

# Fundamentos analíticos y empíricos para el debate sobre la reforma del IVA en Colombia

## Analytical and Empirical Foundations for a Debate upon the VAT Reform in Colombia

Luis Garay Salamanca\* y Jorge Espitia Zamora\*\*



### Resumen

Colombia tiene un déficit estructural. Requiere de una reforma tributaria profunda, de la que la institucionalidad hace caso omiso, pues, debe pasar por revisar el pacto fiscal con las empresas, con el uno por ciento y el uno por mil más rico del país. Para el gobierno nacional resulta más fácil gravar toda la canasta familiar a la tarifa general del 19%. El impuesto al valor agregado, como el del consumo, son impuestos regresivos, ya que los paga el consumidor final, independientemente de su nivel de ingreso. Por tal razón, aquí se presentan los resultados de profundización de la concentración

Citar este artículo como: Garay Salamanca, L. y Espitia Zamora, J. (2020). Fundamentos analíticos y empíricos para el debate sobre la reforma del IVA en Colombia. *Revista Papeles*, 12(24), 103-120.

Fecha de recibido: noviembre 20 de 2020. Fecha de aceptado: diciembre 15 de 2020.

\* Ingeniero industrial de la Universidad de los Andes, MA en economía de la misma universidad y Ph. D. del MIT. Correo electrónico: ljgara@yahoo.com.mx

\*\* Ingeniero eléctrico de la ECI, economista de la UNAL. Correo electrónico: jeespitia@gmail.com

del ingreso en Colombia, así como el aumento de la pobreza, resultados que arrojó un ejercicio de simulación con los microdatos de la última Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares.

**Palabras clave:** reforma tributaria, impuesto al valor agregado, ENPH, ingresos, IVA.

### Abstract

Colombia has a structural deficit. It requires a deep tributary reform, which is ignored by the government, since it must check the fiscal covenant with companies, with the richest one percent and one per thousand people of the country. For the national government, it is easier to charge all the food basket in the general fee of 19%. The valued added tax, as well as the consumption one, are regressive taxes, since they are paid by the final consumers, regardless of their level of income. For that reason, the detailing results of income concentration in Colombia and the increase of poverty are presented here. Such results were produced by a simulation exercise with the microdata of the last National Household Survey.

**Keywords:** Tributary Reform, Valued Added Tax, NHS, Income, VAT.

### Introducción

Ante la difícil situación fiscal del país en 2020, agravada por la pandemia de la COVID-19 ante una caída de ingresos del Gobierno nacional de un 2.5% del PIB y un aumento del gasto público para enfrentar la crisis social y económica, es de dominio público la necesidad de emprender, a más tardar en 2022, un proceso de reforma estructural tributaria. Razón por la cual ya se están dirimiendo diferentes posiciones como la anunciada por voceros del actual gobierno en el sentido de que uno de sus pilares sería el de universalizar el impuesto al valor agregado (IVA) para todo el conjunto de bienes y servicios de la canasta familiar.

En estas circunstancias, resulta prioritario poder aportar los mejores elementos de juicio, tanto analíticos como especialmente empíricos, para un debate debidamente informado y sustentado en cifras sobre los impactos recaudatorios y en la distribución de ingresos de diferentes opciones alternativas de reforma del IVA en el país.

Para ello, aparte de buscar contar con la mejor disponibilidad de información estadística

consistente que permita inferir tal tipo de impactos con la mayor robustez estadística posible, se han de explicitar los costos y beneficios sociales y económicos de cada una de las opciones a la luz de la economía política adoptada como marco de referencia.

El propósito de este ensayo es analizar diferentes opciones programáticas de reforma del IVA, cuantificar sus impactos diferenciales y recomendar el curso de política pública de tributación más razonable bajo una visión de economía política de inclusión social.

A su vez, debe destacarse que el presente documento es elaborado con base en la Encuesta Nacional de Presupuesto de Hogares 2016-2017 del DANE, así como en los microdatos a partir de los cuales el DANE realizó la actualización del cálculo del Índice de Pobreza Monetaria 2019<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Las bases de datos del año 2019 corresponden a la actualización metodológica de pobreza monetaria. Los microdatos de los hogares contienen “la información necesaria sobre ingresos de los hogares y unidades de gasto y el valor de las líneas para el cálculo de la incidencia de pobreza e

## Algunas consideraciones generales de contexto

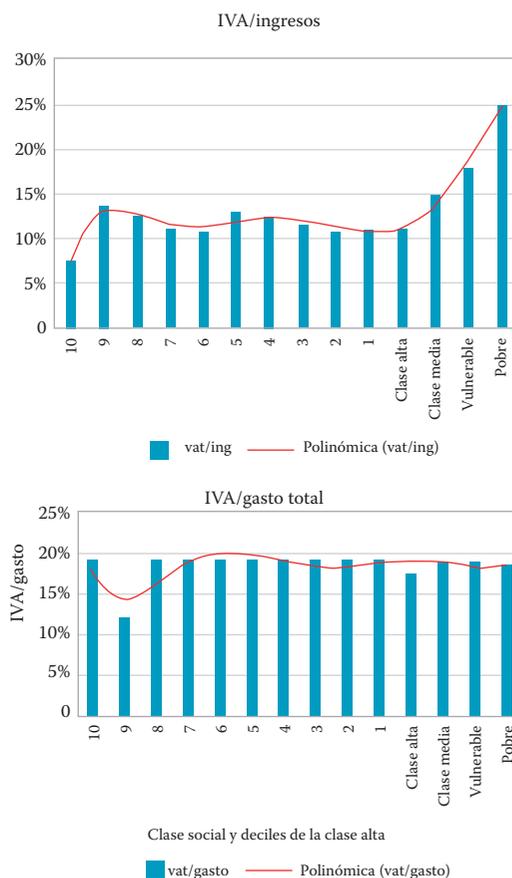
En el Gráfico 1 se muestra, a manera de preámbulo, cuán regresivo resultaría hacer la generalización de la tarifa del 19% del IVA a la totalidad de bienes y servicios consumidos por los hogares en Colombia, ya que el IVA pagado como proporción del ingreso total de los hogares, en cuanto que el pago realizado por hogares en pobreza (24%) y en vulnerabilidad (17%), es muy superior al de los hogares de mayores ingresos de la denominada clase alta (7% para los hogares del decil 10 de los mayores ingresos y 12%, en promedio, para los deciles 7 a 9 de ingresos de la clase alta).

Además, la proporción del pago de un IVA generalizado del 19% en el gasto total de los hogares resultaría ser bastante uniforme a lo largo de la distribución de ingresos de los hogares, y se situaría muy cerca al nivel de la tarifa general, al menos en parte debido al conjunto de los bienes y servicios que se encuentran actualmente excluidos o exentos del IVA.

