



La reforma tributaria de Rodolfo Hernández

Informe #30

16 de junio
de 2022

El candidato quiere quitar el IVA del 19% y cambiarlo por un “IVA no descontable” del 10%. En la práctica, esa idea es comparable a subir el impuesto al 24%



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá

[VIGILADA MINEDUCACIÓN]

Observatorio fiscal
de la Pontificia Universidad Javeriana

Índice

— Introducción	3
— Del IVA al impuesto a las ventas	3
— ¿Aumentaría el recaudo?	7
— El IVA y el bolsillo	7
— ¿Adiós al 4 x 1.000?	8
— Conclusión	9
— Bibliografía	10

— Introducción

La reforma tributaria propuesta en el programa de gobierno de Rodolfo Hernández tiene dos ejes centrales. El primero parte de la propuesta de reemplazar el actual IVA del 19% por lo que su campaña denomina “IVA no descontable” del 10%, que en la práctica es un impuesto a las ventas del 10%. Un impuesto de esta naturaleza implicaría cobrar un 10% en cada transacción que se haga para la producción de un bien o servicio.

En caso de implementarse, la medida tendría un carácter regresivo. Las estimaciones del Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana indican que, en la práctica, este impuesto implica un incremento en costos de los productos que consumen los colombianos comparable al que resultaría de elevar el IVA que se cobra actualmente del 19% al 24%. Adicionalmente, estimamos que el recaudo se incrementaría en cerca de 17 billones de pesos, un monto similar al de la última reforma tributaria de la administración de Iván Duque.

El segundo componente de la reforma tributaria del candidato abarcaría la eliminación del 4 x 1.000. Esta medida, señala el programa de gobierno, se implementaría “60 días después de lograr la aprobación de la propuesta anterior”.

El presente informe pretende aportar elementos de análisis a la conversación pública sobre política tributaria. En un contexto de déficit en las cuentas públicas, **la claridad sobre las implicaciones de las políticas que se implementarían durante el próximo gobierno es fundamental para que la ciudadanía vote de manera informada.**

Las conclusiones que se desprenden del presente documento parten exclusivamente de un análisis técnico, basado en datos públicos, y a partir de la información disponible en textos y declaraciones públicas.

— Del IVA al impuesto a las ventas

El candidato presidencial Rodolfo Hernández plantea en [su programa de gobierno](#) acabar el IVA (cuya máxima tarifa actualmente es del 19%) y reemplazarlo por un “IVA no descontable” del 10%.

La idea de reemplazar el IVA por un impuesto nacional a las ventas como el descrito en el programa de gobierno del candidato no es nueva. El Impuesto al Valor Agregado (IVA) se cobra cuando se adquiere un producto o se paga un servicio. El impuesto se cobra sobre toda la cadena productiva, pero grava únicamente las transacciones que incrementan el valor en cada uno de los eslabones de la cadena.

Esta dinámica genera una suerte de control cruzado en la que los descuentos tributarios de una empresa se constituyen en la obligación fiscal de otra, lo cual promueve el reporte de información a la DIAN, dada la posibilidad de hacer deducciones en el costo de la base imponible.

El impuesto nacional a las ventas parece, a primera vista, una solución efectiva para lograr un mayor recaudo y, aunque lo logra, los efectos sobre la economía pueden ser dañinos.

¿Cuáles serían, entonces, los efectos de un impuesto sobre las ventas sobre la economía, y cuáles sus diferencias frente al IVA?

Los impuestos que gravan al consumo constituyen una parte importante de los ingresos fiscales de un gran número de países del mundo. [Para 2018, este tipo de impuestos representó el 32,9% del recaudo total de los distintos gobiernos](#), siendo el IVA el que representó una mayor proporción, correspondiente al 20,4% del recaudo total. Un total de 36 de los 37 países de la OCDE han adoptado este modelo de tributación –siendo Estados Unidos el único país que no ha realizado el cambio–.

A nivel internacional, el IVA ha demostrado ser un impuesto importante a nivel de recaudo y ha ido aumentando en el porcentaje que representa dentro de las economías con el pasar de los años. [Este tipo de impuestos comenzaron a reemplazar los impuestos a las ventas en las últimas décadas del siglo XX](#) a medida que se empezaron a complejizar las cadenas de producción, dado que por la forma de implementación lograba eliminar las distorsiones que el anterior modelo de impuestos generaba.

Un impuesto a las ventas grava todas las transacciones que se realizan en la economía, **haciendo que los costos de las empresas aumenten a medida que se incrementa el número de eslabones en su cadena de producción.** Esto produce un efecto cascada, como consecuencia de la acumulación de impuestos sobre impuestos.

En la producción de un vestido, por ejemplo, un impuesto a las ventas se cobraría en cada una de las etapas de producción: 10% sobre la compra del algodón, 10% sobre la compra de la tela, 10% sobre la compra del vestido por parte del distribuidor y 10% sobre la compra de quien vende el producto final. La acumulación de estos costos se vería reflejada en el precio final que paga el comprador final.

