Imprimir

Introducción

Ante la difícil situación fiscal del país, agravada por la pandemia del covid-19 en 2020 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 la de universalizar el IVA para todo el conjunto de bienes y servicios.

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 ensayo es elaborado con base en la Encuesta Nacional de Presupuesto de Hogares 2016-2017 del DANE, así como de los microdatos a partir de los cuales el DANE realizó la actualización del cálculo del Índice de Pobreza Monetaria 2019.

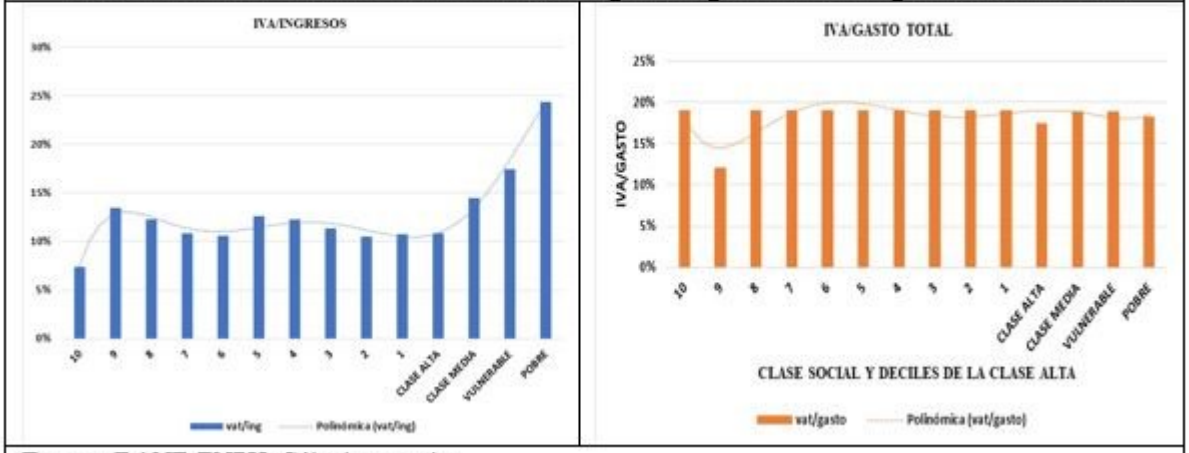
1. Algunas consideraciones generales de contexto

En el siguiente Gráfico 1 se muestra, a manera de preámbulo, cuán regresivo resultaría ser 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%) son muy superiores 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 cercano 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 del covid-19 que la recrudeció de manera significativa en 2020) y de concentración de ingresos y de riqueza[1].

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



Fuente: DANE-ENPH. Cálculos propios.

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.

2. 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 (Esquema 1), grupos de gasto (Cuadro 1) y clases de gasto para cada una de las clases sociales[2].

Del Cuadro 1 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, llegando 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.

Esquema 1. Definición de Divisiones COICOP del Índice de Precios al Consumidor (IPC) en Colombia

Número	Nombre de la división COICOP	Principales diferencias con respecto a la nomenclatura tradicional usada por el IPC
01.	Alimentos y bebidas no alcohólicas	Las divisiones 01 y 02 (Alimentos y bebidas no alcohólicas, y bebidas alcohólicas y tabaco, respectivamente) incluyen exclusivamente los bienes para consumo en el hogar.
02.	Bebidas alcohólicas y tabaco	
03.	Prendas de vestir y calzado	Esta división incluye los uniformes de colegio y accesorios del vestir como las correas. Sin embargo, esta división no incluye los pañales desechables; estos productos no son considerados prendas de vestir, por tratarse de un bien de consumo inmediato, no es posible su uso a través del tiempo, como es el caso de los pañales de tela.
04.	Alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles	Esta división incluye el gasto por los servicios prestados por la vivienda (arrendamiento) y los servicios relacionados con el acueducto, alcantarillado, aseo, electricidad, gas y cuotas de administración.
05.	Muebles, artículos para el hogar y conservación ordinaria de la vivienda	Esta división incluye el gasto por la compra de bienes como muebles, electrodomésticos, productos textiles del hogar, productos del aseo del hogar y el servicio doméstico.
06.	Salud	Esta división no incluye los gastos relacionados con el aseguramiento en salud (pagos por prepagada, plan complementario o las cuotas moderadoras, que se envían a la división 12).
07.	Transporte	Esta división incluye los gastos relacionados con la adquisición de vehículos, el funcionamiento del equipo de transporte y los servicios del transporte, en donde se agrega el transporte escolar.

