

COMENTARIO ECONÓMICO DEL DÍA

Marzo 23 de 2021



Propuesta de ANIF para hacer del IVA un impuesto más simple, eficiente y menos regresivo

En nuestras últimas publicaciones mencionamos los grandes retos a los que se enfrenta el sistema tributario colombiano y los puntos más importantes que requieren ser tratados en la próxima reforma fiscal. Hemos recalcado siempre que el principal objetivo debe ser la sostenibilidad de las finanzas públicas del país mediante un mayor recaudo tributario, que sea más equitativo y donde se haga más eficiente el gasto. La reforma debe favorecer, de forma fundamental, los principios constitucionales que rigen el sistema tributario: la progresividad, la equidad y la eficiencia. Así mismo, debe ser una promotora de la generación de empleo, la formalización y la inversión, especialmente en programas sociales y de desarrollo.

En ANIF, durante las últimas semanas, presentamos nuestras propuestas para reformar el sistema en cuanto al impuesto de renta de personas naturales y al IVA. Adicionalmente, en el último *Comentario Económico del Día* 18 de marzo profundizamos más en lo que se refiere al pago de renta para personas naturales. Hicimos especial énfasis en cómo las modificaciones propuestas para el pago del impuesto contribuirían a lograr una mejor redistribución del ingreso en Colombia, pues la estructura tarifaria marginal que diseñamos es mucho más progresiva. Ahora, en este nuevo *Comentario Económico*, queremos aclarar y detallar varios de los puntos que planteamos en nuestra propuesta de simplificación de la estructura del IVA junto con el fortalecimiento del esquema de devolución del impuesto a los hogares más vulnerables.

Nuestro objetivo es hacer del IVA un impuesto más simple, eficiente y menos regresivo.

Estructura actual del IVA

Hemos abordado ya, en varias ocasiones, los desafíos enormes que tiene el país en materia tributaria (ver *Comentario Económico del Día* 10 de marzo). Detengámonos aquí en los que tienen que ver con el Impuesto al Valor Agregado. Hoy, debido al afán de subsanar el mal diseño, bajo recaudo y poca eficiencia del sistema, preocupa que los ingresos tributarios del gobierno dependen cada vez más del IVA, que es, por definición, un impuesto regresivo. Además de lo que significa en términos de equidad la dependencia a un impuesto indirecto, según las estimaciones más recientes del Ministerio de Hacienda, las exenciones por concepto de IVA le cuestan al país más de 4.9 puntos del PIB de recaudo (cerca de \$52 billones de pesos). Otro punto que suma a la inequidad del sistema, pues quienes más se benefician de las exenciones, como veremos ahora, son aquellos de mayores ingresos. Por último, si bien se ha avanzado en el esquema de devolución del IVA, es necesario, para mitigar el impacto de la regresividad, ampliar de manera consistente la base de hogares beneficiarios.

Buena parte de los problemas del pago del IVA vienen de su compleja estructura. La existencia de cuatro categorías distintas (tarifa general, tarifa re-

Pág. 1

ducida, exención o exclusión, ver Cuadro 1) erosiona el recaudo del impuesto y complejiza su seguimiento y pago. En particular, encontramos que, si bien un poco más de la mitad de los bienes (99 de las 188 subclases que componen la canasta a la cual el DANE le hace seguimiento) están gravados a la tarifa general, el consumo en esos bienes tan sólo representa el 32% del total. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (2016-2017), un 5.6% del consumo (13 subclases) paga con tarifa reducida de 5% y el restante 62% del consumo se da en bienes y servicios excluidos (57 subclases), exentos (14 subclases) o tienen impuesto al consumo con tarifa 0 (5 subclases).

Lo anterior es problemático por muchas razones. Para empezar, puesto que son los hogares de mayores ingresos los que más consumen, las exenciones y exclusiones en la canasta los benefician en mayor proporción que a los hogares vulnerables quienes consumen menos. Por ejemplo, del consumo total de 2019, los hogares de ingresos altos tuvieron una participación de 47%, la de los hogares de ingresos bajos fue del 13% y la de los hogares vulnerables

de 18%. Si se analiza sólo el gasto en los bienes exentos y excluidos, entonces esas participaciones pasan a ser de 42%, 14% y 18%, respectivamente. Es decir, los hogares de ingresos altos consumen más del doble de bienes exentos y excluidos de lo que lo hacen los hogares de ingresos bajos y vulnerables. El hecho de que actualmente esos bienes no generen ningún tipo de recaudo es muestra de lo ineficiente y regresivo que es este impuesto.

