

---

---

# ARCHIVOS DE ECONOMÍA

---

---

Compensación del IVA para los hogares más vulnerables: cuantificación y efectos distributivos.

Javier AVILA MAHECHA  
Tania Camila LAMPREA-BARRAGÁN\*  
Gabriel Armando PIRAQUIVE GALEANO\*



**Documento 509**  
**Dirección de Estudios Económicos**  
**27 de mayo de 2020**

---

La serie ARCHIVOS DE ECONOMÍA es un medio de divulgación de la Dirección de Estudios Económicos, no es un órgano oficial del Departamento Nacional de Planeación. Sus documentos son de carácter provisional, de responsabilidad exclusiva de sus autores y sus contenidos no comprometen a la institución.

Consultar otros **Archivos de economía** en:

<https://www.dnp.gov.co/estudios-y-publicaciones/estudios-economicos/Paginas/archivos-de-economia.aspx>

<http://www.dotec-colombia.org/index.php/series/118-departamento-nacional-de-planeacion/archivos-de-economia>

# Compensación del IVA para los hogares más vulnerables: cuantificación y efectos distributivos.

Javier Avila Mahecha<sup>1</sup>

[javilam@dian.gov.co](mailto:javilam@dian.gov.co)

Tania Camila Lamprea-Barragán\*

[tlamprea@dnp.gov.co](mailto:tlamprea@dnp.gov.co)

Gabriel Armando Piraquive Galeano\*

[gpiraquive@dnp.gov.co](mailto:gpiraquive@dnp.gov.co)

## Resumen

El IVA aporta el 42% de la tributación nacional y junto al impuesto de renta constituyen las bases del sistema impositivo colombiano. La carga tributaria de este impuesto se ha triplicado durante las dos últimas décadas como resultado del incremento de la tarifa general y la reducción en la tasa de evasión. Sin embargo, la productividad del impuesto ha declinado en años recientes, como consecuencia de las exclusiones y exenciones que afectan la base imponible, así como por la unificación en el 5% de las tarifas preferenciales.

Las exclusiones, exenciones y tasas diferenciales del IVA llevan a que la tarifa efectiva sobre ingresos sea baja (5,6%) respecto de la tarifa general. Adicionalmente, estos tratamientos preferenciales tienen mayor peso relativo en las familias de menores ingresos, de manera que la regresividad potencial del tributo se ve notablemente reducida.

Tomando en cuenta estos efectos y con el ánimo de promover una sociedad más equitativa, la ley 2010 de 2019 determinó que las familias más vulnerables del país debían recibir una compensación por el pago del IVA. Con base en los consumos detallados, reportados en la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares elaborada por el DANE, y considerando la estructura tarifaria tomada de la legislación tributaria del IVA, se estimó que la compensación mensual promedio para las familias de los deciles 1 y 2 de la distribución de ingresos asciende a \$31.027 mensuales por hogar, a precios del año 2020. Una vez se transfiera la compensación del IVA a los hogares beneficiados, la regresividad del tributo prácticamente se diluye.

**Palabras Clave:** Compensación IVA; Regresividad; Eficiencia; Equidad.

**Clasificación JEL:** H21; H22; H23; H30.

---

<sup>1</sup> Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

\*Departamento Nacional de Planeación.

Los autores agradecen los comentarios y aportes realizados por Juliana Camargo de la Dirección de Estudios Económicos. Los errores, opiniones y omisiones son responsabilidad de los autores y no comprometen a la institución.

## Introducción

La ley 2010 de 2019 que introdujo cambios a la normatividad tributaria de Colombia tuvo como principales orientaciones la promoción del crecimiento económico, el empleo y la inversión; así como el fortalecimiento de las finanzas públicas y la consecución de mayor progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario.

Entre las principales disposiciones incluidas en la reforma tributaria orientadas a mejorar la situación socioeconómica de la población de menores ingresos y encaminadas a apoyar actividades relacionadas con educación, empleo, pensiones y consumo básico se pueden destacar las siguientes.

- Exención del IVA para medicamentos, vitaminas, vacunas, antibióticos (Artículo 12).
- Compensación por el IVA pagado por la población más vulnerable (Artículo 21).
- Tres días feriados de IVA en el año, en los que se concede exención del tributo para la venta de pequeños electrodomésticos, artículos para la práctica del deporte, vestuario y sus complementos, útiles escolares, juguetes (Artículos 22 a 26).
- Aumento del tope mínimo a partir del cual se practica retención en la fuente para pagos laborales y pensiones, que pasó de 87 a 95 Unidades de Valor Tributario por mes. Los pagos dentro de estos límites ya no estarán sometidos a retención en la fuente (Artículo 42).
- Dedución en el impuesto de renta del 120% por pagos salariales al primer empleo de jóvenes menores de 28 años (Artículo 88).
- Exención del gravamen a los movimientos financieros para los traslados y retiros totales o parciales del auxilio de cesantías y los intereses sobre cesantías (Artículo 99).
- Reducción de los aportes a salud para pensionados con mesadas de un salario mínimo, pasando del 12% actual, al 8% en los años 2020 y 2021 para situarse finalmente en el 4% a partir de 2022. Para pensionados con mesadas superiores a 1 salario mínimo y hasta 2 salarios la tarifa pasó al 10% (Artículo 142).

Dentro de estas disposiciones se destaca en especial, por su efecto en materia de equidad, la compensación para las familias de menores ingresos por el IVA que ellas pagan en promedio. Según quedó establecido en la ley 2010 de 2019, de conformidad con la metodología de focalización definida por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe determinar los beneficiarios de esta compensación.

El propósito básico del presente documento es definir la metodología de focalización para identificar los beneficiarios de la compensación de IVA para los hogares más vulnerables y elaborar las estimaciones correspondientes. Además de esta introducción el documento está integrado por seis secciones. En la primera se reseñan algunas experiencias de países que han implementado compensaciones o devoluciones del IVA. En la segunda sección se ilustra la evolución que este tributo ha tenido en Colombia durante los últimos años.

La tercera sección está dedicada a describir los aspectos relevantes de la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH) que se toman en cuenta para el desarrollo del ejercicio. En la cuarta sección se presenta la metodología aplicada para estimar la compensación del IVA. La quinta sección recoge los resultados obtenidos, en términos de ingresos y gastos por hogar, el valor de la compensación, el costo fiscal de la misma y sus efectos redistributivos. Por último, se presentan las conclusiones del ejercicio.

## 1. Revisión de literatura

El Impuesto al Valor Agregado es uno de los ejes centrales de los sistemas tributarios, puesto que se define como un impuesto sobre el consumo, donde este último representa aproximadamente el 70% o 80% del PIB a nivel mundial (Barreix, A., Bès, M., y Roca, J. 2012). Pese a su notable relevancia, este tributo presenta dificultades en términos de distribución del ingreso, ya que no toma en consideración la desigual capacidad de pago de los contribuyentes, generando que la tasa efectiva del tributo (IVA/Ingreso) resulte regresiva, es decir, que los primeros deciles de la distribución del ingreso resulten ser los más afectados.

Barreix et al (2012) proponen tres canales de intervención en los que se pueden implementar medidas orientadas a atenuar la regresividad del IVA: i) la base imponible; ii) las tarifas iii) y el alivio a contribuyentes por medio de compensaciones.

En el caso colombiano las principales normativas que se han aplicado con el fin de morigerar la regresividad del impuesto han sido: i) tarifas diferenciales y reducidas; ii) bienes y servicios excluidos o exentos de la base imponible y, recientemente, iii) la compensación del IVA a la población más vulnerable, siendo esta última una propuesta establecida en la ley de crecimiento de diciembre de 2019, a la que se hace alusión en este documento.

Entre los países que aplican compensaciones de impuestos indirectos como una manera de revertir la inequidad en los sistemas de tributación, específicamente en lo correspondiente al IVA, figura Canadá, donde se estableció una política denominada *Goods and Services Tax Credit*, mediante la cual se realiza una transferencia trimestral a grupos vulnerables de la población. La transferencia está a cargo de *Canada Revenue Agency*, que es la entidad encargada de la administración tributaria en ese país y que también administra los pagos de los programas sociales del gobierno federal. El monto de la compensación se condiciona por el estado civil, el número de integrantes de la familia y el nivel de ingresos de los contribuyentes. Así, esta normatividad tributaria busca beneficiar a un grupo de contribuyentes a efectos de revertir parcialmente el impacto regresivo del impuesto. (Barreix, A., Bès, M., & Roca, J., 2012)

Si bien una de las principales dificultades de la implementación de las transferencias condicionadas es la identificación de los beneficiarios elegibles, el sistema canadiense dispone de una amplia base de datos de las características socio demográficas de su población, además de contar con una alta formalidad de la actividad económica, que le permite mayor facilidad para identificar los potenciales beneficiarios.