Así pues, a diferencia de lo que se ha argumentado recientemente en ciertos círculos especializados a nivel internacional, no es cierto que, *a priori*, el IVA generalizado pueda resultar progresivo dado el nivel y composición de los gastos en bienes y servicios que realizan los hogares según nivel de ingreso en el caso de un país como Colombia, con elevados niveles de pobreza monetaria (cercano al 35.7% en 2019, justo antes de la pandemia de la COVID-19 que la recrudeció de manera significativa en 2020)

indigencia de 2019". De igual manera, los microdatos de las personas contienen "las variables de la Gran Encuesta Integrada de Hogares -GEIH- 2019 a nivel de personas, necesarias para realizar los procedimientos de conformación, depuración, imputación y empalme del ingreso, para el cálculo de la pobreza monetaria, así como las variables construidas a través de dichos procedimientos" (DANE, 2019).

**Gráfico 1.** Proporción en los ingresos totales y en los gastos totales de un IVA generalizado del 19% sobre la canasta de consumo de los hogares según nivel de ingreso en Colombia



Fuente: cálculos propios con base en DANE (2020)

y de concentración de ingresos y de riqueza (Garay y Espitia, 2020).

Ante estas circunstancias, resulta claro que el diseño de una reforma del IVA en Colombia ha de ser enmarcado, en sentido estricto, en una visión de economía política que pondere debidamente los principios estratégicos de recaudo tributario y de equidad, progresividad, simplicidad, transparencia y eficiencia tributarias, a la luz de propósitos básicos como los de inclusión social, reducción de la pobreza y la desigualdad societal.

## La clasificación del gasto según grupos de la canasta familiar

El DANE, con base en la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH) 2016-2017, seleccionó la nueva canasta y revisó la metodología aplicada al índice de precios al consumidor. Entre los cambios están los nuevos ponderadores a nivel de las 12 divisiones, grupos de gasto y clases de gasto para cada una de las clases sociales (Dane, s. f.).

Destaca el peso específico del grupo de alimentos en el gasto de los hogares en el país, a saber: 13.89% a nivel general, el 22.10% para los hogares pobres, el 20.56% para los hogares vulnerables, el 14.57% para los hogares de la clase media y el 7.51% para los hogares de la clase de ingresos altos.

Dada la importancia del gasto en los Alquileres Efectivos de Alojamiento y Alquileres Imputados del Alojamiento, se observa que

los gastos en alimentación y arriendos llegan a representar para el agregado de hogares en el país el 39.05% del gasto total, los cuales llegan incluso hasta el 53.73% del gasto en el caso de los hogares pobres, el 48.43% en los hogares vulnerables, el 39.94% en los hogares de clase media y el 29.88% en los hogares de ingreso alto.

Los siguientes rubros de gasto en importancia según valor para el caso de los hogares en pobreza son suministro de comidas con el 7.22% del gasto total (9.20% para el promedio nacional), servicios de transporte con el 5.24% (5.52%), electricidad y gas con el 5.16% (3.96%) y agua con el 3.33% (3.87%), que sumado a los de alimentos y arriendos alcanzaría el 74.68% del gasto total de hogares en pobreza y un 61.61% para el conjunto de hogares del país.

## El gasto total de los hogares y su composición

De acuerdo con la ENPH 2016-2017, el gasto total mensual de las unidades de gasto alcanzó 27.4 billones de pesos mensuales (328.8 billones de pesos al año), distribuidos fundamentalmente en: alimentos y bebidas no alcohólicas (4.4 billones de pesos mensuales, equivalente al 15.9% del gasto total); alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles (7.9 billones de pesos mensuales, 28.7% del gasto total); bienes y servicios diversos (5.0 billones de pesos mensuales, 18.3%) y transporte (2.6 billones de pesos mensuales, 9.5%), entre otros.

La distribución del IVA del 19% a toda la canasta familiar a nivel de las clases sociales muestra cómo el recaudo se concentraría fundamentalmente en los hogares de la clase media (44%), seguido por los de la vulnerable (26%), los hogares en pobreza (19%) y, finalmente, los de la clase alta (11%), lo que destaca la manera en que el peso del impuesto IVA sobre el ingreso representaría el 24.4% para

los hogares en pobreza, mientras que para los hogares ricos sería de tan solo el 10.8% y mucho menos para el subdecil de los hogares más ricos de la clase alta, para los que el IVA a la canasta familiar tan solo representaría el 7.3% de su ingreso.

Por tal razón, la propuesta se debería orientar a no gravar la canasta básica de los hogares en pobreza y vulnerabilidad, ni tampoco a los rangos o subdeciles de ingresos bajos de la clase media, para que con ello se logren mejoras sustanciales en el índice Gini de concentración de ingresos, al pasar de 0.5438 a 0.5166.

Ante esta composición del gasto de los hogares en el país, universalizar la tarifa del IVA del 19% a la canasta familiar de bienes y servicios generaría un recaudo de aproximadamente 62 billones de pesos al año (6.2% del PIB).

Mediante una microsimulación del IVA a toda la canasta familiar, se estima que el

IVA universal del 19% para todos los bienes y servicios, *ceteris paribus*, reconfiguraría de manera apreciable la estructura de las clases sociales, con un aumento de la proporción de hogares en pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad y una reducción de la de hogares de clase media, en la medida en que:

- (i) cerca del 23% de los hogares en pobreza no extrema serían expulsados a la pobreza extrema;
- (ii) un 16% de los hogares vulnerables serían expulsados a la pobreza; y
- (iii) un 23% de los hogares de la clase media serían expulsados a vulnerabilidad.

Ello conduciría a un inaceptable empobrecimiento y agudización de la vulnerabilidad de amplios grupos poblacionales, ya de por sí muy agravados con la pandemia de la COVID-19, consecuente con un aumento del índice Gini de concentración del ingreso de un 0.5438 (antes del impuesto IVA) a 0.5705 (después del impuesto IVA) a toda la canasta básica para toda la población.

La importancia de este tipo de impactos ha sido reconocida por organismos internacionales y círculos de expertos, al punto de que se ha recomendado que, con la ampliación de la base gravable del IVA a bienes y servicios de la canasta familiar, se implanten medidas de compensación (créditos fiscales, devolución de IVA, entre otros) focalizadas en hogares pobres y vulnerables. A pesar de lo anterior, dados los altos niveles de informalidad como de precariedad de ingresos de amplios grupos poblacionales y ante los graves vacíos en la interoperabilidad y robustez estadística de los registros administrativos en un país como Colombia –al no tener identificada<sup>2</sup> plenamente a toda la población objetivo–, existen obstáculos de diversa índole que hacen muy difícil cumplir efectivamente con la compensación

2 El Departamento de la Prosperidad Social reconoce que cerca del 6% de los hogares a los que se les devuelve el IVA no lo ha reclamado.



para la totalidad de los hogares sujetos a una medida compensatoria como la devolución del valor de impuestos imputados. Ello aparte de los elevados costos de transacción, no solo para la administración pública sino también para las mismas personas pobres elegibles.