08.	Información y comunicación	Esta división incluye la compra de equipos para la comunicación y los servicios de comunicación fija y móvil.
09.	Recreación y cultura	Esta división incluye los gastos relacionados con los equipos audiovisuales y de procesamiento de información, los bienes destinados a la recreación, la jardinería y los asociados al bienestar de las mascotas, servicios de recreación, compra de libros, útiles de oficina y escritorio y los servicios de paquetes turísticos.
10.	Educación	Esta división incluye únicamente los servicios de la educación preescolar, primaria, secundaria, superior y la no atribuible a ningún nivel.
11.	Restaurantes y hoteles	Esta división incluye la compra de alimentos y bebidas alcohólicas en sitios como restaurantes, hoteles, quioscos, cafés, bares y máquinas expendedoras.
12.	Bienes y servicios diversos	Esta división incluye los gastos relacionados con los servicios de cuidado e higiene personal, efectos personales (relojes y artículos de viajes, por ejemplo), los servicios de protección social que son pagados por los hogares, los seguros y servicios financieros (pago de la cuota de manejo de la tarjeta de crédito).
Fuente: DANE en https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc/ipc-actualizacion-metodologica-2019/ipc-nomenclatura-basada-en-la-coicop.		

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 (Cuadro 1).

Cuadro 1. Ponderaciones nuevo IPC según grupos de gasto (por criterio absoluto)*					
Nombre	Pobres	Vulnerables	Clase Media	Ingresos Altos	Total
Alimentos	22,1	20,56	14,57	7,51	13,89
Bebidas No Alcohólicas	1,68	1,68	1,23	0,64	1,16
Bebidas Alcohólicas	1,57	1,69	1,57	1,49	1,57
Tabaco	0,25	0,19	0,15	0,04	0,13
Prendas de Vestir	2,57	2,71	2,96	3,51	3,05
Calzado	0,72	0,79	0,96	0,98	0,93
Alquileres Efectivos de Alojamiento	19,85	15,14	10,83	6,4	10,6
Alquileres Imputados del Alojamiento	11,78	12,73	14,54	15,97	14,56
Conservación y Reparación de la Vivienda	0,04	0,07	0,13	0,12	0,12
Suministro de Agua y Servicios Diversos relacionados con la Vivienda	3,33	3,37	3,44	5,26	3,88
Electricidad, Gas y Otros Combustibles	5,16	5,02	4,19	2,68	3,96
Muebles y Accesorios, Alfombras y otros Materiales para Pisos	0,3	0,47	0,6	0,85	0,63
Productos Textiles para el Hogar	0,11	0,11	0,15	0,23	0,16
Artefactos para el Hogar	0,27	0,33	0,37	0,32	0,35
Artículos de Vidrio y Cristal, Vajilla y Utensilios para el Hogar	0,13	0,14	0,15	0,17	0,15
Herramientas y Equipos para el Hogar y el Jardín	0,07	0,08	0,1	0,13	0,11
Bienes y Servicios para Conservación Ordinaria del Hogar	2,09	1,95	2,39	4,29	2,79
Productos, Artefactos y Equipos Médicos	1,23	1,05	1,06	1,46	1,16
Servicios para Pacientes Externos	0,23	0,28	0,4	0,8	0,48
Servicios de Hospital	0,05	0,06	0,06	0,09	0,07
Adquisición de Vehículos	0,18	0,63	2,57	5,41	2,93
Funcionamiento de Equipo de Transporte Personal	1,66	2,87	4,44	5,84	4,48
Servicios de Transporte	5,24	6,57	5,99	3,86	5,52
Equipo Telefónico y de Facsímile	0,19	0,21	0,38	0,46	0,37
Servicios Telefónicos y de Facsímile	2,47	3,03	4,21	4,1	3,96
Equipo Audiovisual, Fotográfico y de Procesamiento de Información	0,13	0,28	0,39	0,53	0,4
Otros Artículos y Equipo para Recreación, Jardines y Animales Domésticos	0,36	0,45	0,71	0,88	0,7
Servicios de Recreación y Culturales	1,23	1,21	1,37	2,08	1,52
Periódicos, Libros y Papeles y Útiles de Oficina	0,84	0,86	0,57	0,44	0,59
Paquetes Turísticos	0,06	0,09	0,42	1,26	0,57
Educación Preescolar y Básica Primaria	0,65	0,7	1,26	2,45	1,46
Educación Secundaria	0,25	0,32	0,93	1,33	0,92