En América Latina, Ecuador permite igualmente que contribuyentes vulnerables soliciten la devolución del IVA pagado en las compras e importaciones. Dentro de los grupos beneficiados

por dicha política están las personas con capacidades especiales y de la tercera edad, quienes reciben una compensación del 12% (tarifa del Impuesto al Valor Agregado) causado por las compras de bienes y servicios de primera necesidad para el uso personal. Esta devolución se condiciona a que las personas con capacidades especiales certifiquen una discapacidad mayor al 30% y también está sujeta a que los nacionales y extranjeros establecidos en el país sean mayores de 65 años. (García, C., Jefferson, A., Zavala González, J. A., Janumis, D., Alicia, D., Menéndez Pín, T. D. R., & López Zambrano, A. J. (2018))

Por su parte, en Argentina, la ley 27.253 del 8 de junio de 2016 establece un régimen de reintegro de una proporción del impuesto al valor agregado por las compras de bienes muebles realizadas en comercios dedicados a la venta minorista, así como en comercios mayoristas que facturen a consumidores finales. Esta política devuelve a los beneficiarios el 15% del monto de las operaciones, sin que supere los 300 pesos argentinos. La normatividad contempla únicamente *“Las operaciones realizadas en el territorio nacional, con la condición de que los pagos sean débitos que se realicen en cuentas abiertas en sucursales o casas centrales de entidades financieras comprendidas en la ley 21.256 y sus modificaciones, radicadas en el país o a través de tarjetas prepagadas no bancarias, o sus equivalentes.”* (Boletín Oficial de la Republica de la Argentina No 33.398, 2016)

El mecanismo de transmisión es mediante la utilización de transferencias bancarias cursadas por tarjetas de débito que emitan las entidades habilitadas para la acreditación de beneficios laborales, asistenciales o de la seguridad social, incluyendo a las tarjetas prepagas no bancarias o sus equivalentes. Es importante mencionar que uno de los principales objetivos de esta norma, es fomentar el uso de medios de pago electrónicos como alternativa al efectivo, lo que permite acortar la distancia entre los beneficiarios de programa y el sistema financiero. (Boletín Oficial de la Republica de la Argentina No 33.398, 2016)

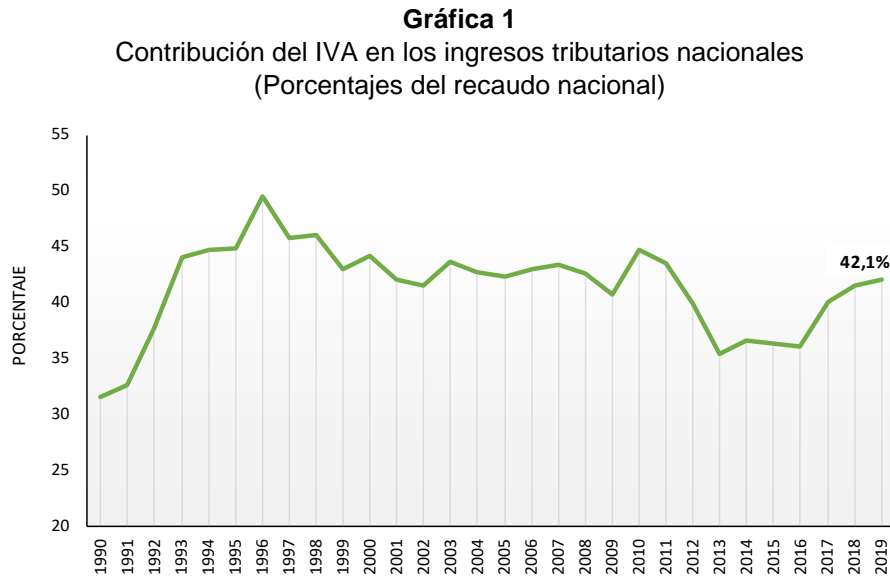
Otra experiencia latinoamericana es la del gobierno brasileño que implementó el programa conocido como Nota Fiscal Paulista que, si bien no tenía como objetivo principal subsanar la regresividad del IVA, desarrolló una aplicación virtual para que los consumidores pudieran fiscalizar sus compras y de esta manera recibir beneficios sobre el impuesto pagado y premios a través de sorteos. (E. González Mata, I. Romero Márquez y R. Padilla Pérez, 2019)

## **2. Contexto y antecedentes del IVA en Colombia**

El IVA en Colombia tuvo su precursor en el impuesto a las ventas que se adoptó en 1964. Ese tributo gravaba en forma monofásica algunos bienes industriales, pero su paulatina generalización y las interrelaciones sectoriales condujeron a la instauración del impuesto al valor agregado en 1984, cuyo diseño evita incurrir en la tributación en cascada y genera incentivos de cumplimiento, pues en este sistema los créditos fiscales de unos contribuyentes son a su vez débitos generados por otros responsables de la obligación impositiva.

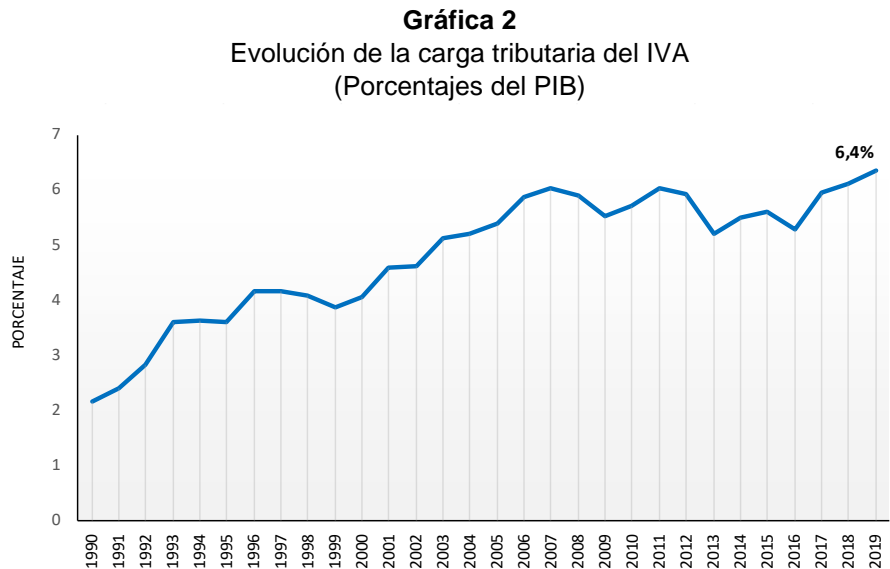
El IVA constituye, junto con el impuesto de renta, los pilares sobre los que se erige el sistema tributario nacional. En 1996 el IVA aportó la mitad de todos los ingresos tributarios nacionales. Esta contribución declinó en el periodo 2012 – 2016 con una participación promedio del 37%, que volvió a aumentar en el trienio 2017 – 2019, como resultado del incremento de tres puntos

en su tarifa general. Actualmente el impuesto representa el 42% de los recaudos de la administración tributaria nacional (Gráfica 1).



Fuente: Elaboración propia con base en ENPH (2016-2017) - Dane

La carga tributaria asociada al IVA ha crecido permanentemente y se ha triplicado durante las dos últimas décadas, pasando del 2,2% del PIB en 1990 hasta el 6,4% del PIB en 2019, el registro más alto en su historia (Gráfica 2).



Fuente: Elaboración propia con base en ENPH (2016-2017) - Dane

La literatura clásica sobre imposición óptima (Ramsey 1927, Diamond y Mirrlees 1971, Mankiw et al. 2008) sugiere que los impuestos sobre el consumo deben ser de base amplia, sin gravar los consumos intermedios, con tarifa única y pequeña, aunque admite aplicar tarifas mayores sobre aquellos bienes menos elásticos ante variaciones de los precios. También se inscribe en

estas recomendaciones evitar impuestos en cascada, que terminan trasladando los tributos de una fase de la producción a etapas posteriores, donde los impuestos previos se incorporan nuevamente a la base imponible.

La recomendación teórica para adoptar una tarifa moderada ha sido superada por las circunstancias del país y la tasa general, que inicialmente fue del 10%, prácticamente se duplicó en 2017 cuando fue fijada en el 19%. Esta tendencia puede asociarse con las mayores necesidades fiscales surgidas de los compromisos económicos, sociales y culturales consagrados en la constitución Política de 1991, junto con el paulatino crecimiento de la economía colombiana que conlleva mayores exigencias sobre el gasto del gobierno.

También guarda relación con la tendencia creciente de la tarifa del IVA la menor tasa de evasión de este tributo respecto al impuesto sobre la renta (Gómez-Sabaíni y Morán 2016), hecho que torna al IVA más atractivo respecto de otras alternativas tributarias, como vehículo para elevar la carga tributaria cuando así se requiere. Las mediciones realizadas por la DIAN indican que la evasión del IVA se ha reducido desde niveles cercanos al 32% en 1998 (Ávila y Cruz 2006) hasta el 23% actualmente.

Otro factor que contribuye a explicar los aumentos de la tarifa general es la resistencia de la sociedad colombiana para permitir la generalización de la base imponible. En efecto, con base en la información del Cuadro 1 se puede establecer que la cobertura del impuesto ha sido en promedio del 46% del PIB durante el periodo comprendido entre 2005 y 2018, con una apreciable caída en los tres últimos años. Se observa el mismo deterioro en la productividad del impuesto, definida como la relación entre el recaudo efectivo y el recaudo potencial (Cuadro 1).

**Cuadro 1**  
Cobertura y productividad del IVA en Colombia  
(Porcentajes)

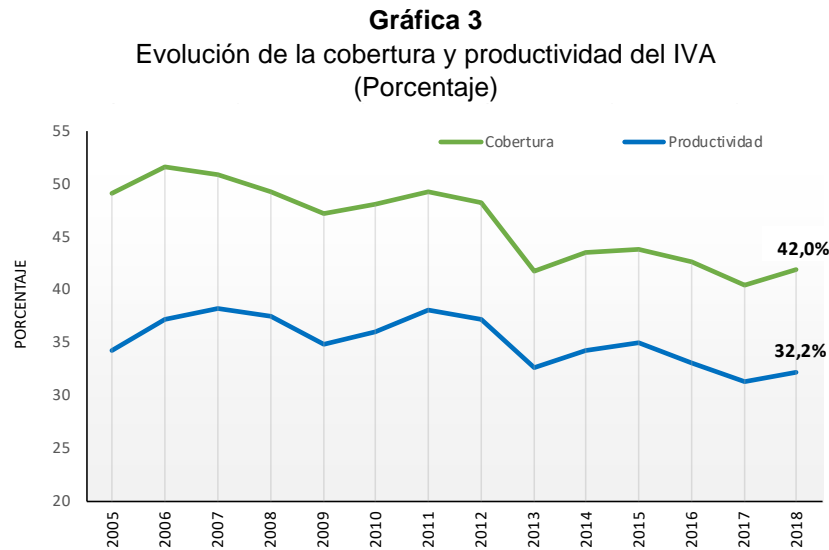
Año	Cobertura (1)	Productividad (2)
2005	49.1	34.2
2006	51.6	37.3
2007	50.8	38.2
2008	49.2	37.5
2009	47.3	34.9
2010	48.0	36.1
2011	49.2	38.1
2012	48.2	37.1
2013	41.8	32.7
2014	43.5	34.3
2015	43.8	35.0
2016	42.6	33.0
2017	40.5	31.3
2018	42.0	32.2

Fuente: Elaboración propia con base en recaudo reportado por la DIAN en tarifas del estatuto.