De esta forma, se aumenta la carga tributaria en la compra del bien final, que resulta ser mayor que el impuesto sobre la última transacción. Esto resulta en un aumento en la carga no explícita, dada su alta variación, dependiendo de la complejidad de estructuras de producción del bien. En otras palabras, los bienes o servicios que demanden una mayor complejidad en términos de producción serán más caros. Esto implica que sería más barato producir bie-

nes o servicios menos complejos, dado que requieren menos transacciones a lo largo del proceso de producción.

Esta carga tributaria genera ineficiencias productivas, evitando que la economía llegue a su máximo potencial, afectando indirectamente otros sectores –como el de exportaciones– **donde el producto nacional dejaría de ser competitivo frente al mercado internacional.**

Si se quisiera implementar el impuesto a las ventas sin generar distorsiones en la economía, se debería solo gravar la compra del bien final. Esto plantea otro problema, dado que no existe un mecanismo que permita determinar con precisión qué bienes son para consumo final y cuáles son insumos.

Resulta, pues, más conveniente la estructura actual del IVA. Esta, como se señaló anteriormente, grava todas las transacciones de la cadena y vuelve descontables los impuestos pagados por bienes usados como insumos. Así, solo se grava el bien final, evitando el efecto de cascada.

La implementación del IVA resulta más compleja, pero sus beneficios son superiores y el país ya lo implementa de manera

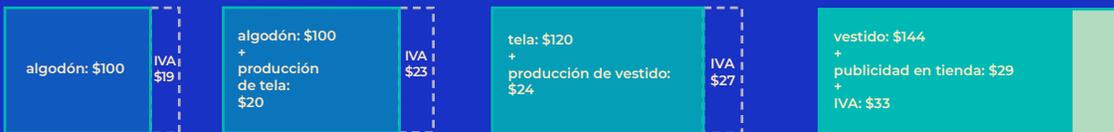
Comparación entre los impuestos mencionados para la misma cadena de producción

Cadena de producción simplificada:



Situación actual del IVA¹ 19% con devolución

algodón: \$100 (IVA devuelto) → **tela: \$120** (IVA devuelto) → **vestido: \$144** (IVA devuelto) → **vestido en tienda: \$206** (IVA incluido)



Propuesta Rodolfo Hernández 10% sin devolución

algodón: \$110 (impuesto incluido) → **tela: \$143** (impuesto incluido) → **vestido: \$184** (impuesto incluido) → **vestido en tienda: \$234** (impuesto incluido)



efectiva. Un avance importante en materia de IVA es la facturación electrónica, que desincentiva la evasión y facilita la fiscalización.

— ¿Aumentaría el recaudo?

El principal argumento expuesto por la campaña de Rodolfo Hernández para plantear la introducción de un “IVA no descontable” del 10% –que en la práctica sería un impuesto a las ventas del 10%– tiene que ver con la posibilidad de alcanzar un “incremento del 28 % en el recaudo general de la Nación”.

El Observatorio Fiscal llevó a cabo las estimaciones respecto al potencial de recaudo. Para ello se utilizaron los agregados para el impuesto sobre las ventas por sector económico del año gravable 2020 –que son los últimos datos disponibles en la página de la Dian– y las declaraciones de importaciones para 2020.

Para esto se aplicó un impuesto del 10% a la base gravable de todas las transacciones actualmente gravadas con IVA del 19% antes de descuentos. No se modificaron las estimaciones de recaudo antes de descuentos de los bienes que se encuentran gravados con el IVA del 5% ni de los bienes exentos de IVA, pero sí se les sumó el monto correspondiente a los descuentos del IVA que dejarían de otorgarse.

La estimación da como resultado un aumento en el recaudo de 14,4 billones de pesos a precios de 2020, los cuales se verían reflejados en un aumento correspondiente en la carga tributaria de los consumidores. Con una proyección para 2021, que tiene en cuenta la inflación y los cambios en el recaudo del IVA como proporción del PIB, este valor aumentaría a 17,6 billones de pesos. Esto supondría **un aumento del 23,7% en el recaudo del IVA**, o 1,5% del PIB.

— El IVA y el bolsillo

Otra manera de entender el efecto de la propuesta tributaria de Hernández es **calcular qué aumento del IVA recaudaría lo mismo** que su propuesta de sustituir el IVA del 19%

por un impuesto a las ventas del 10%. Llevando a cabo esta estimación, concluimos que para obtener el mismo recaudo bajo el modelo de impuesto al valor agregado, los productos actualmente gravados con un IVA del 19% **tendrían que ser gravados al 24%**.

Es importante señalar que estas cifras pueden registrar una variación importante, teniendo en cuenta los efectos indirectos que puede tener este tipo de tributación sobre la actividad productiva. Sobre el particular conviene remitirse a las estimaciones hechas por el Ministerio de Hacienda del efecto de propuestas similares a la de Hernández, en cuya metodología se basan las nuestras. El análisis del Ministerio de Hacienda señala que el efecto directo sobre los precios y el bienestar de la sociedad “no sería inferior que el de un incremento en el IVA que produzca el mismo recaudo”. Indica también que, dados “sus efectos indirectos”, el cambio del IVA por un impuesto alternativo (en este caso, uno sobre las ventas) “tendría repercusiones negativas sobre la

actividad económica y generaría cargas de tributación muy dispares entre sectores”.