Educación Superior	0,7	0,56	1,81	2,29	1,71
Educación No Atribuible a Ningún Nivel	0,04	0,16	0,29	0,49	0,31
Servicios de Suministro de Comidas por Contrato	7,22	8,13	9,35	9,69	9,2
Servicios de Alojamiento	0,01	0,03	0,12	0,61	0,23
Cuidado Personal	4,74	4,84	4,35	3,24	4,16
Efectos Personales	0,09	0,15	0,21	0,45	0,26
Protección Social	0,23	0,32	0,41	0,47	0,41
Seguro	0,06	0,03	0,15	0,73	0,28
Servicios Financieros	0,02	0,04	0,13	0,29	0,15
Otros Servicios	0,09	0,07	0,1	0,13	0,11
Nota: La diferencia en la suma de las variables obedece al sistema de aproximación en el nivel de dígitos trabajados.					
*Se entiende por criterio absoluto el aplicado al caracterizar los hogares de acuerdo con un nivel de ingresos preestablecido.					
Fuente: DANE en https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc/ipc-actualizacion-metodologica-2019/ipc-ponderadores					

3. El gasto total de los hogares y su composición

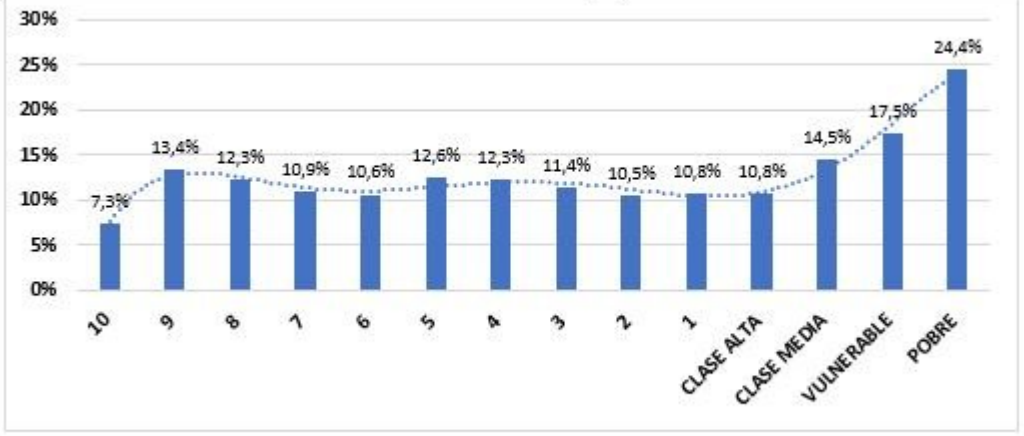
De acuerdo con la ENPH 2016-2017, el gasto total mensual de las unidades de gasto alcanzó 27.4 billones de pesos mensuales (328.8 billones de pesos al año), distribuidos fundamentalmente en: alimentos y bebidas no alcohólicas (4.4 billones de pesos mensuales, equivalente al 15.9% del gasto total); alojamiento, 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 (Cuadro 2).

Cuadro 2. Gasto total de los hogares según grupo de bienes y servicios en 2017			
	Total de hogares (miles)	Gasto total (millones $)	Porcentaje (%)
Total nacional	14,350	27,396,886	100.0%
011 Alimentos	14,095	4,055,876	14.8%
012 Bebidas no alcohólicas	12,330	300,466	1.1%
021 Bebidas alcohólicas	2,547	175,636	0.6%
022 Tabaco	849	27,236	0.1%
023 Estupefacientes	19	1,031	0.0%
031 Prendas de vestir	9,898	811,975	3.0%
032 Calzado	5,823	245,896	0.9%
041 Alquileres efectivos de alojamiento	5,399	2,172,628	7.9%
042 Alquileres imputados del alojamiento	9,032	3,827,333	14.0%
043 Conservación y reparación de la vivienda	2,789	195,473	0.7%
044 Suministro de agua y servicios diversos relacionados con la vivienda	13,398	736,152	2.7%
045 Electricidad, gas y otros combustibles	14,182	935,448	3.4%
051 Muebles y accesorios, alfombras y otros materiales para pisos	2,778	121,898	0.4%
052 Productos textiles para el hogar	3,576	38,296	0.1%
053 Artefactos para el hogar	1,681	66,789	0.2%
054 Artículos de vidrio y cristal, vajilla y utensilios para el hogar	2,715	44,742	0.2%
055 Herramientas y equipos para el hogar y el jardín	2,325	26,937	0.1%
056 Bienes y servicios para conservación ordinaria del hogar	13,952	657,507	2.4%
061 Productos, artefactos y equipos médicos	8,184	308,764	1.1%
062 Servicios para pacientes externos	2,866	133,011	0.5%
063 Servicios de hospital	427	26,081	0.1%
071 Adquisición de vehículos	674	365,617	1.3%
072 Funcionamiento de equipo de transporte personal	5,324	941,193	3.4%
073 Servicios de transporte	9,727	1,285,425	4.7%
081 Servicios postales	86	2,812	0.0%
082 Equipo telefónico y de facsímile	2,219	95,940	0.4%
083 Servicios telefónicos y de facsímile	11,091	816,944	3.0%
091 Equipo audiovisual, fotográfico y de procesamiento de información	1,370	72,557	0.3%