1: (Base gravable/PIB) \*100

2: (Recaudo efectivo/ Recaudos potenciales) \*100

La información precedente revela que el aumento en la carga tributaria del IVA se explica por el incremento en la tarifa general y la reducción en la tasa de evasión. No obstante, se observa que la productividad del impuesto ha descendido alrededor del 32% en el mismo periodo en que se elevó la tarifa general, llevando ese indicador cuatro puntos por debajo del promedio de 36% alcanzado entre 2005 y 2016. (Gráfica 3)



Fuente: Elaboración propia con base en ENPH (2016-2017) - Dane

El descenso en la productividad del impuesto se debe atribuir a la menor cobertura de la base gravable, pues después de extenderse hasta el 49% del PIB entre 2005 y 2012, su alcance declinó desde 2013 en adelante, con un promedio del 42% del PIB. También contribuyen a explicar la menor productividad del IVA la desaparición de la tarifa intermedia del 10% que se trasladó en parte a la tarifa reducida del 5%. En la misma dirección apunta la decisión de cambiar el tratamiento tributario de algunos productos, en los que su condición de excluidos (sin posibilidad de recuperar el impuesto pagado en sus insumos), migró a la condición de exentos, que obliga a la administración tributaria a devolver el impuesto que gravó su consumo intermedio.

En general, la menor cobertura de la base imponible es resultado del debate legislativo en el que exclusiones y exenciones se convirtieron en instrumentos con los que se intenta atenuar la naturaleza regresiva del IVA. Este proceso se manifiesta en tratamientos preferenciales para bienes y servicios de la canasta familiar. Un rasgo distintivo de las reformas tributarias de los últimos años ha sido la ampliación de las exenciones, usualmente reservadas a las exportaciones, y ahora gradualmente extendidas a otros bienes considerados socialmente meritorios (cuadernos, libros, carnes, quesos, pescados, leche, huevos, etc).



**Cuadro 2**  
**Peso del IVA en la canasta familiar**  
(Ponderaciones de la canasta según tratamiento tributario - Ley 2010 de 2019)

Agrupaciones	Tarifa %	Número	Pobres	Vulnerables	Clase media	Altos ingresos	Total
Exentos	0	10	9.9	9.6	7.1	3.5	6.6
Excluidos	0	66	52.5	49.1	45.1	40.4	44.7
Exentos + Excluidos	0	76	62.4	58.7	52.2	43.9	51.4
Tarifa reducida	5	14	3.3	3.1	2.5	1.9	2.5
Subtotal preferenciales		90	65.7	61.8	54.6	45.8	53.8
Combustibles	11.0		1.23	2.2	3.0	3.4	2.9
Tarifa general	19	98	34.3	38.2	45.3	54.2	46.2
Canasta total		188	100	100	100	100	100
IVA estimado en el gasto (1)			5.6	6.1	7.2	8.5	7.3
Supuesto PMC% (2)			100	100	85.0	70.0	82.0
IVA en ingresos (3)			5.6	6.1	6.1	6.0	6.0

Fuente: Elaboración propia con base en la Canasta Familiar del DANE, Base 2018

1: IVA en gasto = Ponderación/(1+Tarifa%)\*Tarifa%

2: PMC (Propensión marginal al consumo): Supuesto sobre la fracción del ingreso que se destina al consumo.

3: IVA en ingreso = (IVA en gasto / PMC%)\*100

Notas: i) La estimación no contempló el IVA implícito presente en los productos excluidos;

ii) Si un producto de la canasta incluye varios bienes o servicios se aplicó la tarifa más relevante;

iii) Los resultados no han descontado el efecto de la evasión.

En el Cuadro 2 se presentan los resultados de aplicar la actual estructura tarifaria del IVA a los productos de la canasta familiar. De esta manera se estima aproximadamente la incidencia del IVA sobre la cesta de consumo de los hogares colombianos.

Este es un ejercicio con limitaciones desde la perspectiva de la incidencia tributaria, puesto que no contempla la evasión, los cambios en patrones de consumo por razones tributarias, el efecto del IVA implícito en los productos excluidos, ni el desglose que debiera realizarse en algunos productos de la canasta familiar cuando sus componentes están gravados con distintas tarifas. A pesar de tales restricciones los resultados permiten mostrar dos aspectos estructurales del IVA en Colombia. Por una parte, la tarifa general tan solo recae sobre el 46% de la canasta familiar, mientras que la tarifa del 0%, aplicada a productos exentos y excluidos, cubre el 51% de la canasta. En otras palabras, en Colombia la tarifa general del IVA es el cero por ciento y no el 19%.

El otro aspecto estructural, estrechamente relacionado con el análisis precedente, es que la tarifa efectiva del impuesto es baja y que ella no difiere demasiado cuando se expresa como fracción de los ingresos de los hogares. Esto implica que la potencial regresividad del tributo está compensada por los tratamientos preferenciales y que el bajo peso relativo del tributo no puede generar diferencias relativas relevantes entre los distintos niveles de ingresos.

Un tema en el que Colombia se apartó durante mucho tiempo de las recomendaciones teóricas y la práctica generalizada fue el tratamiento de los bienes de capital, que en la amplia mayoría de los países eran gravados en su compra, pero posteriormente recibían un crédito fiscal o la devolución del impuesto. Por el contrario, Colombia gravó la inversión con el IVA, incluyendo algunos alivios para maquinaria pesada importada, hasta que la ley 1943 de 2018 y la ley 2010

de 2019 definitivamente incorporaron la plena recuperación del IVA que se aplica en la compra de esta clase de bienes.

En suma, puede afirmarse que el IVA constituye, junto al impuesto de renta, uno de los dos pilares de la tributación nacional en Colombia. La carga tributaria de este tributo se ha triplicado en las dos últimas décadas, como consecuencia del aumento en la tarifa general y la reducción de la tasa de evasión. En sentido contrario ha obrado la base gravable, cuya cobertura se ha reducido, proceso en el que se destaca el alto peso relativo de las exclusiones y el aumento paulatino de las exenciones. Pese a sus mayores contribuciones al recaudo nacional y al aumento de su propia carga tributaria, la productividad del IVA se ha deteriorado por efecto de la menor cobertura de la base imponible y, en menor medida, por la migración de productos antes gravados al 10% para incorporarse a los bienes y servicios de tarifa reducida (5%).

La principal conclusión en este apartado es que respecto de la función redistributiva de la política fiscal el problema del IVA no es su regresividad. La verdadera dificultad radica en que siendo uno de los dos principales impuestos del país, la estructura actual de este tributo no tiene capacidad para coadyuvar en la reducción de la desigualdad económica, aunque tampoco la tiene para exacerbar la concentración del ingreso.

Algunos analistas (Mirrlees et al 2010, Lustig 2016) advierten que no es necesario que cada tributo que integra el sistema impositivo tenga que ser en sí mismo progresivo. Ese principio se debe garantizar para el conjunto del sistema tributario. Una versión extrema de esta argumentación sugiere que tampoco es indispensable que el sistema tributario sea progresivo siempre que el gasto público logre revertir la regresividad de los impuestos, de tal forma que el conjunto de la política fiscal garantice la redistribución.

Frente a las distintas alternativas que existen en la política fiscal para promover una mayor equidad en la sociedad colombiana, no cabe duda de que la compensación del IVA para las familias más vulnerables en materia de ingresos se orienta en la dirección correcta. Una evaluación más exhaustiva de esta decisión deberá contemplar igualmente los efectos en materia de eficiencia económica que conlleva esta decisión, y discutiendo otros aspectos normativos, por ejemplo, si la mejor vía de redistribución consiste en exonerar de la tributación a un grupo de la población y a un conjunto de productos, o más bien, mantenerlos incluidos al tiempo que se les retribuye mediante bienes públicos, con énfasis en gasto focalizado hacia los ciudadanos más pobres y vulnerables.

### **3. Datos y estadísticas descriptivas**

La fuente básica de información que se utiliza para el desarrollo del presente análisis es la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares - ENPH (2016-2017). Este instrumento, antes denominado Encuesta de Ingresos y Gastos, se aplica aproximadamente cada diez años en el país con el propósito de conocer los patrones de gasto de las familias colombianas y actualizar las ponderaciones de las canastas de consumo que sirven de base para el cálculo del índice de precios al consumidor. La ENPH también es insumo fundamental para la

construcción del Sistema de Cuentas Nacionales que permite estimar las líneas de pobreza y pobreza extrema del país (DANE 2018).

La encuesta incluye información sobre el monto del gasto total de los hogares, su composición por artículos e igualmente registra el monto y la fuente de los ingresos. La población encuestada estuvo constituida por 87.201 hogares, con una cobertura nacional, por cabeceras de municipios, centros poblados y rurales dispersos para las regiones Atlántica, Oriental, Central, Pacífica y las capitales de departamentos de la Amazonía y Orinoquía. Específicamente, cubre 13 ciudades y sus áreas metropolitanas, 11 ciudades intermedias, 8 capitales de departamentos, 6 municipios representativos por sí mismos y otros 130 municipios adicionales. La ENPH ofrece una desagregación detallada de los bienes y servicios consumidos, basada en la Clasificación del Consumo Individual por Finalidades (COICOP por sus siglas en inglés), que contiene un total de 1.067 artículos.

En línea con el propósito del presente ejercicio, la desagregación de la Encuesta por tipo de artículos (Cuadro 1) facilita aplicar de manera precisa los tratamientos tributarios específicos que reciben los distintos bienes y servicios, permitiendo estimar el pago del impuesto al valor agregado que asumen los hogares colombianos. Al mismo tiempo, la información de ingresos reportada en la encuesta hace posible que los hogares se clasifiquen por deciles de ingreso, distinguiendo de esa forma las familias económicamente más vulnerables.

