



# Sobre la compensación del IVA a la población con menos ingresos

*Comentarios al documento*

*Conpes 3986*

**Informe #3**  
*25 de marzo  
de 2020*

Comentarios al documento Conpes  
«Estrategia para la implementación  
del mecanismo de compensación del  
impuesto a las ventas (IVA) a favor de  
la población más pobre y vulnerable»  
publicado por el Departamento Nacio-  
nal de Planeación - DNP.

## Sobre la compensación del IVA a la población con menos ingresos

En este Documento Conpes se expone el diseño de la compensación del impuesto a las ventas (IVA) a favor de la población más pobre y vulnerable. La compensación fue creada mediante la Reforma Tributaria - Ley 210 del 2019, denominada «Ley de Crecimiento Económico».

En Colombia el IVA se constituyó en 1963 y se ha modificado diez veces históricamente. Este impuesto es estructural en las finanzas nacionales, pues aporta cerca del 40% del recaudo. Asimismo, su recaudo efectivo es susceptible de aumentar, pues corresponde al 40% de su potencial (Ministerio de Hacienda, 2018). Actualmente, el IVA grava a los bienes y servicios con cuatro tarifas: bienes excluidos y con tasas del 0% (exentos), 5% y 16%. Esta diferenciación aumenta estructuralmente la regresividad

potencial del IVA. En términos globales, el decil más bajo de la población contribuye al 2% su recaudo y esto representa el 7% de su ingreso. En contraste, el decil más alto contribuye un 32% y su carga es del 4%. Ahora bien, la regresividad se estructura por la asignación de tarifas; mientras el decil 1 gasta el 4% de su ingreso en bienes excluidos, el 7% en bienes exentos y el 7% en bienes con tarifa del 5%, los gastos correspondientes para el decil 10 son del 27%, 13% y 22% (Conpes, 2020). Además, globalmente se ha documentado que la diferenciación aumenta la evasión y elusión (Cnossen, 2003).

En términos generales, la compensación del IVA es una política pública progresiva. Adicionalmente, podría ser el primer precedente de un sistema de transferencias unificado del Gobierno nacional.

### A continuación, se presentan las recomendaciones para su implementación.

1. En primer lugar, es importante reconocer que la devolución es una política progresiva en favor de las personas más pobres. Sin embargo, no es una política que subsane la regresividad actual del impuesto. En este orden, se recomienda hacer una estructuración técnica a la asignación de las tarifas tributarias para que su carga sea progresiva.

Asimismo, es fundamental que la devolución del IVA tenga cobertura global para las personas más pobres. Si bien es acertado iniciar a partir de una priorización de los municipios y hogares más pobres de acuerdo a los índices de NBI y Sisbén, es fundamental garantizar la cobertura plena tan pronto como sea posible. Para ello se recomienda contar con un plan de implementación con fechas concretas.

**2.** En segundo lugar, es importante evitar que la compensación del IVA genere los mismos incentivos perversos a los que se exponen todos los programas focalizados a través del Sisbén. Al asignar un subsidio a un grupo de beneficiarios a partir de una línea de corte definida por un puntaje específico del Sisbén, de manera tal que quienes están por debajo lo reciben en su totalidad mientras los que están incluso un punto por encima no lo reciben, se incentiva que los ciudadanos busquen mantenerse por debajo de la línea. Esto se puede materializar, por ejemplo, en preferir vivir en zonas de menor nivel económico, incluso si pueden costear vivir en zonas con mejores bienes públicos. En casos extremos, las líneas de corte generan incentivos para que los potenciales beneficiarios presenten fraudulentamente su estado económico.