Resulta muy aleccionadora la experiencia de la devolución del IVA en Colombia, debido a que hasta el presente tan solo llega a cubrir a un millón de hogares pobres (esto es, apenas un 23.3% de los hogares pobres en 2019, antes del recrudecimiento de la pobreza con la pandemia en 2020), lo cual constituye una muestra de la inadecuada capacidad gubernamental para lograr una oportuna e integral aplicación de medidas compensatorias a los hogares pobres y vulnerables, los cuales se van a ver claramente afectados con la universalización del IVA. Así pues, en economías altamente informales y precarias hay una alta asimetría entre la imposición tributaria a la canasta familiar con la efectividad de las compensaciones para las clases pobre y vulnerable, por ejemplo. Razones por las cuales resulta perentorio acudir a enfoques alternativos novedosos, efectivos y oportunos con moderados costos de transacción tanto para la administración pública como para la misma población objetiva, bajo principios de

simplicidad, equidad y progresividad entre clases sociales.

Es así como al constatar que el peso de los gastos en los rubros de alimentos y de arriendo de vivienda para los hogares en pobreza casi que duplica el correspondiente a los hogares de la clase de altos ingresos y que se aproxima al 54%

en el primer caso, en este ensayo se estudian los impactos fiscales y en redistribución de ingreso de la implantación de una tarifa general del IVA del 19% para los alimentos y para los arriendos pagados e imputados. Se comienza con el caso de los arriendos para proceder luego con el de los alimentos.

## El IVA sobre el arriendo de vivienda

La división de alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles registró un peso en el gasto total de los hogares de 33.12%, según la ENPH 2016-2017. Dentro de esta división, la estimación del arriendo imputado de la vivienda propia (14.56%) y del arriendo efectivo de la vivienda donde se reside (10.60%) son los ítems con mayor peso dentro del gasto total.

En los siguientes niveles, las ponderaciones del IPC, según grupos de gasto, se desglosan tanto los Alquileres Efectivos de Alojamiento como los Alquileres Imputados del Alojamiento. Se puede observar el peso específico de cada uno de estos ítems en la canasta familiar para las diferentes clases sociales. Por ejemplo, para los pobres, el peso específico de cada uno de ellos es de 19.85% y 11.78%, respectivamente, mientras que para la clase alta es de 6.40% y 15.97%. Para el total de familias, representan el 10.60% y 14.56%. Es claro que el peso del arriendo efectivo para los pobres es significativamente mayor que para el resto de clases sociales (Cuadro 1).

Una primera aproximación sobre el impacto del IVA al arriendo de la vivienda ocupada se realiza primero sobre el arriendo efectivo y, en segunda instancia, sobre el arriendo imputado, para, con base en ello, proceder a proponer y sustentar una propuesta para la implantación del IVA.

### Arriendo pagado reportado

En la ENPH 2016-2017 del DANE se les pregunta a los hogares: “La vivienda ocupada por este hogar es: a) Propia, totalmente pagada; b) Propia, la están pagando; c) En arriendo o subarriendo; d) En usufructo; e) Posesión sin título (ocupante) y f) Otra” (DANE, 2017, p. 23).

De acuerdo con la GEIH 2019 del DANE, los hogares en situación de pobreza ascienden a cerca de 4 millones 300 mil, el 28.7% del total (Cuadro 2).

De acuerdo con la ENPH, en Colombia hay cerca de 14.6 millones de hogares, el 39% de los cuales cuenta con vivienda en arriendo o

**Cuadro 1.** Ponderaciones de la canasta de seguimiento de precios en el IPC 2019, según niveles de ingreso (%)

	Total ingresos	Pobres	Vulnerables	Clase media	Ingresos altos
Arriendo efectivo	10,60	19,85	15,14	10,83	6,40
Arriendo imputado	14,56	11,78	12,73	14,54	15,97

Fuente: cálculos propios con base en DANE (2017)

**Cuadro 2.** Número de hogares según tipo de vivienda ocupada 2019

Tipo de vivienda	No Pobre	Pobre	Total
a. Propia, totalmente pagada	3.994.838	1.210.298	5.205.136
b. Propia, la están pagando	457.730	95.948	553.678
c. En arriendo o subarriendo	4.002.967	1.824.637	5.827.604
d. En usufructo	1.957.704	829.957	2.787.661
e. Posesión sin título (ocupante)	192.258	309.082	501.341
f. Otra	19.332	16.374	35.706
Total de hogares	10.624.830	4.286.295	14.911.125

Fuente: cálculos propios con base en DANE (2017)

subarriendo, el 35% con vivienda propia totalmente pagada, el 4% propia pero que está siendo pagada, el 19% en usufructo y el 3% en posesión sin título.

Si se discriminan estos resultados por hogares en pobreza y no pobres, se tiene que:

- (i) Es mayor el número de hogares pobres que viven en arriendo (43% vs. 38%).
- (ii) Es menor el porcentaje de hogares pobres que habitan en vivienda propia (28% vs. 38%).

Ahora bien, a los hogares también se les consulta en la ENPH: ¿cuánto pagan mensualmente por arriendo? (DANE, 2017, p. 24). El valor nacional reportado por la Encuesta es de 2.97 billones de pesos mensuales (aprox. 36 billones de pesos al año), de los cuales el 26% es reportado por los hogares pobres y el restante 74% por los no pobres.

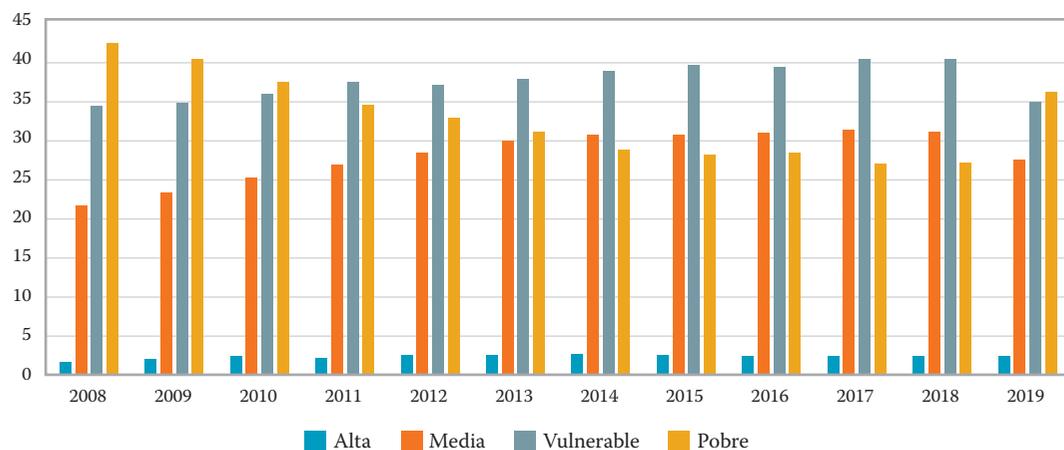
Si se gravaran los arriendos pagados con IVA, los cuales hoy se encuentran excluidos y hacen parte de la canasta familiar, a la tarifa general del 19%, se recaudarían aproximadamente 6.8 billones de pesos al año; de los cuales el aporte potencial correría por parte de los hogares pobres del orden de los \$1.8 billones, y el restante \$5.0 billones estaría a cargo del resto de hogares.