### Cuadro 3

Composición del gasto de los hogares por divisiones de la clasificación CCIF  
(Número y proporción de bienes y servicios en la ENPH)

Clasificación de bienes y servicios	Frecuencia	Proporción (%)
01 Alimentos y bebidas no alcohólicas	265	24.8
02 Bebidas alcohólicas y tabaco	12	1.1
03 Prendas de vestir y calzado	125	11.7
04 Alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles	43	4.0
05 Muebles, artículos para el hogar y para la conservación ordinaria del hogar	177	16.6
06 Salud	64	6.0
07 Transporte	52	4.9
08 Información y comunicación	21	2.0
09 Recreación y cultura	132	12.4
10 Educación	29	2.7
11 Restaurantes y hoteles	33	3.1
12 Bienes y servicios diversos	114	10.7
Total	1067	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (2016-2017) - Dane.

El 24,8% de los 1607 artículos que componen la Encuesta corresponde a alimentos y bebidas, el 16,6% está conformado por muebles, artículos para el hogar y para la conservación ordinaria del hogar, mientras que la división Recreación y cultura agrupa 12,4% de los productos, siendo las clasificaciones con mayor proporción de artículos. Por contraste, bebidas alcohólicas y tabaco (1,1%), educación (2,7%) y restaurantes y hoteles (3,1%) son las divisiones que incluyen un menor número de bienes y servicios.

Una revisión general de los reportes de la ENPH confirma que, tal como ocurría con las anteriores encuestas de ingresos y gastos, se presentan subregistros en los ingresos de los hogares (Cuadro 2), puesto que las familias informan un ingreso que resulta ser inferior al gasto declarado (Ramírez Gómez, M., & Molina Rodríguez, D. 2003). Específicamente se encontró que de los 87.201 hogares que participaron en la encuesta, el 41,1% presentó inconsistencias entre su ingreso y sus patrones de gasto, (368 hogares con ingreso cero y 35.488 con ingreso inferior al gasto).

Este fenómeno se aprecia claramente en los cinco primeros deciles de la distribución, donde los gastos promedio superan el valor promedio de los ingresos.

**Cuadro 4**

Comparación de ingresos y gastos totales reportados por los hogares según deciles de ingreso total  
(Promedio mensual por hogar en miles de pesos – año 2017)

Deciles del ingreso total	Ingreso total			Gasto total Promedio	Diferencia ingresos y gastos
	Mínimo	Máximo	Promedio		
1	0	447	261	657	-395
2	447	700	578	823	-245
3	700	918	814	1010	-196
4	918	1150	1034	1162	-129
5	1150	1417	1277	1330	-53
6	1417	1759	1586	1543	43
7	1759	2217	1980	1783	197
8	2217	2950	2544	2151	393
9	2950	4433	3560	2765	796
10	4433	290250	8867	5866	3001

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (2016-2017) - Dane.

Los subregistros de ingresos conllevan una dificultad significativa para clasificar las familias según su vulnerabilidad económica, pues la ley 2010 de 2019 señaló que para establecer tal condición se deberían considerar “los hogares de menores ingresos”. Sin embargo, los subregistros de la Encuesta llevan a que entre las familias vulnerables se ubiquen hogares que reportaron ingresos nulos o muy bajos y simultáneamente gastos significativos.

Con el ánimo de salvar esta dificultad se optó por ajustar el ingreso de los hogares, de tal manera que en ningún caso los gastos pudieran superar el monto de los ingresos. Este ajuste implica que aquellos hogares que reportaban gastos pequeños y medios, con un ingreso nulo o muy bajo, tengan ahora un ingreso ajustado más alto, reubicándolos en deciles superiores de la distribución. Por contraposición, otros hogares, antes situados en deciles intermedios, con gastos relativamente bajos, caen en su posición relativa dentro de la distribución de ingresos y se posicionan ahora en los primeros deciles.

Es importante subrayar que el ajuste en el ingreso tiene exclusivamente la finalidad de propiciar una clasificación más apropiada de los hogares vulnerables, sin tener impacto en la medición específica del pago de IVA, puesto que tal estimación gravita en todo momento sobre los gastos

de las familias. De hecho, cuando se revise la incidencia del IVA en el ingreso de los hogares se retomará como punto de referencia el valor del ingreso monetario reportado en la ENPH.

Con el escenario resultante del ajuste en los ingresos (Cuadro 5), el mínimo ingreso promedio que se percibe en la encuesta es de \$465 mil mensuales y el ingreso promedio máximo es de \$9.837 mil mensuales, dejando como resultado un panorama más coherente entre ingresos y gastos, pero fundamentalmente una clasificación de las familias vulnerables que se ajusta mejor a su realidad económica.

**Cuadro 5**

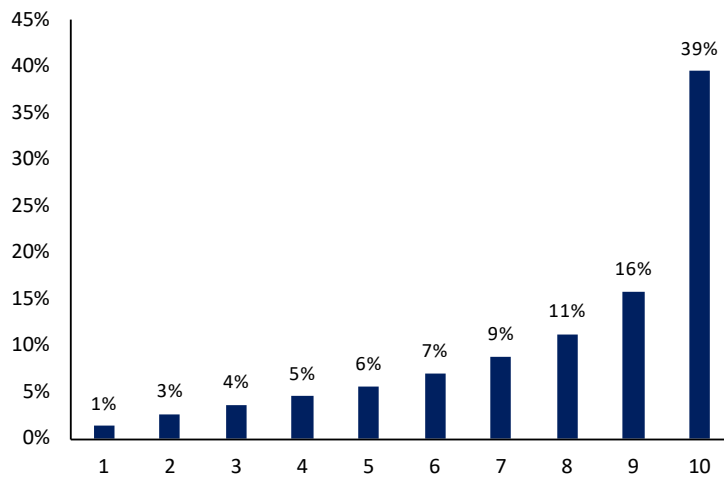
Comparación del ingreso ajustado y gasto total según deciles de ingreso ajustado (promedio mensual por hogar en miles de pesos y porcentajes – año 2017)

Deciles del ingreso ajustado	Ingreso ajustado promedio		Gasto total promedio		Diferencia ingresos y gastos
	Valor	Par. %	Valor	Par. %	
1	466	1.8	428	2.2	37
2	791	3.1	711	3.7	80
3	1022	4.0	906	4.7	116
4	1248	4.9	1090	5.7	158
5	1510	5.9	1310	6.9	200
6	1817	7.1	1516	7.9	301
7	2209	8.6	1783	9.3	426
8	2797	10.9	2192	11.5	605
9	3858	15.1	2853	14.9	1005
10	9837	38.5	6301	33.0	3537
Total	2556		1909		647

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (2016-2017) - Dane.

Aún con los ajustes introducidos en la variable ingreso se advierte claramente un patrón altamente concentrado tanto de los ingresos como de los gastos de los hogares. El 50% de la población de menores ingresos apenas ronda el 20% del ingreso total, que en conjunto tan solo constituyen la mitad del ingreso en manos de los hogares del decil 10. (Ver Gráfica 4).

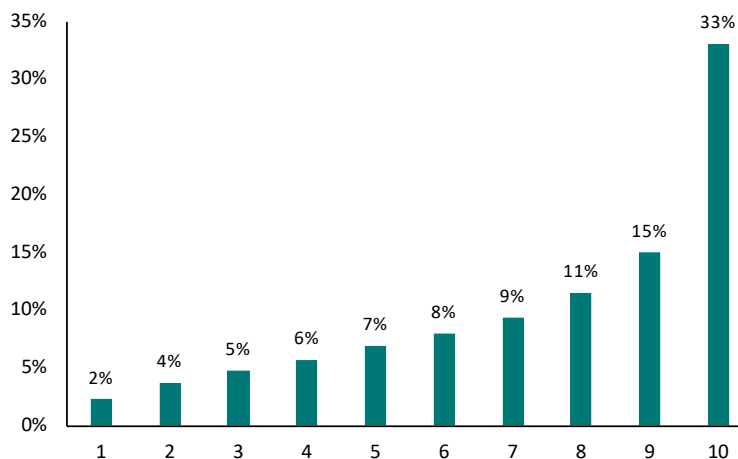
**Gráfica 4**  
Participación del ingreso por deciles en el ingreso total  
(Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en ENPH (2016-2017) - Dane.

El caso de los gastos no es diferente. La capacidad de consumo del decil 10 supera en casi 15 veces la del decil 1, ya que mientras el promedio de consumo de un hogar en el extremo inferior de la distribución es de \$465 mil por mes, el extremo superior reporta un gasto promedio de \$6.301 mil mensuales. (Ver Gráfica 5).

**Gráfica 5**  
Participación del gasto por deciles de ingreso en el gasto total  
(Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en ENPH (2016-2017) - Dane.

A partir de las cifras del Cuadro 6 se puede constatar que los hogares del decil 1 destinan una mayor proporción de sus ingresos al pago de bienes y servicios que mayoritariamente están

excluidos del IVA. Pertenecen a esa categoría tributaria Alojamiento, agua, electricidad, gas y otros servicios, con un peso relativo del 36,5% en su canasta de gastos. Tienen similar condición tributaria los Alimentos y bebidas no alcohólicas, que aportan el 31,4% del gasto del hogar.