092 Otros productos duraderos importantes para recreación y cultura	153	4,906	0.0%
093 Otros artículos y equipo para recreación, jardines y animales domésticos	4,177	155,107	0.6%
094 Servicios de recreación y culturales	10,267	356,748	1.3%
095 Periódicos, libros y papeles y útiles de oficina	6,749	139,577	0.5%
096 Paquetes turísticos	420	114,250	0.4%
101 Educación preescolar y básica primaria	1,528	255,514	0.9%
102 Educación Secundaria	993	160,803	0.6%
104 Educación superior	1,225	331,851	1.2%
105 Educación no atribuible a ningún nivel	376	60,343	0.2%
111 Servicios de suministro de comidas por contrato	12,511	2,269,057	8.3%
112 Servicios de alojamiento	175	44,408	0.2%
121 Cuidado personal	13,974	1,013,167	3.7%
122 Prostitución	1	131	0.0%
123 Efectos personales	2,051	66,766	0.2%
124 Protección social	9,058	1,671,649	6.1%
125 Seguro	4,414	206,125	0.8%
126 Servicios financieros	1,682	1,768,353	6.5%
127 Otros servicios	5,927	288,470	1.1%
Fuente: DANE. ENPH 2016-2017.			

La distribución del IVA del 19% a toda la canasta familiar a nivel de las clases sociales muestra cómo el recaudo se iría a concentrar 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%), destacándose cómo 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 sólo el 10.8% y mucho menos para el sub-decil de los hogares más ricos de la clase alta para los que el IVA a la canasta familiar tan sólo representaría el 7.3% de su ingreso (Gráfico 2).

Gráfico 2. El valor del IVA a la canasta familiar en el Ingreso total de los hogares según clases sociales (%)



Fuente: ENPH 2016-2017. Cálculos propios.

Por tal razón, la propuesta se debiera orientar a no gravar la canasta básica de los hogares en pobreza y vulnerabilidad, ni tampoco a los rangos o sub-deciles de ingresos bajos de la clase media, para que con ello se lograran 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).

La distribución del impacto recaudatorio sobre los ingresos de los hogares desde el punto de vista de las clases sociales sería así: el 45% del recaudo recaería sobre la clase media, un 25% sobre los hogares vulnerables, un 20% sobre los hogares en pobreza y apenas un 10% sobre la clase alta.

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 expulsadas 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 expulsadas 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 del 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) focalizada en hogares pobres y vulnerables. A pesar de lo anterior, dados los altos niveles de tanto 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[3] plenamente a toda la población objetivo–, existen obstáculos de diversa índole que hacen muy difícil cumplir efectivamente con la compensación 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 sólo 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 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 equidad y progresividad entre clases sociales.

Precisamente, con miras a especificar un enfoque de política tributaria que cumpla debidamente con tales requisitos, aquí se desarrolla un análisis empírico detallado para el caso de los dos rubros más importantes del gasto de los hogares, especialmente pobres y vulnerables, que sirva de base para una propuesta programática de reforma del IVA en Colombia, teniendo presente la composición de la canasta básica familiar, en la que destaca el peso específico de rubros como los alquileres imputados a los propietarios (11.37%), restaurantes, cafés y establecimientos similares (8.22%), alquileres efectivos pagados por los inquilinos (7.78%), protección social (6.10%), servicios de intermediación financiera medidos Indirectamente (4.80%), entre otros (Cuadro 3).