Todo lo anterior se ve agravado por el hecho de que, mientras que el número de hogares de ingresos altos no supera los 3.4 millones, estimamos que existen cerca de 4.3 millones de hogares pobres y 4.2 millones de hogares vulnerables. En otras palabras, el IVA, que por definición es un impuesto regresivo, lo es aún más bajo el actual esquema de tratamientos especiales, que terminan por ser un subsidio a los hogares de mayores ingresos. En segundo lugar, la existencia de cuatro tratamientos diferentes complejiza el pago del impuesto, lo que, a su vez, abre la puerta para la evasión.

Cuadro 1. Canasta de bienes y servicios según tarifa del IVA (Sistema actual)

	Tarifa	Número de bienes	Peso en la canasta (%)
Tarifa plena	19%	99	32.2
Tarifa reducida	5%	13	5.6
Exentos	0%	14	10.3
Excluidos	-	57	41.3
ImpoConsumo	-	5	10.7
Total	-	188	100

Fuente: elaboración ANIF con base en DANE (ENPH 2016-2017 y Cuentas Nacionales) y la DIAN.

Propuesta de reforma al IVA

Todo lo anterior confirma que hay que reformar el sistema actual del IVA. Nuestra propuesta es sencilla. Busca tres cosas fundamentales. Primero, lograr una estructura de tributación más simple, que reduzca los subsidios que reciben los hogares de altos ingresos por los bienes con tratamiento especial, exentos o excluidos. Segundo, fortalecer el programa de devolución del IVA a los hogares de más bajos ingresos y así compensarles por el pago de este impuesto. Por último, aumentar el recaudo neto recibido por el Gobierno Nacional. Evidentemente, los cambios necesarios para cumplir con esas metas son profundos, razón por la cual la gradualidad es un elemento clave de nuestra propuesta.

Específicamente, la reforma consiste en extender la base de bienes y servicios que generen el pago efectivo de IVA, en tres fases a partir del 2022. De forma paralela, considerando el impacto que el im-

puesto tiene en los hogares de menores ingresos, proponemos fortalecer el esquema de devolución del IVA. Eso implica, tanto ampliar el grupo de hogares beneficiarios (pasar de 1 millón en 2020 a más de 4 millones en 2024), así como el monto total de la devolución. Adicionalmente, proponemos simplificar el sistema actual, con el paso gradual de cuatro a dos categorías, manteniendo los bienes y servicios con impuesto al consumo inalterados. Finalmente, una vez se consolide la ampliación de la base de bienes y servicios que pagan el impuesto a la tarifa plena, se podrá pasar a una reducción de la misma hasta fijarla en 18%, a partir de 2024.