**Cuadro 6**

Composición del gasto de los hogares por deciles y divisiones de productos  
(Porcentajes del gasto total en cada decil)

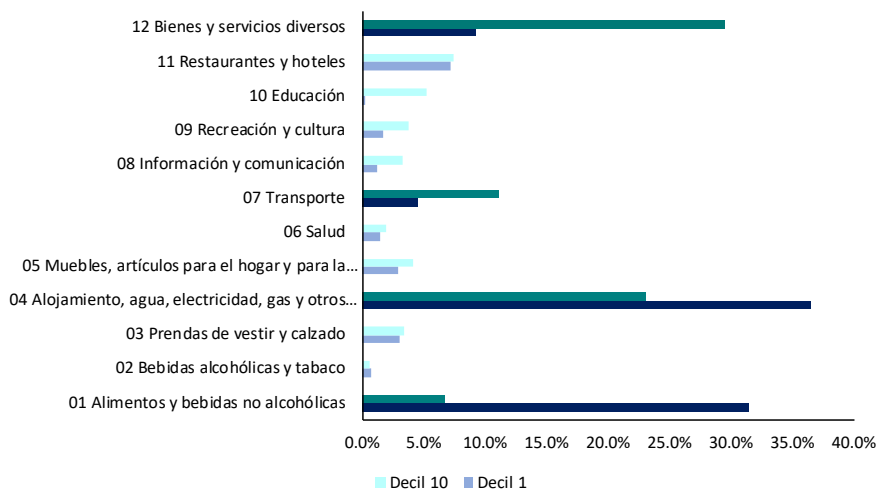
Clasificación del gasto por división	Decil 1	Decil 10
01 Alimentos y bebidas no alcohólicas	31.4%	6.7%
02 Bebidas alcohólicas y tabaco	0.7%	0.6%
03 Prendas de vestir y calzado	3.0%	3.4%
04 Alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles	36.5%	23.0%
05 Muebles, artículos para el hogar y para la conservación ordinaria del hogar	2.9%	4.2%
06 Salud	1.5%	1.9%
07 Transporte	4.5%	11.1%
08 Información y comunicación	1.2%	3.2%
09 Recreación y cultura	1.7%	3.8%
10 Educación	0.2%	5.2%
11 Restaurantes y hoteles	7.2%	7.4%
12 Bienes y servicios diversos	9.2%	29.4%

Fuente: Elaboración propia con base en ENPH (2016-2017) - Dane.

En el caso del decil 10, Alojamiento, agua, electricidad, gas y otros servicios también tienen un peso significativo en el gasto total, pero menor al observado en las familias que forman la contraparte de la distribución. La división de gastos más relevante para el decil de mayores ingresos está conformada por los Bienes y servicios diversos con una participación del 29,4% en los gastos del hogar, destacándose igualmente el Transporte con un aporte relativo del 11,1% de los gastos familiares. (Ver Gráfica 6).

**Gráfica 6**

Participación del gasto por clasificación de bienes y servicios según deciles de ingreso  
(Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en ENPH (2016-2017) - Dane.

#### 4. Metodología para la estimación del IVA pagado por los hogares

En general se puede proponer que el recaudo de un impuesto es el producto de la base gravable por la tarifa.

$$R = B * t. \{1\}$$

Aplicando esta proposición al caso particular del IVA la expresión correspondiente toma la siguiente forma:

$$IVA = BI * ti. \{2\}$$

Donde IVA representa el recaudo de ese tributo, BI su base gravable y ti la tarifa promedio del impuesto.

En principio los gastos reportados en la ENPH, aquí representados como “G”, podrían constituir la base del tributo. Sin embargo, como lo hicieron notar Ávila y Cruz (2006), es plausible que los hogares encuestados incluyan en los gastos el valor de los impuestos que gravan los bienes, de manera que para obtener la base gravable del IVA (BI) es necesario detraer de los gastos el monto de estos tributos. En el presente ejercicio, la base gravable se obtendrá restando del gasto de los hogares el IVA y otros impuestos indirectos incorporados en el precio final de los bienes, tales como el impuesto nacional a los combustibles, el impuesto nacional al consumo y otros impuestos sobre consumos específicos, particularmente los que afectan a los licores, cervezas y cigarrillos.

Las tarifas del IVA (ti) y del impuesto nacional al consumo (tc) están definidas como porcentajes que se aplican ad valorem y bajo esa forma pueden incorporarse al cálculo del IVA de los hogares sin transformaciones adicionales. Por el contrario, los impuestos sobre combustibles, cigarrillos y cervezas tienen un componente específico que está expresado en pesos por unidad de producto. Relacionando el valor del impuesto con el precio por unidad de producto también es posible estimar tarifas implícitas para estos productos a las que genéricamente podemos aludir como (to). De esta manera, la base gravable del IVA se podrá calcular como:

$$BI = G / (1 + ti + tc + to). \{3\}$$

Esta expresión se debe aplicar a cada producto en particular pues los impuestos no gravan todos los productos de la misma forma. De hecho, algunos de estos impuestos tienen la connotación de tributos específicos.

En el caso del IVA es necesario construir un vector de tarifas diferenciadas que se aplican sobre los gastos. El IVA diseñado por Colombia ofrece cuatro posibles tratamientos tributarios para los bienes y servicios, distinguiendo entre productos exentos, excluidos y gravados. A su turno, estos últimos se pueden subdividir entre bienes y servicios sometidos a la tarifa general del 19% o a la tarifa reducida del 5%.



Los productos excluidos y exentos tienen una característica común, Al momento de su enajenación la tarifa explícita que se cobra a los consumidores es cero (0%). Este rasgo ha llevado a que tradicionalmente se analicen como similares en diversas estimaciones tributarias. Sin embargo, existe una diferencia muy relevante. La administración tributaria devuelve a productores y comerciantes de productos exentos el IVA pagado en la compra de insumos, con lo cual el producto realmente está totalmente libre de este tributo.

Por su parte, los productores de bienes excluidos no reciben la devolución del IVA pagado en la compra de sus insumos. Ante la imposibilidad de recuperar este impuesto, los productores de artículos excluidos del IVA añaden el monto de estos impuestos al costo y por esa vía al precio final de los bienes y servicios. De allí resulta, que los productos excluidos del IVA, aunque no tienen una tarifa explícita, sí incluyen en su precio final una suerte de IVA implícito generado en la compra de insumos gravados. Ante la proliferación de productos excluidos, en este ejercicio se calcula el IVA de los insumos que de manera implícita se incorpora en el precio de los bienes y su efecto es tomado en cuenta en la estimación del IVA total pagado por los hogares.

En suma, el vector de tarifas de IVA incorpora la tarifa general del 19%, tarifa reducida del 5%, tarifa de 0% para productos exentos y otras tarifas implícitas que afectan los productos excluidos.

Teniendo en cuenta que la ENPH provee información suficientemente detallada para conocer la composición del gasto de los hogares, la metodología para estimar el monto de los pagos por IVA consistirá en aplicar a la base gravable de cada uno de los bienes y servicios el vector de tarifas. La expresión que recoge este planteamiento metodológico es:

$$IVA = G / (1 + ti + tc + to) * ti. \{4\}$$

## 5. Resultados

### a. Resultados generales

Luego de aplicar la metodología previamente descrita, se observa en términos generales, que en la ENPH el total del gasto mensual de los hogares colombianos ascendió a \$27.447 miles de millones (mm) en el año 2017. Al descontar la carga tributaria de los impuestos contemplados en el ejercicio, el total del gasto mensual antes de impuestos es \$25.680 mm. La estimación mensual de los impuestos muestra en primer lugar al IVA, con un aporte de \$1.437 mm; seguido por las distintas formas de impuestos al consumo con un monto estimado de \$218 mm y el impuesto a los combustibles que significa para los hogares un pago mensual cercano a \$111 mm (Cuadro 7).

### Cuadro 7

Gasto total de los hogares e impuestos indirectos  
(Miles de millones de pesos por mes – año 2017)

Conceptos	Valores
1. Gasto total *	27,447
2. Impuestos indirectos	1,767
A. Impuesto al valor agregado	1,437
B. Impuesto nacional al consumo	218
C. Impuesto nacional a los combustibles	111
Gasto neto de impuestos indirectos **	25,680

Fuente: Elaboración propia con base en ENPH (2016-2017) - Dane

\*: Gasto total de las unidades de gasto reportado en la EPH

\*\* : Diferencia entre el gasto total y los impuestos indirectos. Constituye la base gravable sobre la que se aplican las tarifas.

Con base en las cifras del Cuadro 7 se calcula que en promedio la carga tributaria en Colombia es de aproximadamente el 6,9% (incluyendo los tres tipos de impuestos) con respecto al gasto antes de impuestos, y que en promedio el IVA representa el 5,6% de su base gravable. Los impuestos considerados en el ejercicio se deben desagregar ahora por deciles (Cuadro 8), de manera que este total de tributos se pueda detraer del gasto para establecer la base gravable del IVA.

### Cuadro 8

Impuestos empleados para establecer la base gravable del IVA  
(Miles de millones de pesos por mes – año 2017)

Deciles del ingreso ajustado	IVA	Impuestos al consumo (1)	Impuestos a combustibles (2)	Total impuestos
1	26	4.1	0.7	31
2	48	7.5	1.8	57
3	64	9.1	3.1	77
4	80	11.3	4.0	95
5	99	14.9	6.0	120
6	117	17.5	6.9	141
7	142	20.5	9.3	172
8	176	26.3	14.0	217
9	230	36.1	21.8	288
10	454	71.1	43.7	569
Total	1437	218	111.2	1767

Fuente: Elaboración propia con base en ENPH (2016-2017) - Dane.

Nota: 1) Incluye impuesto nacional al consumo e impuestos específicos al consumo de licores, cervezas y cigarrillos. 2) Impuesto nacional a los combustibles para gasolina y ACPM.

Recuérdese en este punto que la base gravable del IVA parte del gasto reportado en la ENPH pero que es necesario restar de ese rubro el monto de los impuestos que gravan los bienes y servicios. En el Cuadro 9 se efectúa ese cálculo y una vez obtenida la base gravable (El gasto

antes de impuestos) es posible calcular la tarifa promedio con la que se gravan los gastos de los hogares.

### Cuadro 9

Tarifa promedio del IVA en el gasto total de los hogares  
(Miles de millones de pesos por mes y porcentajes del gasto antes de impuestos - año 2017)

Deciles	Gasto total	Impuestos (1)	Base gravable (2)	IVA	Tarifa promedio % (3)
1	616	31	585	26	4.4
2	1,023	57	966	48	5.0
3	1,303	77	1,227	64	5.2
4	1,569	95	1,474	80	5.4
5	1,882	120	1,763	99	5.6
6	2,179	141	2,038	117	5.7
7	2,563	172	2,391	142	5.9
8	3,152	217	2,936	176	6.0
9	4,097	288	3,809	230	6.0
10	9,062	569	8,492	454	5.4
Total	27,447	1,767	25,680	1437	5.6

Fuente: Elaboración propia con base en ENPH (2016-2017) - Dane.