Cuadro 3. Recaudo potencial del IVA con base en la clasificación del gasto total distribuido por clase (Millones de pesos al año)		
Clasificación del gasto por clase nacional		**IVA al 19%**
Total nacional	**100.00%**	**62,464,900**
0421 Alquileres imputados de los propietarios ocupantes	11.37%	7,103,990
1111 Restaurantes, cafés y establecimientos similares	8.22%	5,132,390
0411 Alquileres efectivos pagados por los inquilinos	7.78%	4,858,539
1240 Protección social	6.10%	3,811,359
1261 Servicios de Intermediación Financiera medidos indirectamente (SIFMI)	4.80%	3,000,079
0732 Transporte de pasajeros por carretera	4.39%	2,744,783
0112 Carnes	4.14%	2,585,472
1213 Otros aparatos, artículos y productos para la atención personal	3.06%	1,908,768
0830 Servicios telefónicos y de facsímile	2.98%	1,862,632
0312 Prendas de vestir	2.85%	1,777,519
0111 Pan y Cereales	2.64%	1,648,948
0422 Otros alquileres imputados	2.60%	1,622,329
0451 Electricidad	2.42%	1,510,237
0114 Leche, queso y huevos	2.25%	1,403,790
0722 Combustibles y lubricantes para equipo de transporte personal	2.24%	1,397,041
0117 Legumbres	2.09%	1,304,752
1262 Otros servicios financieros	1.65%	1,031,766
0561 Bienes para el hogar no duraderos	1.63%	1,015,188
0441 Suministro de agua	1.33%	830,492
1040 Educación superior	1.21%	756,620
0711 Vehículos a motor	1.14%	712,513
1270 Otros servicios	1.05%	657,711
0611 Productos farmacéuticos	1.02%	638,581
0452 Gas	0.97%	605,546
0942 Servicios culturales	0.95%	595,309
1010 Educación preescolar y básica primaria	0.93%	582,572
0321 Zapatos y otros calzados	0.89%	555,643
0116 Frutas	0.86%	537,055
0118 Azúcar, mermelada, miel, chocolate y dulces de azúcar	0.84%	522,714
0562 Servicios domésticos y para el hogar	0.77%	483,928
0119 Productos alimenticios no incluidos anteriormente	0.77%	478,379
0444 Otros servicios relacionados con la vivienda	0.72%	447,695
0122 Aguas minerales, refrescos, jugos de frutas y de legumbres (ND)	0.65%	406,708

1211 Salones de peluquería y establecimientos de cuidados personales	0.62%	388,759
0115 Aceites y grasas	0.62%	387,846
0113 Pescado	0.61%	378,443
1020 Educación Secundaria	0.59%	366,630
1254 Seguro relacionado con el transporte	0.56%	350,949
0431 Materiales para la conservación y la reparación de la vivienda	0.54%	338,698
0723 Conservación y reparación de equipo de transporte personal	0.53%	333,993
0724 Otro servicios relativos al equipo de transporte personal	0.47%	296,047
0121 Café, té y cacao	0.45%	278,354
0511 Muebles y accesorios	0.44%	272,038
0960 Paquetes turísticos	0.42%	260,489
0211 Bebidas destiladas	0.41%	258,786
0951 Libros	0.39%	245,734
0820 Equipo telefónico y de facsímile	0.35%	218,744
0443 Alcantarillado	0.34%	210,162
0442 Recogida de basura	0.30%	190,078
0941 Servicios de recreación y deportivos	0.27%	169,435
0931 Juegos, juguetes y aficiones	0.22%	140,055
0531 Artefactos grandes para el hogar eléctricos o no	0.22%	138,254
1050 Educación no atribuible a ningún nivel	0.22%	137,582
0934 Animales domésticos y productos conexos	0.22%	137,414
0621 Servicios médicos	0.20%	126,750
0721 Piezas de repuesto y accesorios para equipo de transporte personal	0.19%	118,839
0733 Transporte de pasajeros por aire	0.18%	113,080
0213 Cerveza	0.18%	110,501
0432 Servicios para la conservación y reparación de la vivienda	0.17%	106,982
0540 Artículos y utensilios de vidrio, y cristal, porcelana, cerámica, vajilla y utensilios para el hogar	0.16%	102,011
1120 Servicios de alojamiento	0.16%	101,251
0712 Motocicletas	0.16%	98,859
0911 Equipo para la recepción, grabación y reproducción de sonido e imágenes	0.16%	98,775
0412 Otros alquileres efectivos	0.15%	95,053
1253 Seguro relacionado con la salud	0.14%	90,066
0520 Productos textiles para hogar	0.14%	87,314
1232 Otros efectos personales	0.13%	79,200