Para evitar estos riesgos, se recomienda que la compensación del IVA no se defina a partir de una línea de corte, sino que sea gradual. Así, la compensación sería progresiva. Por ejemplo, si la devolución se quisiera focalizar en la población con puntaje en el Sisbén menor de 30 puntos, el subsidio podría entregarse completamente a las personas con un puntaje mejor a 25 puntos y a partir de este podría reducirse la devolución en un 20% por cada dos puntos adicionales en el Sisbén, eliminándose completamente para los hogares con un puntaje mayor a 35 puntos. De esta forma, para que un hogar que no recibe ninguna devolución pudiera recibir el subsidio en su totalidad, tendría que manipular su puntaje para aparentar que tiene 25 puntos en vez de 35, lo cual sería mucho más difícil que manipularlo para aparentar que tiene 30 en lugar de 31. Los riesgos de manipulación con esta alternativa serían menores y no se desincentivaría a que los hogares realicen mejoras en sus condiciones de vida. Si bien el Sisbén como proxy del ingreso no es una medida perfecta, es importante diseñar políticas públicas que no empeoren los incentivos que genera el uso de líneas de corte basadas en este índice con un puntaje fijo.

**3.** En tercer lugar, es importante considerar la planeación, la puesta en marcha y evaluación de impacto de esta política pública. El hecho de que el mecanismo de compensación sea diferencial entre los años 2020 y desde el 2021 en adelante evidencia que la compensación se aprobó sin contar con la capacidad técnica para su ejecución. Este afán pudo haber sido por motivos no técnicos alrededor del debate de la reforma tributaria en la que se aprobó. Asimismo, la falta de claridad de la compensación se evidencia en que el documento Conpes expone sus costos aproximados durante los próximos 3 años sin alguna mención sobre su estimación ni tampoco menciona a las entidades responsables de asumirlos. Se recomienda entonces contar con estimaciones de costos públicas y con un plan de trabajo con instituciones y fechas concretas. En esta misma línea, se recomienda planear estructuralmente la implementación de esta política para que efectivamente cubra a toda la población en condición de pobreza y pobreza extrema, como se lo propone. Para ello, a partir del 2021 se deberán usar mecanismos diferentes a Familias en Acción y Colombia Mayor, pues sólo cubren al 38% de los hogares en estas condiciones.<sup>1</sup>

**4.** En cuarto lugar, es importante considerar el costo operativo de la implementación y garantizar que sea eficiente. Llama la atención que, actualmente, el costo operativo de Familias en Acción oscila entre el 4% y 15% del valor de su subsidio, mientras que en México y Brasil un costo similar es menor al 3%. También, es constructivo incentivar la bancarización.<sup>2</sup> Es importante considerar estos elementos para evitar resultados como los ocurridos en programas similares como en Argentina, donde el mecanismo fue descontinuado por baja bancarización, o en Ecuador, donde sólo el 3% de los beneficiarios emplean el mecanismo por complejidades de trámites (Conpes, Documento Conpes 3986, 2020). En ese orden de ideas, se recomienda incluir la eficiencia de los costos operativos como un pilar estructural. Así mismo, se recomienda implementar un mecanismo unificado a nivel nacional que permita mitigar algunas ineficiencias y riesgos de corrupción con mayor incidencia en los sistemas no unificados.

## Referencias

Cnossen, S. (2003). *How much tax coordination in the European Union?* *International Tax and Public Finance*, 13(6).

Conpes. (2006, junio 29). Documento Conpes. Lineamientos para la focalización del Gasto Público Social. Bogotá.

Conpes. (2020, Marzo 12). Documento 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. Bogotá.

Ministerio de Hacienda. (2018). Exposición de motivos del Proyecto de Ley “Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto y se dictan otras disposiciones”. Bogotá.

Steiner , R., & Cañas, A. (2013). *Tributación y equidad en Colombia*. Misión de Movilidad.

## Notas al final

1 Familias en Acción cubre a familias con hijos menores de 18 años y Colombia Mayor a personas mayores de 65.

2 El 11% de los beneficiarios de Familias en Acción y el 68 % de Colombia Mayor no tiene cuenta de ahorros

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. (2020). Sobre la compensación del IVA a la población con menos ingresos - Comentario al documento Conpes 3986.

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