Estos resultados se pasan a analizar a nivel de clase social.

### Clase Social

El DANE también clasifica los hogares en clases sociales<sup>3</sup>. Pobres, incluyendo a los hogares indigentes u hogares en pobreza extrema, vulnerables, clase media y clase alta. Esta clasificación se realiza con base en la propuesta de López-Calva y Ortiz-Juárez (2011), que utiliza la línea de pobreza monetaria por dominio

3 Una medida alternativa al concepto marxista de clase social y al de estatus ocupacional desarrollada desde la sociología es la de *la clase social*, determinada básicamente por las relaciones de empleo en la medida en que pueden capturar aspectos importantes de las relaciones sociales en la esfera económica, como la han caracterizado autores reconocidos como Robert Erikson y John H. Goldthorpe (2002). Sin embargo, en entornos como el colombiano, en el que más de la mitad del mercado de trabajo es informal, resulta evidente la necesidad de complementar el enfoque con la debida consideración de la consolidación del precariado como importante grupo social sujeto a una precarización laboral de larga duración, así como de la masa de excluidos del mercado que sufre altas tasas de desempleo estructural. Para mayor detalle, véase el libro de Garay (*In-) Movilidad social. Algunas perspectivas teóricas, analíticas y empíricas. A propósito de la experiencia de Colombia y países de la OECD* (Bogotá, 2018). A diferencia, la clasificación del DANE se basa esencialmente en términos de los ingresos recibidos, independientemente de su origen y de las condiciones laborales, productivas, rentísticas o de otra índole en las que son generados.

**Gráfico 2.** Evolución de las clases sociales en Colombia (% de la población nacional)

Fuente: cálculo de los autores con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2019 (DANE, 2019).

geográfico como punto de corte para determinar la población pobre e indigente, además de los puntos de cortes definidos para definir el resto de integrantes de cada una de las clases, con base en el ingreso per cápita del hogar.

Con la actualización de la línea de pobreza realizada por el DANE, la GEIH de 2019 reporta que el 28.7% de los hogares y el 35.8% de la población se encuentran en situación de pobreza. Los hogares en situación de vulnerabilidad representan el 33.2% del total nacional, la clase media el 34.6% y la clase alta el 3.4%, en comparación con niveles del 37.2%, 35.6%, 24.8% y 2.4% para los hogares en 2010 (Gráfico 2).

Cuando se calcula la distribución del arriendo efectivo reportado por la ENPH según la clase social, se observa que de los \$6.8 billones que

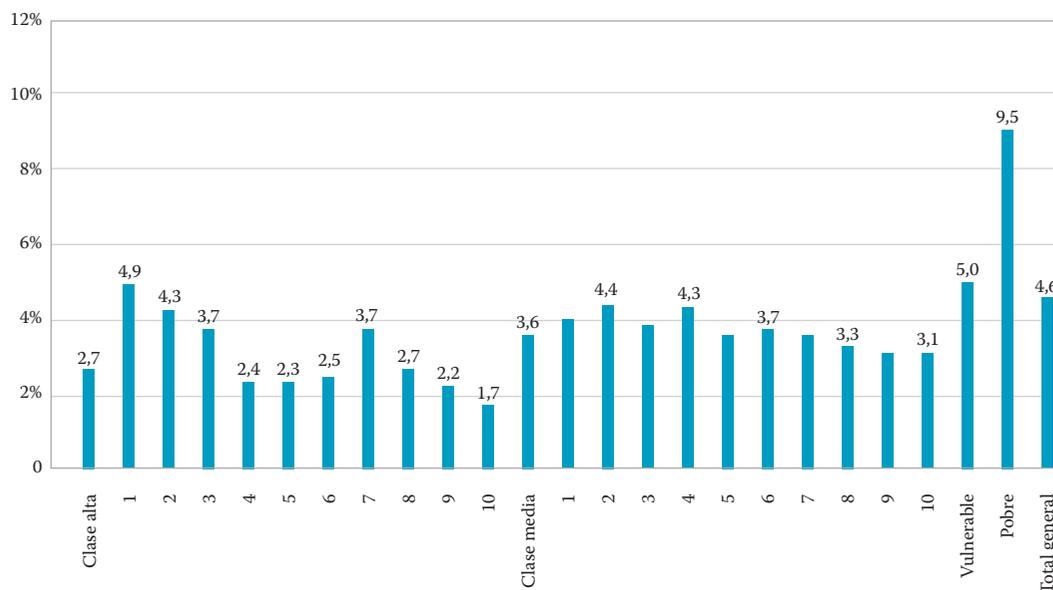
se esperarían recaudar con una universalización del IVA a la totalidad de la canasta familiar, por ejemplo, el 42% (2.8 billones de pesos) sería pagado por los hogares de la clase media, el 26% (1.8 billones de pesos) por los hogares en pobreza, el 25% (1.7 billones de pesos) por los hogares en vulnerabilidad y el restante 7% por los hogares de la clase alta.

Como se señaló arriba, el valor promedio por mes del arriendo reportado por cada uno de los hogares a nivel nacional asciende a 513.770 pesos al mes, y el nivel promedio de los arriendos reportados por las clases sociales es de 427.258 pesos por mes para los hogares pobres, 426.541 pesos por mes para los vulnerables, 621.400 pesos por mes para la clase media y 926.550 pesos por mes para la clase alta (Cuadro 3).

**Cuadro 3.** Número de hogares y valor del arriendo reportado promedio al mes por clase social

Clase social	Número hogares	Valor total arriendo mensual (\$)	Valor arriendo reportado por hogar (\$)
Clase Alta	230.538	213.604.555.074	926.550
Clase Media	1.992.854	1.238.360.361.102	621.400
Pobre	1.816.457	776.096.341.984	427.258
Vulnerable	1.748.345	745.740.386.125	426.541
Total general	5.788.194	2.973.801.644.285	513.770

Fuente: cálculos propios con base en DANE (2017).

**Gráfico 3.** Relación del IVA sobre el arriendo pagado en el Ingreso total de los hogares (%)

Fuente: cálculos propios con base en DANE-ENPH (fuente).

El valor del IVA sobre el arriendo pagado que le correspondería a los hogares con la universalización de la tarifa general sobre la canasta familiar tendría una incidencia diferenciada para cada una de las clases sociales, dado el peso diferencial por clase del arriendo pagado en su ingreso total según la ENPH del DANE.

Con ello se obtiene que el peso específico del IVA sobre los arriendos pagados en el conjunto de hogares representaría, en promedio, el 4.6% de sus ingresos totales, siendo el mayor peso en el caso de los hogares pobres (9.5% del total de sus ingresos totales), el 5% en el de los hogares vulnerables, el 3.6% en el de los hogares de la clase media y el 2.7% en los de la clase alta.