0622 Servicios dentales	0.12%	75,679
1231 Joyería, relojes de pared y relojes de pulsera	0.12%	73,027
0220 Tabaco	0.10%	62,098
0552 Herramientas pequeñas y accesorios diversos	0.10%	59,683
0630 Servicios de hospital	0.10%	59,466
0624 Cuotas moderadoras EPS (medicina, odontología, especialistas, medicamentos, exámenes, etc)	0.09%	57,655
0954 Papel y útiles de oficina y materiales de dibujo	0.09%	55,814
0913 Equipo de procesamiento de información	0.09%	55,313
0943 Juegos de azar	0.08%	48,640
0314 Limpieza, reparaciones y alquiler de prendas de vestir	0.07%	45,482
0613 Artefactos y equipos terapéuticos	0.07%	45,426
0623 Servicios paramédicos	0.07%	43,180
0935 Servicios de veterinaria y de otro tipo para animales domésticos	0.07%	41,703
1112 Comedores	0.07%	41,060
0731 Transporte de pasajeros por ferrocarril	0.06%	37,156
0212 Vino	0.05%	31,164
0933 Jardines, plantas y flores	0.04%	27,308
0734 Transporte de pasajeros por mar y cursos de agua interiores	0.04%	24,242
0313 Otros artículos y accesorios de vestir	0.04%	23,251
0713 Bicicletas	0.03%	21,834
0612 Otros productos médicos	0.03%	19,976
0952 Diarios, periódicos y revistas	0.02%	13,442
0454 Combustibles sólidos	0.02%	13,157
1251 Seguro de vida	0.02%	12,623
1212 Aparatos eléctricos para el cuidado personal	0.02%	12,493
0532 Artefactos o aparatos pequeños eléctricos, para el hogar	0.02%	11,591
1255 Otros seguros	0.02%	10,163
0736 Otros servicios de transporte adquiridos	0.02%	9,859
0932 Equipos para el deporte, campamento y recreación al aire libre	0.01%	7,165
0810 Servicios postales	0.01%	6,412
1252 Seguro relacionado con la vivienda	0.01%	6,163
0922 Instrumentos musicales	0.01%	6,090
0912 Equipo fotográfico y cinematográfico e instrumentos ópticos	0.01%	5,185

0311 Materiales para prendas de vestir	0.01%	5,051
0322 Reparación y alquiler de calzado	0.01%	5,001
0914 Medios para grabación	0.01%	4,693
0513 Reparaciones de muebles, accesorios y materiales para pisos	0.01%	4,324
0921 Principales bienes duraderos para recreación en interiores y exteriores	0.01%	4,270
0453 Combustibles líquidos	0.01%	3,881
0953 Material impreso diverso	0.01%	3,245
0533 Reparación de artefactos para el hogar	0.00%	2,433
0230 Estupefacientes	0.00%	2,351
0551 Herramientas y equipos grandes	0.00%	1,733
0735 Transporte combinado de pasajeros	0.00%	1,650
0512 Alfombras y otros materiales para pisos	0.00%	1,566
0915 Reparación de equipo audiovisual, fotográfico y de procesamiento de información	0.00%	1,463
0923 Conservación y reparación de otros bienes duraderos importantes para recreación y cultura	0.00%	826
0714 Vehículos de tracción animal	0.00%	401

Es así como al constatarse 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 capítulo 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.

4. 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 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 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 4).

Cuadro 4. 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: DANE-ENPH 2016-2017. Cálculos propios.

En 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.

3.1 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 (P5090).

De acuerdo con la actualización metodológica de pobreza monetaria realizada por el DANE para el año 2019, los hogares en situación de pobreza ascienden a cerca de 4 millones 300 mil, el 28.7% del total (Cuadros 5 y 6).

Cuadro 5. 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 titulo (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: DANE-ENPH 2016-2017. Cálculos propios.

Cuadro 6. Porcentaje de hogares según tipo de vivienda ocupada 2019			
Tipo de vivienda	**No Pobre**	**Pobre**	**Total**
a. Propia, totalmente pagada	38%	28%	35%
b. Propia, la están pagando	4%	2%	4%
c. En arriendo o subarriendo	38%	43%	39%
d. En usufructo	18%	19%	19%
e. Posesión sin titulo (ocupante)	2%	7%	3%
f. Otra	0%	0%	0%
Total	**100%**	**100%**	**100%**

Fuente: DANE-ENPH 2016-2017. Cálculos propios.

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 subarriendo, el 35% con vivienda propia totalmente pagada, el 4% propia, pero la están pagando, 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? (P5140). 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, siendo el aporte potencial por parte de los hogares pobres del orden de los $1.8 billones y el restante $5.0 billones a cargo del resto de hogares.

Estos resultados se pueden analizar a nivel tanto de estrato como de clase social.

Estrato

La categoría estrato socioeconómico la define el DANE de acuerdo con el servicio de energía eléctrica. El estrato que concentra el mayor número de hogares es el estrato dos (2) (26.0 %), seguido por el estrato tres (3) (23.3 %), en tanto que el estrato uno (1) concentra el 18.0 % de los hogares y el estrato seis (6) el 9.9%.