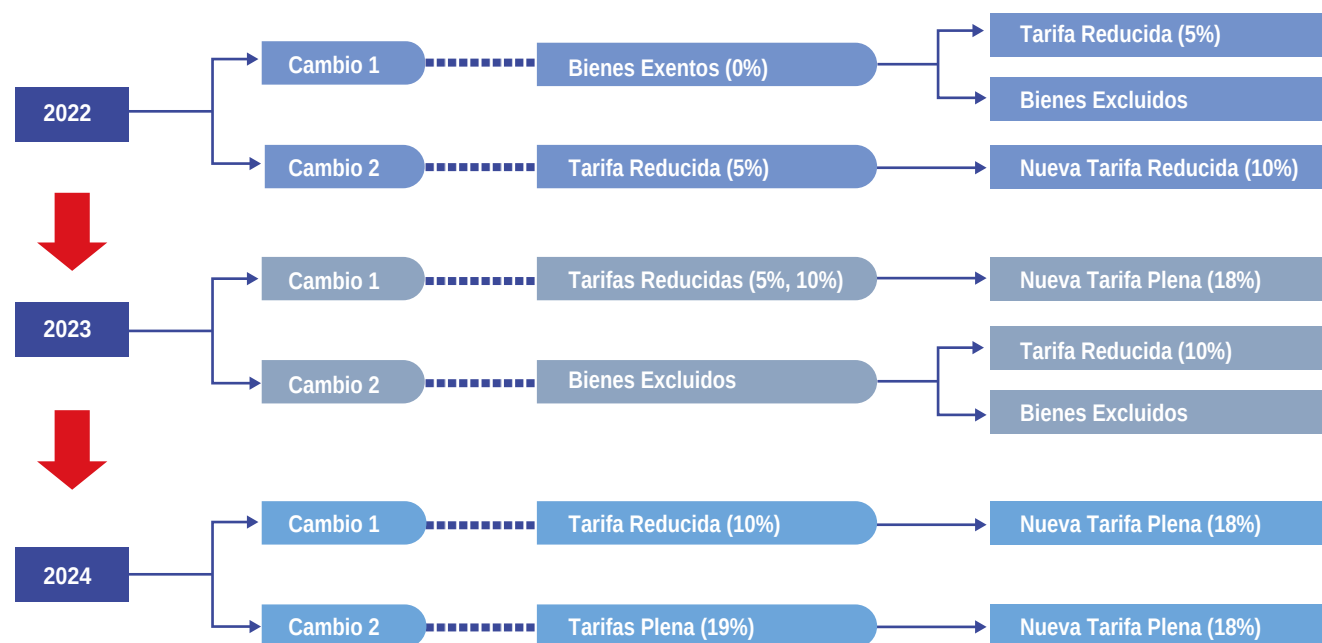
En primer lugar, reconociendo las condiciones que actualmente enfrenta la economía colombiana y que estimamos se prolongarán o tendrán efectos en el mediano plazo, diseñamos un escenario de reforma que se aplica de forma gradual. Planteamos una serie de etapas, que inician en 2022, que nos permitirán llegar

a lo que consideramos debe ser el objetivo final del sistema. Nuestro objetivo con la reforma es que, para el final de la transición, en el 2024, solo existan dos categorías: bienes “incluidos” que pagarían una tarifa general de 18% y bienes excluidos. Para llegar a ese esquema, proponemos que la transición se haga de acuerdo con lo mostrado en la Ilustración 1.

Fase 1: 2022

Tres de las 14 subclases exentas¹ pasarían a pertenecer a la categoría de bienes excluidos, mientras que los restantes 11 pasarían a recibir una tarifa reducida de 5%. De forma similar, todos los bienes que hoy reciben una tarifa de 5% (13 subclases) pagarían una tarifa reducida “nueva” de 10%. Los demás bienes y servicios no tendrían cambios en su funcionamiento. *Llegados a este punto ya desaparece el tratamiento de bienes exentos, es decir, de tarifa cero.*

Ilustración 1. Escenarios de transición 2022-2024



Fuente: elaboración ANIF.

Fase 2: 2023

El primer cambio en esta segunda fase es que las 24 subclases que tributaron con una tarifa reducida (ya sea del 5% o del 10%) en el año anterior (2022) pasarían a pagar el impuesto con la “nueva” tarifa plena de 18%. La otra modificación se haría sobre un grupo de bienes excluidos (21 subclases), compuesto principalmente de alimentos, bebidas y servicios de recreación, que dejarían de estar excluidos para pagar una tarifa reducida de 10%. Las restantes 36 subclases permanecerían con su estatus de excluidas. *En esta fase desaparecen los bienes con una tarifa reducida de 5%.*

Fase 3: 2024

Finalmente, en el año 2024 los cambios se dan en dos frentes. Primero, los bienes que en el año anterior pagaban el IVA a una tarifa de 19% pasarían a una de 18%, que sería la nueva tarifa general. De forma similar, los bienes que en el 2023 tributaban con una tarifa reducida de 10% ahora lo harían con la tarifa general de 18%. Los demás bienes estarían excluidos del pago de IVA. *En esta fase desaparecen los bienes que pagan el impuesto con una tarifa diferenciada.*

El resultado final de la implementación de la reforma es la existencia de dos categorías: bienes y servicios “incluidos” que pagan una tarifa del IVA del 18% y los bienes y servicios excluidos. En particular, de las 188 subclases, 144 pagarían el IVA a una tasa general del 18% en 2024, mientras que 44 subclases continuarían excluidas, incluidas las 5 que seguirían sin pagar este impuesto, pero sí el del consumo (ver Cuadro 2). El cambio sería significativo, haríamos una transición de una canasta gravada a tarifa plena con un peso de 32% a una con una participación superior al 51%.

