potencial por cada punto porcentual de tarifa del IVA.

De los 19 subsectores analizados, seis alcanzaron un indicador de productividad superior al consolidado anual y 13 tuvieron un indicador inferior, entre ellos algunos con productividad cercana a cero debido a su bajo nivel de recaudo, influenciado a su vez por los incentivos tributarios. Los subsectores que brindaron mayor impulso a la productividad agregada fueron comercio (indicador de 1,01 en 2019), información y comunicaciones (0,93), e industria manufacturera (0,81).



El incremento de la tarifa general de 16% a 19% no condujo a elevar el valor del indicador de productividad ni el de Eficiencia-C, dado que la variación en la tarifa general, por su efecto en el recaudo potencial, contrarrestó el efecto sobre el ingreso fiscal.

El indicador de Eficiencia-C presentó una tendencia decreciente en el período de evaluación, debido a que el recaudo potencial creció más aceleradamente que el recaudo efectivo, situándose en niveles de 14,5% y 6,4% del PIB respectivamente a corte de 2019.

El Costo Fiscal de los Beneficios en el IVA, al permanecer en niveles cercanos al 6% del PIB durante todo el periodo analizado, se aproxima en su cuantía al recaudo efectivo de dicho impuesto, lo cual condujo a que el indicador de Eficiencia-C y el de Ineficiencia-G alcanzaran valores muy similares (cercaos a 0,40).

Desde la perspectiva alterna de la eficiencia económica, y frente a un escenario con tarifa general de aplicación plena, los beneficios acercan el equilibrio de mercado a los niveles que se obtendrían sin intervención del sector público, elevando la cantidad transada y reduciendo los precios.

La evaluación de progresividad, de acuerdo con el valor obtenido para el indicador de Kakwani (-0,1) dio lugar a una reafirmación de la condición regresiva del IVA, puesto que el impuesto se concentra menos en los deciles altos de lo que se concentra el gasto básico. A su turno, el indicador de Reynolds – Smolensky se mantuvo casi invariable y cercano a cero entre 2016 y 2017, por lo que resulta más pertinente el resultado del indicador de Kakwani.



El programa de compensación del IVA, al ser analizado en términos de sus alcances formulados para la vigencia 2020, mostró que la devolución mensual de \$37.500, cubre sólo el 68,1% del valor mensual promedio que gastó en IVA el decil 1 de la población; en complemento, el millón de hogares beneficiarios equivale a apenas el 69,7% del total de hogares del decil 1. Además de las limitaciones mencionadas, el volumen de recursos movilizados (\$0,4 billones) es muy reducido frente al gasto tributario del IVA, cuya mayor parte resulta apropiada por los hogares de los deciles de ingreso alto.