En el caso de los hogares pobres el 82% se concentra en los estratos 1, 2 y 3, mientras que el 75% de los no pobres en los estratos en el 1, 2, 3 y 4. De igual manera, a medida que aumenta el estrato socioeconómico, aumenta el porcentaje de hogares no pobres y disminuye el de los pobres. En el único estrato en el que el porcentaje de hogares pobres es mayor al de no pobres es en el 1.

A nivel de los estratos se observa que el 33% del total de arriendos pagados se concentra en el estrato 3, el 28% en el 2, el 12% en el 4 y el 10% en el 6. En el caso del arriendo pagado por parte de los hogares pobres el 52% se concentra en el estrato 2, el 19% en el 3 y el 16% en el 1. Esta misma distribución en los hogares no pobres fue de 38% en el 3, el 20% en el 2 y el 14% en el 4 (Cuadro 7).

La distribución del pago del arriendo por estrato entre hogares pobres y no pobres muestra que el 52% del pago realizado por el estrato 1 se concentra en los hogares pobres y el restante 48% en los no pobres. Estos mismos porcentajes se revierten en el estrato 2, mientras que en el 3 ya el 85% se concentra en los no pobres y el restante 15% en los pobres

(Cuadro 6).

Cuadro 7. Distribución vertical y horizontal del pago de arriendo mensual según estrato socioeconómico 2019

Estrato	No pobre	Pobre	Pago de arriendos ($)	No pobre	Pobre	Total
1	48%	52%	245.832.008.294	5%	16%	8%
2	52%	48%	842.901.880.258	20%	52%	28%
3	85%	15%	978.942.330.941	38%	19%	33%
4	87%	13%	356.095.870.884	14%	6%	12%
5	87%	13%	240.320.034.115	10%	4%	8%
6	93%	7%	309.709.553.927	13%	3%	10%
Total	**74%**	**26%**	**2.973.801.678.418**	**100%**	**100%**	**100%**

Fuente: DANE-ENPH 2016-2017. Cálculos propios.

El peso específico del arriendo pagado en el total de ingresos de cada uno de los hogares a nivel de estratos reflejaría la incidencia de la universalización de la tarifa del IVA del 19% en los arriendos. El estrato socioeconómico que más va a ver reducido su nivel de ingreso disponible es el estrato 2, ya que el IVA del 19% a los arriendos correspondería al 29% de su ingreso total, le seguiría el estrato 3 con un peso del 28%. A los estratos 5 y 6 les representaría cerca del 20%, mientras que para los estratos 1 y 4 sería del 22%.

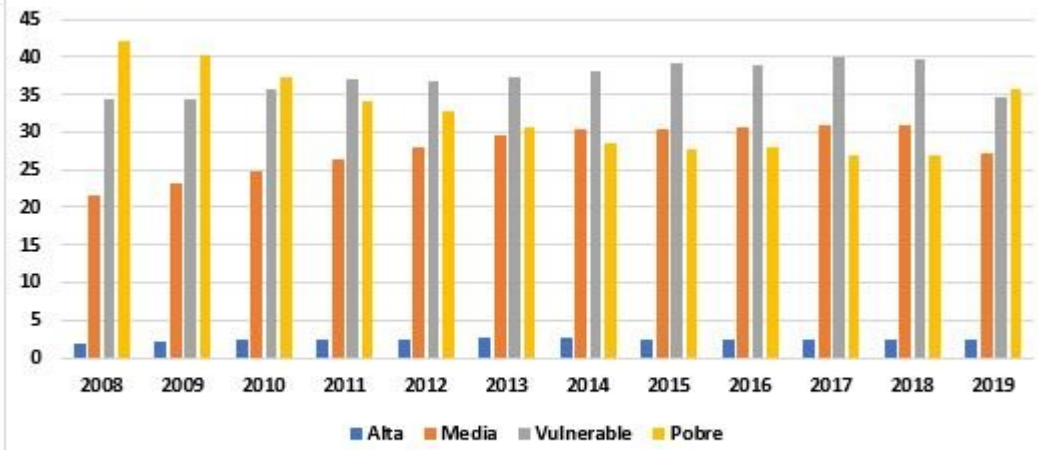
El valor promedio por mes del arriendo reportado por cada uno de los hogares a nivel nacional asciende a 513.770 pesos al mes. Los estratos con mayor valor son el estrato el 3 (635.351 pesos por mes), el 6 (568.056 pesos por mes) y el 2 (488.908 pesos por mes) (Cuadro 8).