Al interior de los hogares de clase alta hay una gran variabilidad, ya que para el decil 1 de ingresos de hogares de la clase alta el IVA sobre el arriendo podría corresponder al 4.9% de sus ingresos totales, mientras que al 1.7% para los más ricos –es decir, hogares con ingresos totales pertenecientes al decil 10–. Así pues, se puede afirmar que la propuesta de gravar con la tarifa general del IVA del 19% a todos los

productos de la canasta familiar, en este caso específico del arriendo pagado por los hogares, sería claramente regresiva, al afectar menos, proporcionalmente, a los hogares con mayores ingresos y al contribuir tanto al empobrecimiento de los hogares más pobres como al deterioro de los ingresos de la clase media y vulnerable (Gráfico 3).

### Arriendo imputado

Cuando un hogar reside en una vivienda propia no paga arriendo por vivir allí, pero la vivienda le está prestando un servicio que de otra forma tendría que pagar. Por lo tanto, ese servicio debe ser valorado por la persona propietaria. A este valor se le denomina 'Alquiler imputado de los servicios de la vivienda propia usada por su propietario' (DANE, 2020).

En la encuesta se les pregunta a los hogares: "Si tuviera que pagar arriendo por esta vivienda, ¿cuánto estima que tendría que pagar mensualmente?" (DANE, 2017, p. 24).

El valor del alquiler imputado asciende aproximadamente a 4.8 billones de pesos mensuales,

es decir, unos 58.2 billones de pesos al año. De los 8 millones 650 mil hogares que reportan este valor, el 74% es no pobre y el restante 26% es pobre.

Si se gravara este valor con IVA a la tarifa del 19%, los cuales hoy se encuentran exentos y hacen parte de la canasta familiar, se recaudarían aproximadamente 11.1 billones de pesos al año, siendo el aporte potencial cercano a los 9.7 billones de pesos en el caso de los hogares no pobres, y los restantes 1.4 billones en el de los hogares pobres.

### Clase social

Los hogares correspondientes a cada clase social, afectados con el aporte potencial al IVA por concepto del Alquiler imputado de los servicios de la vivienda propia usada por su propietario, se concentraría fundamentalmente en la clase media (52%), la vulnerable (22%), la pobre (13%) y la clase alta (13%).

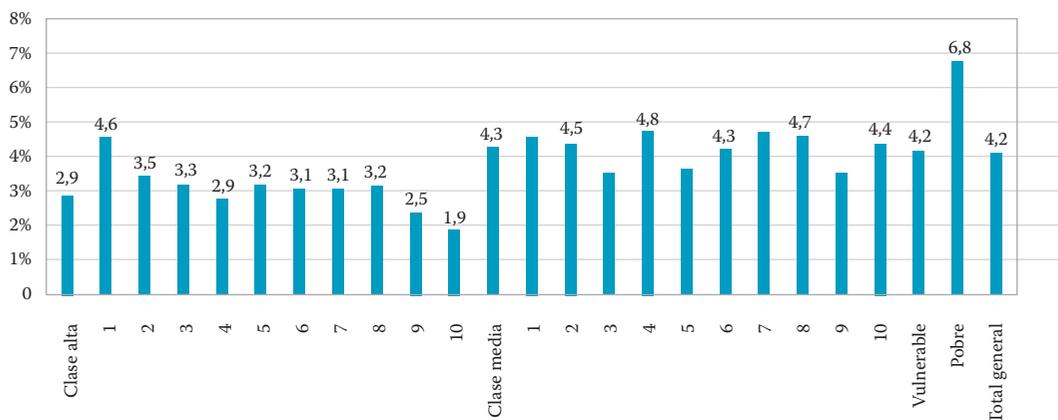
Los valores promedio por hogar del alquiler imputado para cada una de las clases serían los siguientes: para la clase alta de 2 millones 405 mil 046 pesos por mes, para la clase media 842.380, para la clase vulnerable 341.911 y para los hogares en pobreza 267.258 pesos por mes.

Esto es, el valor del arriendo mensual imputado por la clase alta supera 2.9 veces al de la clase media, 7.0 veces al de la clase vulnerable y 9.0 veces al de la clase en pobreza, y 4.3 veces al promedio nacional.

Ahora bien, se encuentra que el peso del IVA sobre el arriendo imputado por la vivienda representaría, en promedio, cerca del 4.2% del ingreso total de los hogares en el país, pero con claras diferencias entre hogares de clases sociales y aún entre estratos de ingreso alto. Es así como, por ejemplo, para los hogares pobres el impuesto representaría el 6.8% del total de sus ingresos totales, para los hogares vulnerables el 4.2%, para los de la clase media el 4.3% y para los de la clase alta el 2.9% –aunque con una importante diferencia entre hogares a nivel de decil de ingreso alto–. Para el decil 1 de hogares con ingresos altos el valor del IVA alcanzaría el 4.6% de sus ingresos totales, mientras que para los hogares del decil 10 el valor del IVA sobre el arriendo imputado sería de apenas el 2.0% de sus ingresos totales –menos de la tercera parte que en el caso de los hogares pobres (Gráfico 4).

He ahí el grado de inequidad que resultaría de la propuesta de gravar todos los bienes de la canasta familiar, en el caso particular del arriendo imputado.

**Gráfico 4.** Relación del IVA sobre el arriendo imputado en el Ingreso total de los hogares (%)



Fuente: cálculos propios con base en DANE (2017)

## Impactos en recaudo y en la distribución de ingresos de la imposición del IVA a los arriendos

Con base en el valor de los arriendos pagados e imputados y el peso específico de cada uno de los mismos en la canasta familiar para los hogares de cada una de las clases sociales, resulta conveniente estimar los impactos distributivos de la imposición del IVA al arrendamiento real e imputable de los hogares en el país. Para ello se procede a calcular los índices Gini de concentración del ingreso per cápita familiar antes y después de la universalización del IVA a los arriendos, cuya la intervención resulta ser regresiva, pues en este caso se aumentaría el índice Gini de concentración en un 1.3%, al pasar de 0.5438 al 0.5510.

Como complemento a lo anterior, se realiza una microsimulación de los impactos de la imposición universal de un IVA del 19% sobre arriendos pagados e imputados con base en los microdatos de la GEIH 2019, en particular sobre la pobreza y el ingreso disponible de los hogares según clase social.

Una vez se descuenta el pago del impuesto al arriendo pagado y al arriendo imputado, se calcula el ingreso per cápita neto, el cual se compara con la línea de pobreza y la línea de indigencia, definida para cada uno de los dominios geográficos según el DANE<sup>4</sup> con el propósito de estimar los impactos del IVA sobre los hogares pobres y vulnerables e incluso los de la misma clase media, dada la pérdida de poder adquisitivo.

4 “En 2019, la línea de pobreza a nivel nacional fue de \$327.674, que equivale a un crecimiento de 3,4% respecto a la línea de 2018 ubicada en \$316.815. De acuerdo con lo anterior, si un hogar está compuesto por 4 personas, será clasificado como pobre si el ingreso total del hogar está por debajo de \$1.310.696. Si la familia vive en las cabeceras este valor es de \$1.446.296; si vive en los centros poblados y rural disperso es de \$843.876; si vive en las trece ciudades y áreas metropolitanas es de \$ 1.602.792 y si vive en otras cabeceras es de \$1.222.460” (DANE, 2020).