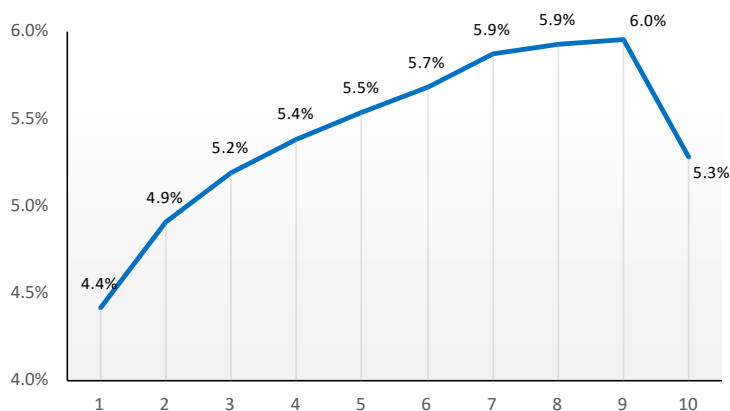
1: IVA, Impuesto Nal. Al Consumo, Otros Impuestos específicos al consumo, Impuesto Nal. a los combustibles 2: La base gravable es la diferencia entre el Gasto y los impuestos.

3: Tarifa = (IVA/Base gravable)\*100

La Gráfica 7 representa el perfil que toma el IVA por deciles respecto del gasto antes de impuestos. Se observa que el tributo parece seguir una tendencia creciente con el gasto, salvo en el decil 10 donde la tarifa promedio se reduce. Según estas estimaciones, los hogares del decil 1 deben asumir una tarifa de IVA equivalente al 4,4% de sus gastos antes de impuestos, mientras que en los deciles 8 y 9 la misma tarifa asciende a 6%. Para el conjunto de los hogares la tarifa promedio grava los gastos al 5,6%.

### Gráfica 7

IVA como proporción del gasto de los hogares antes de impuestos  
(porcentaje)

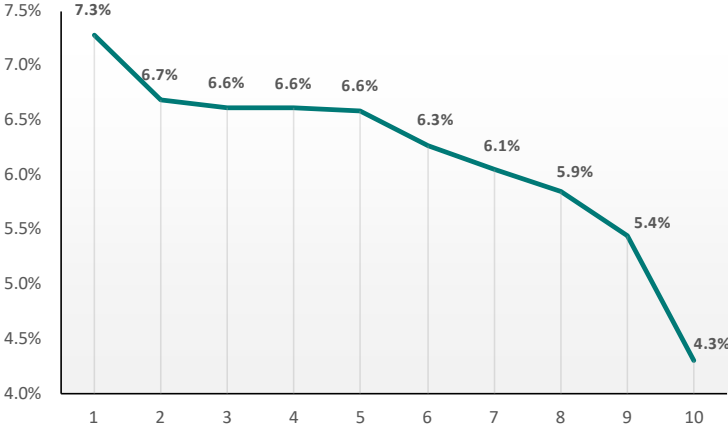


Fuente: Elaboración propia con base en ENPH (2016-2017) - Dane.

\*: Tarifa = (IVA/Gasto sin IVA)\*100

Sin embargo, es claro que la progresividad del tributo debe establecerse respecto del ingreso y no de los gastos, puesto que los gastos pierden peso relativo cuando se avanza hacia la parte alta de la distribución. Al comparar el IVA respecto al ingreso monetario de los hogares se revela el perfil regresivo del tributo (Gráfica 8), pues su peso relativo cae siempre que se considera un decil superior en la distribución de ingresos. Las cifras consignadas en el Cuadro 10 muestran que en términos relativos las familias del primer decil deben destinar al pago de este tributo el 7,3% de su ingreso monetario, mientras que los hogares del decil 10 deben aportar tan solo el 4,3% de su ingreso monetario.

**Gráfica 8**  
IVA como proporción del ingreso monetario de los hogares  
(Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en ENPH (2016-2017) - Dane.  
\*: Tarifa = (IVA/Ingreso)\*100

Lo anterior está explicado por el hecho que los impuestos indirectos pese a que formalmente recaen sobre el gasto, representan una fracción de su ingreso, una variable que hace las veces de indicador de la capacidad de consumo de los hogares. Así, se encuentra que los hogares con mayores niveles de ingreso pueden destinar una mayor proporción al ahorro, dado que la brecha entre el ingreso y el consumo es más amplia, mientras que los hogares más pobres destinan la mayor parte de su ingreso al consumo. Lo que va en línea con la Escuela de Cambridge que afirma que la distribución del ingreso contribuye a determinar la propensión a consumir de la población. (Rodríguez, J.A. & Avila, J. 2017)

Esto significa que “los hogares de mayores ingresos tenderán a tener una menor proporción de sus ingresos sujetos al IVA que los hogares de bajos ingresos, haciendo que los hogares de altos ingresos paguen menos IVA como porcentaje del ingreso actual que los hogares de bajos ingresos” (OECD/Korea Institute of Public Finance (2014)). De ahí los resultados regresivos del estudio basado en los ingresos monetarios presentados en la Gráfica 8.

Adicionalmente, los resultados de este trabajo van en línea con la investigación realizada por la OECD acerca de los efectos en la distribución del ingreso ocasionados por los impuestos que gravan el consumo. El estudio se llevó a cabo en 20 países miembros, usando para ello modelos de micro simulación basados en encuestas de hogares, encontrando que “*el IVA es regresivo cuando se mide en función del ingreso, pero que es neutro o levemente progresivo cuando se mide en función del gasto*”. (OECD/Korea Institute of Public Finance (2014)).

**Cuadro 10**

Tarifa promedio del IVA en el ingreso monetario de los hogares  
(Miles de millones de pesos por mes y porcentajes del ingreso monetario – año 2017)

Deciles	Ingreso monetario	IVA	*Tarifa promedio %
1	357	26	7.3%
2	715	48	6.7%
3	972	64	6.6%
4	1,213	80	6.6%
5	1,498	99	6.6%
6	1,868	117	6.3%
7	2,348	142	6.1%
8	3,012	176	5.9%
9	4,231	230	5.4%
10	10,571	454	4.3%
Total	26,785	1,437	5.4%

Fuente: Elaboración propia con base en ENPH (2016-2017) - Dane.

\*: Tarifa = (IVA/Ingreso Monetario) \*100

b. Valor de la compensación por el pago de IVA en los hogares de menores ingresos

Teniendo en cuenta el perfil regresivo que exhibe el impuesto al valor agregado, la ley 2010 de 2019 creó una compensación por el IVA pagado por los hogares más vulnerables (de menores ingresos), con el propósito de reducir el efecto regresivo del tributo. En el Cuadro 11 se registra el IVA pagado por los hogares de cada decil y este valor se divide por el número de hogares a fin de obtener el IVA promedio por familia. De esta manera se encuentra que los hogares de los deciles 1 y 2 destinan al pago de este impuesto \$18.127 y \$33.322 por mes, respectivamente, a precios del año 2017. Estos valores se proyectan al año 2020 empleando como factor de actualización la variación nominal del PIB, según Supuestos Macroeconómicos del Viceministerio Técnico de Hacienda y Crédito Público. A precios de 2020 las estimaciones del ejercicio indican que en promedio los hogares colombianos pagan mensualmente un promedio de \$120.798.

La compensación del IVA estimada para los dos primeros deciles de la distribución asciende respectivamente a \$21.863 y \$40.190 por mes. Si se optara por asignar la misma compensación a los hogares vulnerables sin establecer diferencia entre los dos deciles, el monto de esta compensación sería \$31.027 mensuales por hogar. El mecanismo de compensación y la identificación de los potenciales beneficiarios de la transferencia se establece en el documento de política pública 3986 “Estrategia para la implementación del mecanismo de compensación

del impuesto a las ventas (IVA) a favor de la población más pobre y vulnerable”, el cual busca desarrollar un esquema de entrega eficiente y efectivo del pago condicionado.

**Cuadro 11**

Estimación del IVA mensual pagado por hogar según deciles de ingreso  
(Año 2017)

Deciles	Total IVA hogares	No. De hogares	IVA/Hogar	
			2017.0	2020 *
	Miles millones \$	Miles hogares	Miles \$	
1	26	1435	18.1	21.9
2	48	1435	33.3	40.2
3	64	1435	44.8	54.1
4	80	1435	55.9	67.4
5	99	1435	68.8	83.0
6	117	1434	81.6	98.5
7	142	1436	99.0	119.4
8	176	1435	122.9	148.2
9	230	1435	160.5	193.6
10	454	1436	316.6	381.9
Total	1437	14350	100.2	120.8

Fuente: Elaboración propia con base en ENPH (2016-2017) - Dane.

\*: Proyectado con la variación nominal del PIB

c. Costo fiscal de la compensación

Para conocer el costo fiscal estimado asociado a la compensación del IVA para los hogares de menores ingresos se construyó el Cuadro 12, asumiendo que las familias de los deciles 1 y 2 son las más vulnerables en materia de ingresos. El valor mensual del IVA por hogar se anualiza y se multiplica por el número de hogares que la ENPH calcula para cada decil. Nuevamente se utiliza la variación nominal del PIB para proyectar el resultado al año 2020. Con esta información resulta que el costo fiscal total de la compensación ascendería a \$1.068 MILES DE MILLONES a precios de 2020, representados en un costo de \$376 mil millones por la compensación a los hogares del decil 1 y \$692 mil millones por la compensación para los hogares del decil 2.