Ahora bien, como se ha dicho a lo largo de este documento, el IVA, al ser un impuesto indirecto que tie-

ne como base los gastos y no los ingresos de los hogares, es altamente regresivo, es decir que afecta de manera desproporcionada a los más pobres y vulnerables. Con un agravante adicional: el diseño actual del impuesto en Colombia, con diferentes tarifas y tanta cantidad de bienes exentos, agudiza esa situación. Por esa razón, la propuesta de reforma del impuesto expuesta en la sección anterior va acompañada necesariamente del fortalecimiento del programa de devolución del IVA, que mitigue la falta de progresividad del impuesto.

Para empezar, partimos de la ampliación de la cobertura del programa, al pasar de un millón de beneficiarios en 2020 (objetivo inicial del gobierno de 2 millones en 2021) hasta llegar, en 2024, a 4.3 millones de hogares, que representan los primeros tres deciles del ingreso. Para eso, la ampliación se realizaría paulatinamente. A pesar de los requerimientos de recursos que esta ampliación tendría, el recaudo neto del gobierno será significativamente superior a lo que se observa en la actualidad (más sobre esto en la siguiente sección). En segundo lugar, y de manera importante, dado el aumento en la proporción

**Cuadro 2. Canasta de bienes y servicios según tarifa del IVA
Propuesta 2024**

	Tarifa	Número de bienes	Peso en la canasta (%)
Tarifa plena	18%	144	51.7
Excluidos	-	39	37.7
ImpoConsumo	-	5	10.7
Total	-	188	100

Fuente: elaboración ANIF con base en DANE (ENPH 2016-2017 y Cuentas Nacionales).

¹ Estos son: los productos farmacéuticos y dermatológicos, los libros de texto y los libros y la lista de útiles escolares.

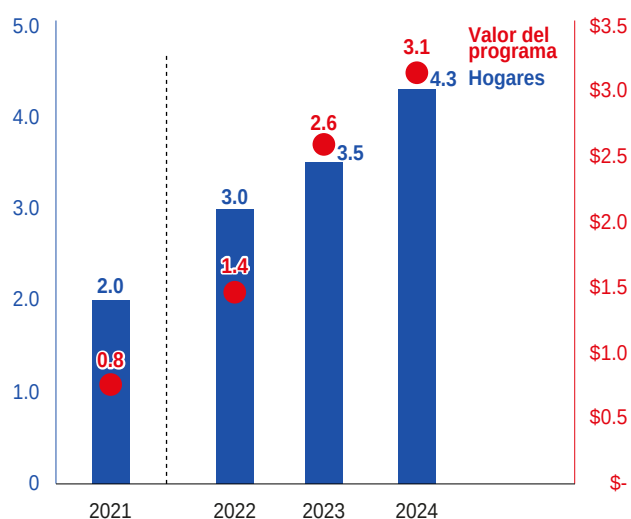
de bienes y servicios que entrarían a pagar IVA bajo nuestra reforma, también se incrementaría el valor de la devolución que cada hogar recibiría.

En ese orden de ideas, calculamos el valor total del programa a partir de dos componentes. El primero consiste en encontrar el monto total de la devolución del impuesto bajo las condiciones actuales y una evolución progresiva hacia los objetivos mencionados. Para el 2021, el Gobierno Nacional determinó que el programa se ampliará de 1 a 2 millones de hogares, que recibirían cinco pagos de \$75,000 pesos en el transcurso del año, para un total de \$375,000 por hogar. Con lo anterior, mantenemos el monto “base” de la transferencia inalterado y expandimos el programa a 3 millones de hogares en 2022, 3.5 millones en 2023 y más de 4 millones en 2024. Lo anterior con miras a acercarse al número de hogares que estimamos son de ingresos bajos. El resultado de esos cambios es un crecimiento en el valor del programa, pasando de \$750 mil millones en 2021 a más de \$1.5 billones de pesos en el 2024.