Con la microsimulación se observa que 171 mil 644 hogares en pobreza, los cuales corresponden a 630 mil 331 personas, pero que no se encuentran en indigencia o pobreza extrema, serían llevados a la indigencia. En otras palabras, con esta propuesta el 5.46% de los hogares pobres, no indigentes, caerían en indigencia, lo que equivaldría al 4.9% de las personas en 2019.

Algo similar sucedería con el caso de los hogares que se clasifican como vulnerables. Con la imposición del IVA sobre el valor de los arriendos se expulsaría a la pobreza a un millón 191 mil 174 personas (esto es, 374 mil 913 hogares). Así pues, la microsimulación muestra que el 7.0% de las personas (7.4% de los hogares vulnerables) que se encuentran en vulnerabilidad caerían a pobreza, e incluso una parte a pobreza extrema o indigencia –cerca de 9 mil 881 personas.

En el caso de los hogares clasificados como de clase media, esta medida, que tan solo afecta al 25.37% del total de gastos de su canasta, llevaría a 14 mil 949 personas a la pobreza.

De cualquier manera, resulta indudable que la ampliación de la base del IVA a la canasta familiar proporcionaría importantes recursos presupuestales al fisco nacional, pero en algunos casos, como el arriendo, con un alto sacrificio social para las clases pobre, vulnerable e incluso parte de la clase media.

Ante las graves falencias del sistema de compensación del IVA en el país, como se mencionó en detalle en el apartado sobre la clasificación del gasto según grupos, y los perversos impactos distributivos, sería deseable económica y socialmente que la implantación de un gravamen del IVA del 19% a los arriendos pagados e imputados de los hogares se concentrara específicamente

en los hogares de la clase alta y la clase media alta –específicamente al 10% de los hogares con mayores ingresos–, con la peculiaridad de que para el resto de hogares se les aplique un gravamen del IVA del 0%. Con ello se garantizarían importantes recursos al fisco nacional, se aseguraría un impacto redistributivo a favor de los hogares de las clases pobre y vulnerable, se evitarían los elevados costos de transacción, las inequidades horizontales entre hogares pobres y vulnerables y especialmente las graves asimetrías en desmedro de los hogares pobres y vulnerables del país.

Las implicaciones fiscales de la propuesta, aparte de evitarse la expulsión de numerosos hogares hacia la vulnerabilidad, la pobreza o la indigencia, generaría un recaudo fiscal de más de 6 billones de pesos al año y un ligero impacto redistributivo del ingreso, en la medida en que se registraría una ligera mejora en el índice de Gini antes y después de impuestos, al pasar de 0.5438 a 0.5390.

Antes de dejar el tema del IVA sobre los arriendos pagados e imputados, no debe dejar de mencionarse que la misma argumentación justificativa de la imposición aplica rigurosamente al caso de las personas jurídicas, por lo que también habría de imponérseles paralelamente. A manera de aproximación ilustrativa, baste con mencionar que, si se tomara información sobre el inventario de metros cuadrados disponibles en arriendo para oficinas, industrias y comercio, el cual ascendería a cerca de 15 millones metros cuadrados en 2019, según la firma Colliers International Colombia (2020), el IVA susceptible de recaudar superaría 300 mil millones de pesos al año. Por supuesto, el valor del IVA sobre arriendos imputados rebasaría con creces el de arriendos pagados por oficinas, comercio e industrias, por lo que podría esperarse que un recaudo total del IVA sobre arriendos corporativos de dicho tipo de locales rebase a 0.7-1.0 billones de pesos al año (0.8-1.0% del PIB).

## El IVA sobre alimentos

El gasto de los hogares en alimentos, según la ENPH 2016-2017, fue de 4.06 billones de pesos mensuales en 2017 –esto es, 48.7 billones de pesos al año–. Los alimentos de

mayor consumo son las carnes (28%), panes y cereales (18%), leche, queso y huevos (15%) y legumbres (14% [Cuadro 4]).

**Cuadro 4.** Clasificación del gasto de los hogares en alimentos por clase a nivel nacional en 2017

	Total de hogares (miles)	Gasto Total Mensual (Millones de \$)	Participación
011. Alimentos	14,095	4,055,876.0	100%
0111. Pan y Cereales	13,603	723,222.7	18%
0112. Carnes	12,754	1,133,978.7	28%
0113. Pescado	7,466	165,983.7	4%
0114. Leche, queso y huevos	13,280	615,697.6	15%
0115. Aceites y grasas	10,038	170,107.8	4%
0116. Frutas	10,423	235,550.5	6%
0117. Legumbres	12,912	572,259.7	14%
0118. Azúcar, mermelada, miel, chocolate y dulces de azúcar	11,399	229,260.6	6%

Fuente: DANE (2017)

Gravar todos los alimentos con el IVA a la tarifa general del 19% le representaría un recaudo adicional al gobierno nacional de 771 mil millones de pesos al mes –9.3 billones de pesos al año, algo superior al 0.9% del PIB–, el cual recaería sobre la clase media (37%), la clase de los hogares vulnerables (33%), los hogares en pobreza (25%) y apenas el 5% sobre los hogares de la clase alta.

Ello, *ceteris paribus*, llevaría a expulsar, por ejemplo, a un conglomerado de 963 mil personas (5.6%) de la clase vulnerable a la pobreza, e incrementaría la inequidad en la distribución de ingresos en el país al elevarse el índice de Gini de concentración de 0.5438 a 0.5502.

Ahora bien, si se aplicara el IVA sobre alimentos a una tarifa del 19% para los hogares de los deciles 9 y 10 de más altos ingresos en el país, se evitaría dicha subida de la concentración y, por el contrario, podría incluso reducirse muy ligeramente de 0.5438 a 0.5407, aparte de generar un recaudo de cerca de 0.23% del PIB al año.



Por ello, resultaría recomendable que se aplicara una tarifa del 19% del consumo imputado –según lo estimado con base en la ENPH del DANE para los hogares de diferentes clases y deciles de ingreso– para los hogares de los deciles 9 y 10, y con una tarifa del 0% para el resto de hogares. Este tipo de imputación ya está siendo aplicado para la devolución del IVA de ciertos bienes a los hogares en pobreza, aunque su focalización y cobertura resultan ser muy deficiente hasta el momento, lo que está reproduciendo importantes asimetrías e inequidades horizontales entre hogares pobres.

## El caso de otros componentes de la canasta

Siguiendo un planteamiento similar para el caso de los otros rubros importantes en la canasta de consumo como electricidad, gas y agua, por un lado, y alimentación y restauración fuera del hogar, por otro, resulta recomendable que:

(i) En consonancia con la vigencia de una política de subsidios al consumo de electricidad, gas y agua para los hogares de los estratos 1, 2 y 3, se aplique la tarifa del 19% a los hogares del estrato 6 y de 0% para el resto de hogares, por ejemplo; con la condición de que se corrijan las serias distorsiones existentes con la estratificación actual que privilegian indebidamente a numerosos hogares de ingreso alto en el país.