El impacto de un cambio de esta naturaleza en el bolsillo de las personas sería de diverso orden. Un ejemplo ilustrativo fue mencionado en días recientes por [María Fernanda Valdés, coordinadora de Fescol](#), quien señaló que **la propuesta implicaría volver a ponerles impuestos a productos como toallas higiénicas y tampones**.

La explicación radica en que una eliminación de todos los descuentos del IVA implicaría que bienes hoy exentos pasaran a la categoría de excluidos –lo cual haría que tuviesen una mayor carga tributaria–.

Quitarles a los bienes hoy exentos los descuentos que actualmente reciben por estar en esa categoría supondría un aumento de alrededor de 2,7 billones de pesos en el recaudo tributario nacional, y un aumento correspondiente en lo pagado por los consumidores del país.

— ¿Adiós al 4 x 1.000?

El programa de Rodolfo Hernández señala que “60 días después de lograr la aprobación de la propuesta” sobre la eliminación del IVA del 19% “buscaremos eliminar el impuesto del 4 x 1000”.

El recaudo que se obtiene actualmente por cuenta de dicho impuesto se compensaría con los aumentos a los impuestos a los consumidores que se derivarían de la anterior medida.

Esta propuesta abre el debate sobre la necesidad –y la conveniencia de eliminar el 4 x 1.000. Este tributo, que establece que por cada 1.000 pesos de un movimiento financiero se pagan cuatro pesos, tiene algunas características inconvenientes, pero resulta bastante progresivo.

El 4 x 1.000 contempla exenciones –señaladas en el artículo 879 del Estatuto Tributario– como la posibilidad de que las personas tengan una cuenta exenta del impuesto, siempre y cuando el saldo no supere los 13,3 millones pesos en movimientos mensuales. Así, quienes en principio lo pagan son principalmente personas que pertenecen a la franja de ingresos relativamente altos. Esto hace que se trate de un impuesto relativamente progresivo, que además es difícil de reemplazar, ya que tiene un recaudo equivalente al 0,8% por ciento del PIB. Es decir, la mitad del recaudo adicional obtenido con el paso de un IVA del 19% a un impuesto a las ventas del 10% se gastaría en reemplazar el recaudo perdido por la eliminación del 4 x 1.000.

— Conclusión

Gane quien gane la Presidencia de la República el próximo 19 de junio, la conversación pública sobre política tributaria estará presente durante los próximos cuatro años.

Se diga o no en el marco de la campaña, y pese al tono optimista del más reciente Marco Fiscal de Mediano Plazo, **Colombia va a requerir una nueva reforma tributaria.** El debate debe centrarse en cuáles serán las nuevas fuentes de recaudo, qué sectores de la población pagarían tarifas más altas y cuáles son los objetivos que se espera alcanzar.

El debate no se dará solo en torno a los sectores políticos que apoyen a quien resulte ganador en las elecciones. Por el contrario, será una discusión que involucrará a todas las fuerzas políticas, actores sociales y ciudadanos del país.

Es momento de marcar líneas rojas, plantear mínimos y proponer consensos en torno a los cuales construir políticas públicas. Hay ideas positivas, otras con consecuencias potencialmente adversas, y otras tantas que vale la pena analizar en detalle.

Ese ha sido el propósito del presente informe. Debe debatirse todo tipo de ideas al momento de plantear caminos hacia la estabilización y fortalecimiento de las finanzas públicas. Es importante, sin embargo, sopesar todas sus implicaciones.

En cualquier caso, la decisión sobre la jefatura de Estado, y los mejores caminos para promover el progreso económico de Colombia desde la Presidencia de la República está en manos de ustedes, los electores.

— Bibliografía

DIAN. (2020). Agregados_IVA_2020 [base de datos en línea]. [TributosDIAN](#)

DIAN. (2020). Registro de las declaraciones de importación y exportación [base de datos en línea]. [Registro de las Declaraciones de Importación y Exportación \(dian.gov.co\)](#)

Ministerio de Hacienda (2021) Informe sobre los efectos de sustituir el IVA por el Impuesto Nacional al Consumo. Gaceta del Congreso 950, 21 de septiembre.

OECD (2020). Consumption Tax Trends 2020: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/152def2d-en>.

Tait Alan. (1988). Value Added Tax: International Practice and Problems. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C. Recuperado de: https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF071/07773-9781557750129/07773-9781557750129/Other_formats/Source_PDF/07773-9781455265831.pdf

El Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana está dedicado a la veeduría ciudadana del gasto público y la tributación en Colombia. Su fin es democratizar la información sobre las finanzas públicas para promover el voto informado y el activismo civil.

El contenido de este documento está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-CompartirIgual 4.0 Internacional.

(CC BY - SA 4.0).

Para ver una copia de esta licencia, visite:

» <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente las de la Pontificia Universidad Javeriana.

Si necesita citar este documento, hágalo de la siguiente manera:

Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2022).

La reforma tributaria de Rodolfo Hernández

Recuperado de <https://www.ofiscal.org/publicaciones>