**Cuadro 12**

Costo fiscal de la compensación del IVA a los hogares de los deciles 1 y 2

Conceptos	Decil 1	Decil 2
No. De hogares (Miles hogares)	1,435	1,435
IVA mensual por hogar 2017 (Miles \$)	18.1	33.3
IVA anual por hogar 2017 (Miles \$)	218	400
Total compensación anual 2017 (Miles millones \$)	312	574
Var.% PIB nominal 2020/2017		20.6
Total COMPENSACIÓN anual 2020 (Miles millones \$)	376	692
Total costo fiscal 2020 (Miles millones)		1068

Fuente: Elaboración propia con base en ENPH (2016-2017) - Dane.

d. Reducción del perfil regresivo del IVA

El hecho de que una parte muy significativa del PIB colombiano esté excluida del IVA (alimentos sin procesamiento industrial, servicios públicos domiciliarios, salud, educación, cultura, recreación y esparcimiento, vivienda, alquiler de vivienda, servicio de transporte, excepto el transporte aéreo de pasajeros, obras civiles, medicamentos, algunos insumos y maquinaria agrícola, etc.) explica que el peso relativo del tributo sea modesto (6,4% del PIB en 2019 incluyendo el IVA sobre importaciones). Es por tal razón que el IVA no tiene un efecto tan regresivo como podría esperarse de un impuesto que grava el consumo. (Gráfico 5 y Cuadro 8)

**Cuadro 13**

Concentración del ingreso y progresividad / regresividad del IVA  
(Miles de pesos mensuales – promedios por hogar)

Deciles	Ingreso disponible	IVA sin compensación	Ing. Neto de IVA sin compensación	IVA con compensación	Ing. Neto de IVA con compensación
1	357	26	331	0	357
2	715	48	667	0	715
3	972	64	907	64	907
4	1,213	80	1132	80	1132
5	1,498	99	1399	99	1399
6	1,868	117	1751	117	1751
7	2,348	142	2206	142	2206
8	3,012	176	2836	176	2836
9	4,231	230	4001	230	4001
10	10,571	454	10117	454	10117
Total	26,785	1437	25348	1363	25422
Índice Gini	0.486	0.409	0.490	0.474	0.487

Fuente: Elaboración propia con base en ENPH (2016-2017) - Dane.

En el Cuadro 13 se ha calculado en primer lugar, un Índice de Gini de 0,486 para el ingreso monetario antes de ser afectado por el IVA. El mismo coeficiente evaluado para el IVA fue 0,409; demostrando que el ingreso está más altamente concentrado que la distribución del tributo. De hecho, al calcular el ingreso neto del pago del IVA (aún sin tener en cuenta el efecto de la compensación para los hogares más vulnerables) el correspondiente Índice de Gini aumenta levemente hasta 0,490 evidenciando el pequeño efecto regresivo del tributo.

Ahora, incluyendo el efecto de la compensación, se observa que el Índice de Gini del IVA se eleva desde 0,409 hasta 0,474 indicando que el tributo se ha concentrado en los niveles intermedio y superior de la distribución por efecto de la concentración. Sin embargo, un tributo que en promedio toma del ingreso monetario de los hogares solamente el 5,4% (Cuadro 8) tiene poca capacidad para revertir o acentuar la regresividad primaria del ingreso. Por ende, el ingreso monetario después de pagar el IVA e incluir el efecto de la compensación presenta un

coeficiente de Gini de 0,487 que es prácticamente igual al índice estimado para el ingreso monetario inicial.

## **6. Conclusiones**

Un IVA de base amplia tiene varias características que hacen atractiva su adopción en los regímenes impositivos. Gran capacidad de recaudación, mayor simplicidad respecto del impuesto de renta, posibilidad de una baja tarifa nominal, menores costos de cumplimiento y de administración y menor vulnerabilidad frente a la evasión. No obstante, estos atributos en el terreno de la eficiencia contrastan con los efectos regresivos que el impuesto posee en materia de distribución.

A fin de atenuar el incremento de la concentración del ingreso causado por el IVA su diseño suele incluir algún tipo de tratamiento preferencial, como exenciones, exclusiones, tarifas reducidas diferimientos temporales y devoluciones, que mayoritariamente están focalizados en bienes y servicios de alto consumo entre las familias de menores ingresos. Muchos de estos alivios tributarios están presentes en la legislación colombiana y logran neutralizar en alta proporción la regresividad del IVA, aunque esta virtud revive la tensión entre equidad y eficiencia, pues con los beneficios tributarios aumenta la complejidad del impuesto, las posibilidades para la evasión y se generan distorsiones económicas.

La estructura actual del IVA en Colombia no tiene un efecto muy significativo en la concentración del ingreso, pero tampoco contribuye a la función redistributiva de la política fiscal. Una preocupación recurrente en el diseño de este tributo es cómo reducir su regresividad o, inclusive, cómo tornarlo progresivo, sin deteriorar su eficiencia.

La compensación del IVA para los hogares más vulnerables, introducida por la ley 2010 de 2019, puede tener parte de la respuesta para esa inquietud, pues tiene el importante mérito de mejorar la equidad del sistema impositivo, sin introducir complejidades adicionales que deterioren la eficiencia. Esta compensación no altera los precios relativos de los bienes y servicios, salvo por los efectos causados por la mayor renta disponible. El funcionamiento operativo del tributo no cambia, su costo de cumplimiento permanece inalterado y su costo de administración tampoco SE modifica, más allá de los nuevos costos que surgen en la operación para identificar los beneficiarios y trasladar a ellos la compensación. Por supuesto este instrumento tiene un costo fiscal, pero el mismo resulta menos distorsionante respecto de otros tratamientos preferenciales con un costo similar.

Algunos países como Canadá, Ecuador, Argentina, Brasil e incluso Colombia han utilizado en los años anteriores o continúan empleando actualmente, mecanismos para compensar a grupos vulnerables de la población por sus gastos en IVA, y promover por esta vía estructuras socioeconómicas más equitativas. Sin embargo, la utilización de esta figura aún no es generalizada en los sistemas tributarios del mundo.



Los análisis de progresividad y regresividad del IVA que se desarrollaron en el presente documento, así como la estimación de la compensación de este tributo para las familias más vulnerables del país, se llevaron a cabo con base en la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares que elaboró el DANE entre 2016 y 2017, pues ella contiene la información idónea para tales propósitos, al revelar los patrones de gasto e ingreso de las familias colombianas. No obstante, fue necesario realizar un ajuste metodológico en la información inicial, pues la revisión de la ENPH mostró que, en los primeros cinco deciles de la distribución, los gastos reportados en la Encuesta superan los ingresos. Buscando identificar de mejor manera las familias más vulnerables, se condicionaron los ingresos para que ellos nunca fueran inferiores al gasto informado por los hogares.

Se observó en desarrollo del trabajo, que el IVA constituye, junto al impuesto de renta, uno de los dos pilares de la tributación nacional en Colombia. La carga tributaria de este tributo se ha triplicado en las dos últimas décadas, como consecuencia del aumento en la tarifa general y la reducción de la tasa de evasión. En sentido contrario ha obrado la base gravable, cuya cobertura se ha reducido, proceso en el que se destaca el alto peso relativo de las exclusiones y el aumento paulatino de las exenciones. Pese a sus mayores contribuciones al recaudo nacional y al aumento de su propia carga tributaria, la productividad del IVA se ha deteriorado por efecto de la menor cobertura de la base imponible y, en menor medida, por la migración de productos antes gravados al 10% para incorporarse a los bienes y servicios de tarifa reducida (5%).

La proliferación de tratamientos preferenciales presentes en el IVA colombiano lleva a que la tarifa promedio que recae sobre los gastos de los hogares sea 5,6% pese a que la tarifa general es del 19%. En materia de ingresos este impuesto reduce en 7,3% los ingresos de las familias pobres y vulnerables, proporción que desciende con el aumento de los ingresos, hasta caer al 4,3% en las familias del decil 10, delineando de esta manera el tradicional perfil regresivo del tributo.

Pese a la carga tributaria diferenciada entre los deciles de la distribución, las bajas tarifas efectivas no cambian drásticamente los patrones de concentración del ingreso. El índice de Gini calculado para los ingresos de la ENPH, incluido el ajuste metodológico se estimó en 0,486. Antes de la aplicación del IVA. Una vez incorporado el efecto del tributo el índice de Gini se eleva a 0,490. Si adicionalmente se incluye el impacto de la compensación del IVA para familias vulnerables, el índice de Gini desciende nuevamente hasta 0,487. Puede afirmarse entonces que la compensación para familias vulnerables, considerada en términos agregados, anula el perfil ligeramente regresivo del IVA en Colombia.

La aplicación de la metodología propuesta permitió estimar el valor de la compensación por el pago de IVA, que ascendería a \$21.863 mensuales para las familias del decil 1 y representaría \$40.910 por mes para las familias del decil 2, a precios del año 2020. Con ello, el costo fiscal por esta compensación alcanzaría \$1.068 miles de millones en el mismo año.

## Bibliografía

Ávila, J. y Cruz, A. (2007). Evasión del impuesto al valor agregado en Colombia: Estimación para el periodo 1998 – 2006. DIAN. Cuadernos de Trabajo 024.

Ávila, J., & Cruz, A. (2011, junio). Análisis del impuesto de renta para asalariados: progresividad y beneficios tributarios. Cuadernos de trabajo DIAN.

Barreix, A., Bès, M., & Roca, J. (2012). Resolviendo la Trinidad imposible de los impuestos al consumo: El IVA personalizado. En: Reforma fiscal en América Latina: ¿qué fiscalidad para qué desarrollo? Santiago: CEPAL; Fundación CIDOB, 2012. LC/L. 3522. p. 49-77.

CONPES 3986, Estrategia para la implementación del mecanismo de compensación del impuesto a las ventas (IVA) a favor de la población más pobre y vulnerable. República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá D.C. 12 marzo 2020.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane, (2018)). Boletín Técnico, Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares.

Diamond, P. & Mirrlees J. (1971) Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency. American Economic Review, nº 61, 8-27.

E. González Mata, I. Romero Márquez y R. Padilla Pérez, Buenas prácticas aplicadas en países de América Latina para reducir la evasión por saldos a favor en el IVA (LC/MEX/TS.2019/21), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019

García, C., Jefferson, A., Zavala González, J. A., Janumis, D., Alicia, D., Menéndez Pín, T. D. R., & López Zambrano, A. J. (2018). La devolución del impuesto al valor agregado (IVA), a personas con capacidades especiales y adultos mayores en Ecuador. Contribuciones a las Ciencias Sociales, (noviembre).

Gómez-Sabaíni, J. y Morán, D. (2016). Evasión tributaria en América Latina. CEPAL. Serie Macroeconomía del desarrollo.