El segundo componente se deriva del recaudo adicional que generaría la implementación de la reforma propuesta. Es decir, al monto “base” de la devolución se le suma un valor que corresponde a la participación de los hogares de menores ingresos sobre el recaudo adicional. Dicho monto se aproxima por medio de la participación de los hogares beneficiarios en cada año en el gasto en cada subclase de bienes y, por ende, en el recaudo. En otras palabras, incorporamos el impacto que la medida tiene sobre los hogares de más bajos ingresos al estimar parte de la devolución a partir de lo que esos hogares pagarían de más por el IVA. Así, este componente resulta con un monto adicional sobre la base que ya calculamos. Sumando los dos elementos, se tiene que el valor total del programa iría de \$1.4 billones en 2022 a más de \$3 billones de pesos en 2024 (0.25% del PIB de hoy), ver Gráfico 1.

El Cuadro 3 resume las principales características de nuestra propuesta del programa de devolución del IVA. El esquema preserva los cinco pagos anua-

Gráfico 1. Hogares beneficiarios (millones) y valor total del programa de devolución del IVA (COP billones)



Fuente: elaboración ANIF.

Cuadro 3. Características del programa de devolución del IVA Propuesta

	2022	2023	2024
Hogares beneficiarios (millones)	3.0	3.5	4.3
Monto de cada devolución por hogar (COP)	\$96.531	\$147.214	\$145.585
Número de pagos anuales	5	5	5
Valor de la devolución total por año (COP)	\$482.655	\$736.068	\$727.927
Valor total del programa (COP billones)	1.4	2.6	3.1

Fuente: elaboración ANIF.

les que se tiene en la actualidad, mientras que incrementa el valor de cada una de esas transferencias y, por lo tanto, de la devolución total anual recibida. Así, para el primer año (2022), los hogares recibirían cinco pagos, cada uno de \$96,531 pesos, sumando una devolución de \$482,655 pesos en ese año. Para el 2024, cuando entra en vigor la reforma completa, los hogares de más bajos ingresos recibirían cinco pagos de \$145,791 pesos, acumulando una devolución anual de \$728,056 pesos.

Una vez tenemos las dos caras de la propuesta (ampliación del IVA a más bienes de la canasta y fortalecimiento y profundización del programa de devolución), desarrollamos estimaciones de su impacto sobre el recaudo total. Partimos, entonces, de estimar tres “elementos”: el recaudo “base” en un mundo sin reforma, el recaudo bruto con la reforma y la devolución.

El primer paso es computar un escenario “base” entre 2022 y 2024, en el cual se estima el valor del recaudo por IVA bajo el sistema de tarifas actual frente al consumo ajustado para cada subclase. Lo anterior nos servirá más adelante para encontrar el recaudo adicional de la reforma en cada año con respecto al *statu quo*. Como se mencionó, con el objetivo de tener gradualidad en la implementación de la medida, cada año trae cambios distintos sobre la estructura del IVA en la canasta de bienes y servicios. Esos cambios, que usualmente significan el aumento en el precio de los bienes y servicios, necesariamente implican que los hogares van a alterar sus patrones de consumo. Para incorporar ese efecto, utilizamos las elasticidades precio de la demanda estimadas para los grupos de alimentos, educación, vivienda, transporte y otros, lo que permite incluir en los cálculos una potencial caída en el consumo². Con lo anterior en mente, se estima usando la estructura propuesta, el nuevo recaudo por IVA y su diferencia frente a la base (sin reforma). A eso se le aplican las elasticidades para cada grupo

de bienes y servicios y se reestima el consumo de los hogares por subclase.

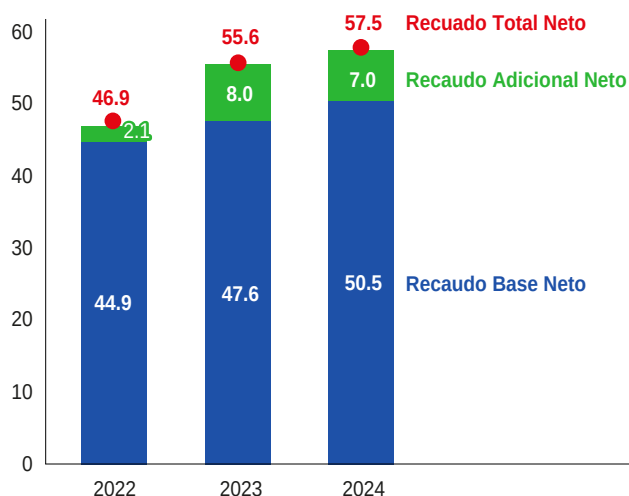
Una vez se tiene ese consumo ajustado con las elasticidades, se vuelve a calcular el recaudo con la nueva estructura de tarifas y su diferencia frente al recaudo base. Ese diferencial que, en términos prácticos, representa el recaudo adicional por la implementación de la reforma, debe, no obstante, ser ajustado un par de veces más. Esos ajustes buscan incorporar, por un lado, los fenómenos de informalidad, evasión y elusión que reducen las perspectivas de recaudo y por el otro, los descuentos de la cadena de producción que se hacen sobre el pago del impuesto.