Es de tomarse en consideración que el consumo de energía eléctrica del sistema

interconectado nacional fue aproximadamente de 70 mil gigawatios-hora (70.000 GWh) a una tarifa promedio de 500 pesos el kilovatio-hora (\$500 por kwh). De tal manera que si se implantara una tarifa de IVA del 19% al consumo de energía eléctrica se recaudaría cerca de 6.7 billones de pesos al año. Así, entonces, un aumento del costo al consumo de energía eléctrica, especialmente para los hogares de ingresos medios y bajos, y también los micronegocios y las micro, pequeñas y aún medianas empresas, luego de un año de caída de los ingresos de las familias y de contracción económica tan severa como en 2020 con la irrupción de la pandemia, podría resultar contraproducente para la activación económica. Razón por la cual, aparte de las relacionadas con su impacto perverso en la

distribución de ingresos, como se ilustró en los casos de los rubros de gasto en arriendo y en alimentos, solo debería aplicarse el IVA del 19% al caso de los hogares de altos ingresos, así como para el de las personas jurídicas de los deciles 9 y 10 en términos de ingresos operacionales brutos.

(ii) Con la vigencia del impuesto de IVA del 19% sobre el consumo en los restaurantes, bares y lugares de ocio formales, que impactan en la práctica, especialmente a las personas de ingresos medio-altos y altos, se tendrían que intensificar los controles para su observancia por parte de tal tipo de establecimientos.

(iii) Los servicios de intermediación financiera medidos indirectamente se definen como la remuneración indirecta que obtienen las instituciones financieras y de seguros en las operaciones de préstamos, depósitos y seguros que realizan. Los servicios de intermediación financiera se miden de manera indirecta como la diferencia entre el tipo de interés de referencia que se fija para cada operación financiera y el tipo de interés que pagan las instituciones financieras.

Ahora bien, dado el diferencial existente en Colombia entre la tasa de interés que cobran y pagan las entidades financieras y el peso específico de este rubro de servicios de intermediación en los gastos de los hogares según la clase social –como también sucede con el caso de los seguros de protección social, de vida y los relacionados con la vivienda, la salud y el transporte, entre otros–, se debería implantar el IVA del 19% a este tipo de servicios en cabeza de las entidades financieras y de seguros, entre otras razones, por los reducidos costos de transacción y simplicidad de su recaudo.

(iv) No menos importante, en el marco de la política de disminuir el costo fiscal de los tratos diferenciales del IVA que no sean justificables social y económicamente bajo los principios constitucionales de equidad, progresividad y eficiencia/transparencia tributarias, resalta la conveniencia de incrementar el impuesto al consumo de bienes considerados de consumo suntuario, ya sea importados o de origen nacional, que son normalmente demandados por personas naturales y jurídicas de alto ingreso.

## Escenarios alternativos para la imposición del IVA a la canasta familiar

Como síntesis de lo anterior, resulta de gran utilidad analizar la sensibilidad de los impactos en recaudo tributario y los cambios en la distribución de ingreso entre hogares a variaciones en la población de hogares sujeta al gravamen del IVA del 19% en el país. Como se aprecia en el Cuadro 5, si se aplicara el IVA universal del 19% a todos los hogares colombianos, el recaudo adicional alcanzaría a un 6.2% del PIB al año y el índice Gini de concentración de ingresos se agravaría aún más, al pasar de 0.5438 a 0.5705. En tanto que si solo se aplicara el IVA a toda la canasta de los hogares del decil 10 de más altos ingresos con la tarifa del 19% y de 0% para el resto de los hogares, se aumentaría el recaudo al 1.8%

del PIB al año y se reduciría apreciablemente el índice Gini de concentración, al descender de 0.5438 a 0.5209.

Ahora bien, si se aplicara a la canasta de los hogares de los deciles 9 y 10 de mayores ingresos con la tarifa del 19% y del 0% para el resto de hogares, se incrementaría el recaudo al 2.7% del PIB al año y se alcanzaría una reducción del índice Gini de 0.5438 a 0.5144.

Ello muestra con claridad suficiente la robustez de un diagnóstico de política pública que consulte con rigor los *trade off* existentes entre recaudo, equidad y progresividad a la luz de objetivos precisos de política económica y social.

**Cuadro 5.** Impacto en recaudo y distribución de ingreso de un IVA general del 19% según población por deciles de ingreso sujeta al gravamen

Recaudo % PIB	Aplicado a	Índice Gini antes de impuesto IVA	Índice Gini después de impuesto IVA
6.2%	Toda la población	0.5438	0.5705
4.00%	Solo deciles 7, 8, 9 y 10		0.5166
3.40%	Solo deciles 8, 9 y 10		0.5136
2.70%	Solo deciles 9 y 10		0.5144
1.80%	Solo decil 10		0.5209

Fuente: cálculos propios con base en DANE (2020)

En términos de eficacia del recaudo y redistribución de ingreso sobresalen, sin duda alguna, las alternativas de gravar focalizadamente a la canasta de los hogares de los deciles 9 y 10 de mayores ingresos en el país con la tarifa del 19% y del 0% para el resto de hogares, y en particular del 10 si no se quisiera afectar a algunos sectores de la clase media.

De acuerdo con lo argumentado previamente, la mejor forma procedimental, si no la única, de aplicar el gravamen, dadas las actuales restricciones en los registros administrativos y en la interoperabilidad de los sistemas de información gubernamental<sup>5</sup>, sería la de aplicarlo

directamente a los hogares sujetos al gravamen a través tanto de la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios para el caso de los arriendos pagados e imputados, por ejemplo, como del mismo recibo del pago de servicios como la electricidad, gas y agua a condición de que se corrijan los graves sesgos de la estratificación actual al permitir clasificar a hogares de altos ingresos en estratos medio, e incluso bajos, en buen número de ciudades del país. Además, no debe olvidarse en este punto que en la actualidad rige un sistema de subsidios al consumo de electricidad, gas y agua para los hogares de los estratos 1, 2 y 3.

## A manera de conclusión y recomendaciones

Ante la difícil situación fiscal del país, agravada por la pandemia de la COVID-19 en 2020, es de dominio público la necesidad de emprender un proceso de reforma estructural tributaria. Razón por la cual ya se están dirimiendo diferentes posiciones como la anunciada por voceros del actual gobierno en el sentido de

que uno de sus pilares sería el de universalizar el IVA para todo el conjunto de bienes y servicios.

Si bien la universalización del IVA para los hogares en Colombia podría aportar un recaudo tributario de cerca de 6.2% del PIB al año, tendría graves implicaciones en términos del empobrecimiento de amplios grupos poblacionales y del agravamiento de la desigualdad social, en la medida en que el índice Gini de concentración de ingresos escalaría de 0.5438 a 0.5705.