IMPUESTO AL VALOR AGREGADO Ley 27253 Régimen de reintegro por compras en comercios de venta minorista. (2016). Boletín Oficial de la República de Argentina: Buenos Aires, Número 33.398.

Lustig, N. (2016). El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina. Universidad de Tulane. CEQ. WP 37.

Mankiw, G., Weinzierl, M. y Yagan, D. (2009). Journal of Economic Perspectives. Vol. 23, No. 4, P. 147-174.

Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, r., Bond, S., Chote, r., Gammie, M., Johnson, P., Miles, G. and Poterba, j. (2012). Proposal for a systematic tax reform. National Tax Journal. Vol 65, N. 3. P. 655-684.

OECD/Korea Institute of Public Finance (2014), The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries, OECD Tax Policy Studies, No. 22, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264224520-en>

Ramírez Gómez, M., & Molina Rodríguez, D. (2003). Efectos distributivos del impuesto al valor agregado sobre el consumo de los hogares en Colombia. Una estimación no paramétrica. *Revista de Economía del Rosario*, 6(1), 71-93.

Ramsey, F. (1927). A Contribution to the Theory of Taxation. *Economic Journal*, 37, 47-61.

**ARCHIVOS DE ECONOMÍA**

No	Título	Autores	Fecha
<b>2018</b>			
469	Mitigación del cambio climático con un Sistema de Comercio de Emisiones en Colombia: primeros hallazgos económicos	Rita SOUSA; Andrés Camilo ÁLVAREZ-ESPINOSA; Nicolás ROJAS PARDO; Sioux Fanny MELO LEON; Germán ROMERO OTALORA; Leidy Caterin RIVEROS SALCEDO; Silvia Liliana CALDERON DIAZ; Catarina VAZAO	Enero 2018
470	Cadena productiva de productos oleaginosos, grasas y aceites Estructura, Comercio Internacional y Protección	Víctor Manuel NIETO GALINDO Gina Marcela CALDERON	Febrero 2018
471	Cadena productiva de Carnes y Productos Cárnicos Estructura, Comercio Internacional y Protección	Víctor Manuel NIETO GALINDO Nicolás RAMIREZ	Marzo 2018
472	Las políticas regionales de Ciencia, Tecnología e Innovación: Reseña analítica de los fundamentos teóricos, los modelos conceptuales y las experiencias internacionales Separata No. 1 de 6	Edgard MONCAYO JIMÉNEZ	Marzo 2018
473	Medición del Desempeño Municipal: hacia una gestión orientada a resultados	M. Juliana RUIZ HAKSPIEL. Javier PEREZ BURGOS Natalie GÓMEZ ARTEAGA Dalma ARIZA HERNANDEZ	Abril 2018
474	Revisión y análisis comparativo de la gobernanza multinivel (nacional - regional). Grado y formas de descentralización de la CTI en países seleccionados: Australia y Canadá (federales), Chile, Noruega e Irlanda (unitarios). Separata No. 2 de 6	Edgard MONCAYO JIMÉNEZ	Abril 2018
475	Cadena Productiva de Cuero, Calzado y Marroquinería Estructura, Comercio Internacional y Protección	Víctor Manuel NIETO GALINDO Julián Enrique LÓPEZ SIABATO	Mayo 2018
476	Las políticas regionales de ciencia, tecnología e innovación en Colombia: surgimiento, evolución y balance de la situación actual Separata No. 3 de 6	Edgard MONCAYO JIMÉNEZ	Mayo 2018
477	Análisis de los instrumentos de financiación disponibles para las iniciativas regionales de CTI Separata N°4 de 6	Edgard MONCAYO JIMÉNEZ	Mayo 2018
478	Mercado y productividad laboral en las regiones	Norberto ROJAS DELGADILLO	Junio 2018
479	Cadena Productiva de productos Hortofrutícolas Estructura, Comercio Internacional y Protección	Víctor Manuel NIETO GALINDO Tatiana Carolina NIÑO SILVA	Junio 2018
480	Análisis de las capacidades regionales para atender las necesidades identificadas a nivel nacional-departamental Separata No. 5 de 6	Edgard MONCAYO JIMÉNEZ	Junio 2018
481	Climate Variability and Theft in Colombia	Rafael Isidro PARRA-PEÑA S. Barry REILLY	Julio 2018
482	Propuestas para profundizar la regionalización y descentralización del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación Separata No. 6 de 6	Edgard MONCAYO JIMÉNEZ	Julio 2018
483	La persistencia de la coca en Colombia: El suplicio de SÍSIFO	Ricardo ROCHA GARCIA	Julio 2018
484	Una nota sobre el salario por hora y las contribuciones a la seguridad social	Gustavo HERNANDEZ DIAZ Gabriel PIRAQUIVE GALEANO	Agosto 2018
485	Cadena Productiva de Pinturas, Masillas, Pigmentos, Tintas y Removedores Estructura, Comercio Internacional y Protección	Víctor Manuel NIETO GALINDO Santiago Alberto PEREA	Agosto 2018
486	Emisiones de Gases Efecto Invernadero y Sectores Clave	Gustavo HERNANDEZ DIAZ	Agosto 2018
487	Actualización de la tasa de descuento bajo la metodología de HARBERGUER	Gabriel PIRAQUIVE GALEANO Mariana MATAMOROS CÁRDENAS Erick CESPEDES RANGEL Jhonathan RODRÍGUEZ CHACÓN	Agosto 2018
488	Política pública sectorial de agua potable: ha faltado politizar el problema.	Alberto CARDONA LOPEZ	Agosto 2018
489	Cadena productiva de papel, cartón e industria gráfica Estructura, comercio internacional y protección.	Víctor Manuel NIETO GALINDO Julián Enrique LÓPEZ SIABATO	Septiembre 2018
490	Una Estimación de la Tasa de Descuento para Proyectos Ambientales	Gustavo HERNANDEZ DIAZ Gabriel PIRAQUIVE GALEANO Mariana MATAMOROS CARDENAS	Octubre 2018

## ARCHIVOS DE ECONOMÍA

No	Título	Autores	Fecha	
491	Implicaciones de política del Acuerdo de París en la planeación del sistema eléctrico de Colombia	Germán ROMERO Andrés ÁLVAREZ-ESPINOSA Santiago ARANGO-ARAMBURO Juan Pablo VALLEJO Leidy RIVEROS Sioux MELO Andrés PINCHAO Carolina DÍAZ Silvia CALDERON	Octubre	2018
<b>2019</b>				
492	Forests and Conflict in Colombia	Rafael Isidro PARRA-PENÁ S. Barry REILLY	Julio	2019
493	la dinámica espacial de la coca en Colombia: ¿cómo una hidra?	Ricardo ROCHA GARCÍA	Julio	2019
494	Lineamientos y recomendaciones para el escalamiento de los servicios de extensión tecnológica en Colombia	Juan Pablo GARCÍA María Camila PATIÑO Oscar SALAZAR Edwin RAMIREZ	Julio	2019
495	Cadena Productiva de Azúcar, Confitería y Chocolatería Estructura, Comercio Internacional y Protección	Víctor Manuel NIETO GALINDO	Julio	2019
496	Determinantes socioeconómicos y nutricionales del sobrepeso y la obesidad en la población adulta del departamento del Guaviare	Carlos Fernando RINCON ROJAS Jineth Alejandra NIETO VANEGAS	Julio	2019
497	Actualización de la estimación de los indicadores "Razón Precio-Cuenta"	Gustavo HERNANDEZ DIAZ Mariana MATAMOROS CARDENAS Andres Felipe SANCHEZ SEGURA	Agosto	2019
498	Estimación del precio – cuenta de la mano de obra	Mariana MATAMOROS-CARDENAS Tania LAMPREA BARRAGAN Gustavo Adolfo HERNANDEZ DIAZ	Agosto	2019
499	El valor social del tiempo en Colombia	Gustavo HERNANDEZ DIAZ	Agosto	2019
500	Determinantes de la productividad agrícola	Norberto ROJAS DELGADILLO	Agosto	2019
501	Educación en Colombia: Un análisis regional	Norberto ROJAS DELGADILLO	Agosto	2019
502	La estructura sectorial de Colombia: Un análisis insumo-producto	Julian Andres VILLAMIL Luis Felipe QUINTERO Gustavo Adolfo HERNANDEZ-DIAZ	Septiembre	2019
503	Generación de empleos y clústeres	Julian Andres VILLAMIL Luis Felipe QUINTERO Gustavo Adolfo HERNANDEZ-DIAZ	Septiembre	2019
504	Estimación de impactos del cambio climático en el sector agricultura y seguridad alimentaria	Sioux F. MELO L. Leidy RIVEROS Germán ROMERO Juan Camilo FARFÁN Andrés ÁLVAREZ-ESPINOSA Carolina DÍAZ	Diciembre	2019
<b>2020</b>				
505	Modelo de Gravedad para los flujos de comercio internacional de Colombia	Andres Felipe SANCHEZ SEGURA Gustavo Adolfo HERNANDEZ-DIAZ	Enero	2020
506	Impacto de las regalías: Un análisis insumo - producto	Gustavo Adolfo HERNANDEZ-DIAZ	Enero	2020
507	Brecha Salarial De Género: Estudio De Caso De Los Contratistas Independientes Del Estado En Colombia	Carlos Alberto BARRETO NIETO Agustín JIMENEZ OSPINA Diego Fernando LEMUS POLANÍA Pablo MONTENEGRO HELFER Diana Paola RAMÍREZ	Mayo	2020
508	Una medida de los efectos potenciales del Covid-19 en el empleo: el caso de la política de aislamiento preventivo obligatorio en Colombia	Tania LAMPREA BARRAGAN Vanessa OSPINA-CARTAGENA Gustavo Adolfo HERNANDEZ DIAZ Ana RIVERA-MORENO	Mayo	2020
509	Compensación del IVA para los hogares más vulnerables: cuantificación y efectos distributivos.	Javier AVILA MAHECHA Tania LAMPREA BARRAGAN Gabriel Armando PIRAQUIVE GALEANO	Mayo	2020