El Gráfico 2 contiene los resultados de nuestras estimaciones para el IVA. Para 2022, con los cambios sobre la tarifa reducida, obtenemos un recaudo adicional neto de devoluciones de más de \$2 billones de pesos, lo que nos lleva a tener un recaudo total por IVA en ese año de \$46.9 billones de pesos. En el siguiente año, el recaudo adicional neto de la medida se acerca a los \$8 billones y el total a \$55.6 billones. Finalmente, en el 2024, el recaudo adicional es de \$7 billones, frente a un mundo sin reforma, lo que nos lleva a un ingreso tributario total por IVA de \$57.5 billones de pesos. La caída en el recaudo adicional en el 2024 con respecto al año anterior responde a que las 99 subclases que antes pagaban el impuesto a una tasa del 19% ahora lo harían a una tasa inferior de 18%. Todos estos valores ya incorporan la devolución del IVA a los hogares de bajos ingresos.

En términos del PIB, la propuesta tiene el potencial de crear un recaudo adicional por IVA de 0.7 - 1.0 puntos y con eso alcanzar la cifra de recaudo total por IVA de entre 4.7% y 5% del PIB para 2024 (ver Gráfico 3). Esto sin contar con el recaudo adicional (de cerca de 0.15% del PIB) que se obtiene por eliminar la categoría de exentos que, al tener una tarifa de 0% y permitir

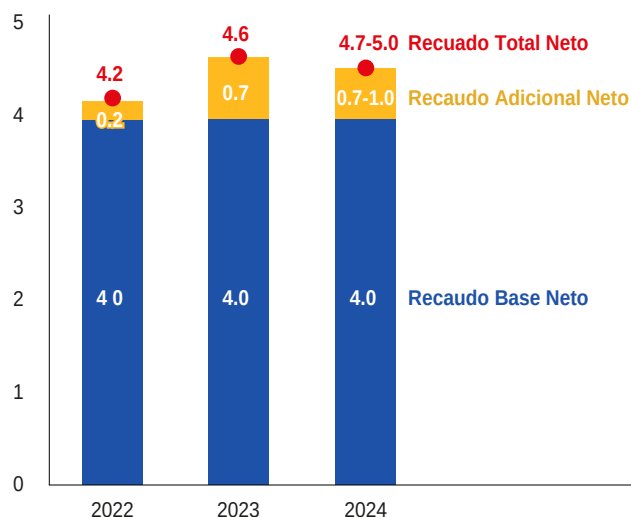
² Estas se toman del documento del MHCP para la reforma tributaria del 2016. El rango en el que se mueven las elasticidades aplicadas es -0.33 y -0.75, dependiendo de la subclase de gasto.

Gráfico 2. Recaudo Neto Adicional por IVA: Propuesta (\$ billones corrientes)



Fuente: elaboración ANIF con base en DANE (ENPH 2016-2017 y Cuentas Nacionales).

Gráfico 3. Recaudo Neto Adicional por IVA: Propuesta (% del PIB*)



*Recaudo y PIB proyectados en precios corrientes.
Fuente: elaboración ANIF con base en DANE (ENPH 2016-2017 y Cuentas Nacionales).

descuentos, muestran hoy un recaudo negativo. Así las cosas, en el mejor de los escenarios estaríamos hablando de casi un punto del PIB de recaudo adicional. Los resultados aquí presentados no son menores (entre 0.7 y 1.0%). De hecho, apuntan a que rediseñar el actual esquema del IVA traería beneficios importantes, tanto para el gobierno, como para los hogares colombianos. En efecto, medidas que estén encaminadas a aumentar la progresividad del impuesto y disminuir su complejidad, al ampliar la base de bienes y servicios y a fortalecer el programa de devoluciones, tendrían efectos relevantes sobre el nivel de recaudo y el valor de las transferencias recibidas por los hogares de menores ingresos. Adicionalmente, por definición, una ampliación de la base del IVA genera formalización de la economía, ya que todos los eslabones de la cadena empiezan a requerir recibos para poder descontar sus pagos. Y vale la pena decir que este no es un efecto teórico, ya ha sido comprobado en la realidad en Colombia y en muchos otros países.