La previsible reproducción de estas severas consecuencias sociales contrasta con lo que

5 Es de reiterar que el programa de devolución del IVA actualmente llega a menos del 23% de los hogares en pobreza en el país y que, según información oficial suministrada a la Corte Constitucional, a agosto todavía había más del 45% de los hogares en situación de desplazamiento forzado interno a los que no les había llegado ningún programa social del gobierno nacional.

se ha argumentado recientemente en ciertos círculos especializados a nivel internacional en el sentido de que, *a priori*, el IVA generalizado pueda resultar neutral o incluso ligeramente progresivo, debido en gran medida al nivel y composición de los gastos en bienes y servicios que realizan los hogares según nivel de ingreso en el caso de un país como Colombia con elevados niveles tanto de pobreza monetaria como de concentración del ingreso y la riqueza en cabeza de las personas naturales y jurídicas con mayores ingresos.

Aun, reconociéndose el carácter regresivo de tal tipo de política tributaria se ha aducido que con la implantación de mecanismos de compensación como el de la devolución del IVA sobre bienes de la canasta familiar a hogares en situación de pobreza que se ha instaurado recientemente en Colombia, se podría contrarrestar el perverso impacto distributivo sobre los hogares de la universalización del IVA. Sin embargo, la experiencia observada en el país cuestiona seriamente dicha premisa de política pública, al constatare graves falencias en la cobertura del programa de devolución del IVA como que apenas llega efectivamente a menos de un 23% de los hogares pobres, y que más de un 46% de los hogares en situación de desplazamiento forzado interno no hayan recibido atención bajo ninguno de los programas sociales gubernamentales –a pesar de ser sujetos de especial condición constitucional–, consecuentes con

notables asimetrías e inequidades horizontales entre hogares en pobreza y vulnerabilidad.

De ahí que el diseño de una política pública de una naturaleza como la universalización del IVA constituya en sí mismo un campo irrestricto de economía política. Así, entonces, la concepción que ha guiado este análisis programático se enmarca en una economía política de inclusión social.

En este contexto, se acogen como postulados básicos la plena observancia de los principios constitucionales de equidad, progresividad, simplicidad, transparencia y eficiencia tributarias y la consolidación de una capacidad redistributiva del sistema tributario –en consonancia con la del gasto público como garantía de construcción de un sistema fiscal redistributivo y eficiente económica y socialmente–. Además, acepta la idoneidad del principio de imputación para la valoración de la carga tributaria del IVA en determinados casos específicos que facilite un diseño operativo eficaz para la focalización poblacional y el procedimiento de liquidación y cobro del IVA, así como la reducción de costos de transacción para los contribuyentes y la administración del impuesto y la minimización de asimetrías e inequidades horizontales y verticales entre hogares.

En Colombia se ha introducido la imputación por rubro de la canasta familiar del consumo de los hogares según nivel de ingreso, por ejemplo, para la estimación del valor del IVA sujeto a devolución a favor de los hogares en pobreza. Sin embargo, ante las graves falencias de las que adolece y con observancia de los principios constitucionales, aquí se propone con carácter prioritario que la imputación se realice para el consumo de los hogares con los ingresos más altos del país a través de la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios.

Bajo este esquema de referencia y al analizarse diversos escenarios en términos de

**La propuesta de reforma generaría un recaudo tributario de cerca de 1.8% del PIB al año con cargo a los hogares del país, con la peculiaridad de que en lugar de que se agrave la concentración del ingreso se pueda, incluso, reducirla.**

focalización, al menos en principio, podría argumentarse con debido sustento a favor de la implantación de un IVA general para bienes y servicios de la canasta de consumo de los hogares con dos tasas diferenciales: una del 19% para el caso de los hogares de mayores ingresos –específicamente al 10% de los hogares con los ingresos más elevados del país, pertenecientes al decil 10– y otra de 0% para los demás hogares.

En este escenario, dicha propuesta de reforma generaría un recaudo tributario de cerca de 1.8% del PIB al año con cargo a los hogares del país, con la peculiaridad de que en lugar de que se agrave la concentración del ingreso se pueda, incluso, reducirla –al bajar el índice Gini de 0.5438 a 0.5209 en vez de incrementarlo de 0.5438 a 0.5705 si se universaliza a todos los hogares con una tarifa del 19%.

Ahora bien, si la tarifa del 19% se aplicara sobre el consumo de los hogares pertenecientes a los deciles 9 y 10 de más altos ingresos en el país, el recaudo sería del 2.7% del PIB al año y el índice Gini bajaría hasta 0.5144. Esta otra opción de reforma tiene la ventaja, con respecto a la anterior, de que podría brindar algún margen de maniobra adicional para la fijación de una tarifa del IVA intermedia para determinado subconjunto de rubros de

la canasta de consumo de los hogares de los deciles 9 y 10.

Así, entonces, existirían algunas variantes sobre estas dos opciones, para no mencionar otras, que facilitarían sopesar la más deseable en términos prácticos bajo los postulados de política pública aquí en referencia.

Para no entrar en detalle sobre los pormenores de las propuestas de política que han sido analizados a lo largo del ensayo, sí debe recalcar que, dado que el ámbito aquí analizado se refiere específicamente a los hogares, principios equivalentes de tarificación, imputación y focalización, también deben ser aplicados para los gastos de las personas jurídicas, como es el caso de los arriendos imputados y pagados, servicios públicos como electricidad, gas y agua, entre otros.

Por último, sobra destacar que la reforma del IVA constituye apenas uno de los componentes de la reforma tributaria estructural, siendo la reforma del impuesto a la renta y complementario con la racionalización y desmonte de buena parte de beneficios tributarios, del impuesto al patrimonio, dividendos y herencias, y en la simplificación del estatuto tributario, entre otros campos, a efecto de reducir la brecha entre la tarifa nominal y efectiva, así como la evasión<sup>5</sup> y la elusión.

## Referencias

- Colliers International Colombia. (2020).  *Mercado inmobiliario corporativo*.
- DANE. (2017).  *Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH - 2017*. De [http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/458/get\\_microdata](http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/458/get_microdata)
- DANE. (2019).  *Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH - 2019*. De <http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/599/study-description>
- DANE. (2020).  *Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH - 2020*. De <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-nacional-de-presupuestos-de-los-hogares-enphe><sup>5</sup>
- DANE.(s.f.).  *Ponderaciones nuevo IPC según divisiones*. de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc/>

5 El director de la DIAN estima la tasa de evasión del IVA en el 23.2% y en renta para las personas jurídicas el 33.8% (Romero Tarazona, f. s.).

- ipc-actualizacion-metodologica-2019/  
ipc-ponderadores.
- Erikson, R. y Goldthorpe, John H. (2002). Intergenerational Inequality: A Sociological Perspective. *Journal of Economic Perspectives*, 16(3).
- Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2020). Elementos técnicos para un necesario debate sobre mediciones de concentración de ingresos en Colombia. *Papeles*, 11(23), 19-38.
- López-Calva, L. F. y Ortiz-Juárez, E. (2011). A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class. *J Econ Inequal* 12, 23–47. doi.org/10.1007/s10888-012-9240-5
- Romero Tarazona, J. A. (s. f.). Balance Beneficios Tributarios y Gerencia DIAN. Tomado de: <https://www.dian.gov.co/dian/Documents/Presentacion-DIAN-CEBT-18082020.pdf>