IV. Conclusiones y documentos posteriores

Los pilares sobre los cuales se desarrolla la propuesta de la nueva estructura del IVA son:

- Ampliar, de forma gradual, en etapas que suponen una transición desde 2022 hasta 2024, la base de bienes y servicios que generen el pago efectivo de IVA.
- Reducir la tarifa plena con respecto a la que se tiene hoy en día. Es decir, pasar progresivamente de la tarifa plena actual del 19% al 18%.
- Simplificar la estructura. Para el final de la transición, en el 2024, proponemos que existan únicamente dos categorías: bienes “incluidos” que pagarían una tarifa general de 18% y bienes excluidos (más el impuesto al consumo específico a

algunos bienes). Es decir, desaparecería la categoría de tarifa reducida y la categoría de bienes exentos.

- Compensación completa del IVA a los hogares más pobres y vulnerables, ampliando el grupo de hogares beneficiarios y el monto total de la devolución.

Estimaciones de mayor recaudo y otros resultados esperados:

- La propuesta para modificar la estructura del IVA llevaría a un recaudo adicional que comienza con 0.2% del PIB en 2022 y llega a un nivel entre 0.7 y 1% en 2024. Como se presenta en el Cuadro 4, solo con las reformas al pago de renta (ver *Comentario Económico del Día* 18 de marzo) e IVA, el recaudo tributario del GNC aumentaría en hasta 1.5-1.8% del PIB en 2024.

Tal como hemos mencionado, el país se encuentra en un escenario de déficit estructural y de necesidades crecientes, unas de corto plazo (aquellas derivadas de la pandemia) y otras de largo plazo (asociadas al gasto social y de infraestructura que se requiere para mejorar la productividad). Con las propuestas tanto de renta a personas naturales en IVA hemos hecho un aporte significativo a la meta de recaudo en el corto plazo, pues alcanzaríamos entre 1.5 y 1.8 puntos del PIB de los 2 que se requieren.

En el próximo informe realizaremos nuestras propuestas de tributación a las personas jurídicas buscando in-

Cuadro 4. Recaudo adicional por las reformas en el impuesto de renta de personas naturales y en el IVA - % del PIB

	2022	2023	2024
Impuesto a la renta de p. naturales	0.8%	0.8%	0.8%
Impuesto al Valor Agregado - IVA	0.2%	0.7%	0.7% - 1%
Total	1.0%	1.5%	1.5% - 1.8%

Fuente: elaboración ANIF.

centivar la formalización, la generación de empleo y la inversión. De esta manera, nos concentraremos en el fortalecimiento del régimen de tributación simple, particularmente para las empresas pequeñas y medianas, en el impuesto a los dividendos y en una propuesta novedosa para el impuesto al patrimonio basada en una estructura marginal que permita un mayor recaudo con mayor progresividad. Posteriormente, en otro informe, presentaremos nuestra propuesta de reestructuración de la política social basada en transferencias generalizadas a los hogares más vulnerables, reuniendo y ampliando los diferentes programas de transferencias existentes en la actualidad que, consideramos, debe ir de la mano con la eliminación gradual de los subsidios pensionales. Finalizaremos esta serie de informes con un balance de todas nuestras propuestas en términos de recaudo e impacto en la pobreza y la desigualdad, antes y después de transferencias.

Equipo de Investigación de ANIF

Presidente de ANIF
Mauricio Santa María S.

Vicepresidente de ANIF
Carlos Felipe Prada L.

Investigador Jefe de ANIF
Anwar Rodríguez C.

Investigadores

Juan Sebastián Burgos V.
Camila Ciurlo A.
Daniela Escobar L.
José Antonio Hernández R.
Laura Llano C.

Norberto Rojas D.
Erika Schutt P.
Martha Lucía Silva B.
Camilo Solano C.

Pasante de Investigación

Samuel Malkun M.