Clase Social

El DANE también clasifica los hogares en clases sociales[4]. 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 que utiliza la línea de pobreza monetaria por dominio 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 3).

Gráfico 3. Evolución de las clases sociales en Colombia (% de la población nacional)



Fuente: DANE con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares. 2019. Cálculo de los autores.

Cuando se calcula la distribución del arriendo efectivo reportado por la Encuesta 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 9).

Cuadro 9. 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: DANE-ENPH 2016-2017. Cálculos propios.

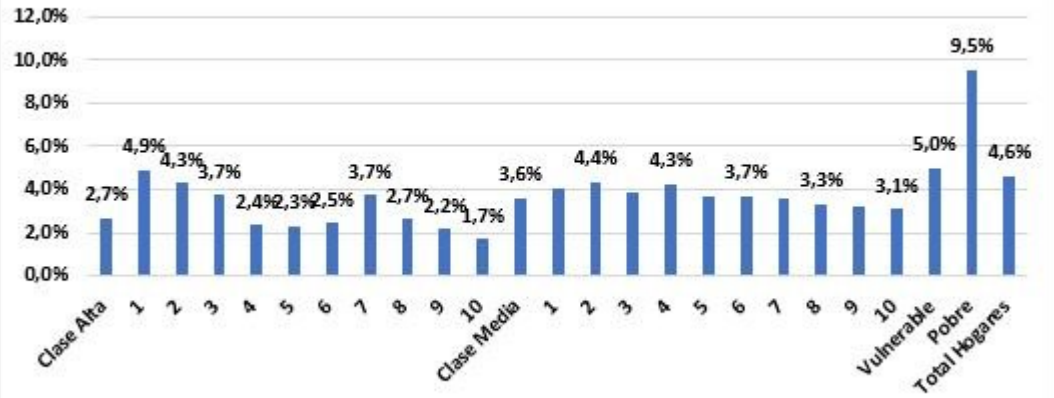
El valor del IVA sobre el arriendo pagado que le correspondería a los hogares con la universalización de la tarifa general sobre la canasta familiar, tendría una incidencia diferenciada para cada una de las clases sociales, dado el peso diferencial por clase del arriendo pagado en su ingreso total según la ENPH del DANE. Es así como el valor del IVA equivaldría al 19.85% del ingreso total para los hogares pobres, el 15.14% en el caso de los hogares vulnerables, el 10.83% en el de los de la clase media y el 6.40% en la de los de ingresos altos.

En la clase alta es donde mayor dispersión de los ingresos totales se presenta (entre 5 y 32 millones de pesos por mes), por tal razón se desglosan los ingresos en deciles, a fin de precisar la incidencia diferencial por hogar según decil de ingreso. 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, es de afirmar que la propuesta de gravar con la tarifa general del IVA del 19% a todos los productos de la canasta familiar, en este casoo

especifico del arriendo pagado por los hogares, sería claramente regresiva al afectar menos que 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 4).

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



Fuente: DANE-ENPH. Cálculos propios.

El arriendo pagado mensual promedio por hogar según clase social y para algunas ciudades del país se muestra en el Cuadro 10.

Cuadro 10. Valor promedio de arriendo mensual pagado por hogar según dominio geográfico y por clase social ($)					
Dominio geográfico	**Clase Alta**	**Clase Media**	**Vulnerable**	**Pobre**	**Promedio**
BOGOTA	1.624.266	841.174	531.522	814.269	805.262
MEDELLIN	1.131.102	699.714	849.085	428.431	683.608
BUCARAMANGA	670.306	601.930	548.246	482.285	552.009
BARRANQUILLA	766.652	691.470	470.813	395.963	538.392
CARTAGENA	749.335	640.767	461.073	367.667	496.302
MANIZALES	579.062	557.185	452.051	379.560	487.681
VILLAVICENCIO	759.797	555.476	462.015	387.429	485.199
TUNJA	558.084	560.075	458.814	398.607	475.352
IBAGUE	544.140	535.612	459.934	370.039	460.468
CALI	680.623	521.139	404.657	345.834	454.166
SANTA MARTA	599.875	576.971	446.662	362.517	446.863
ARMENIA	536.657	551.159	400.343	360.746	443.603
PEREIRA	534.759	540.972	386.943	353.023	441.839
MONTERIA	563.705	588.568	402.533	335.231	438.368
NEIVA	547.453	495.603	422.131	374.912	438.023
VALLEDUPAR	518.523	557.051	435.705	369.681	437.445
POPAYAN	672.671	517.092	445.855	363.302	435.747
PASTO	484.164	506.211	382.140	326.807	399.610
SINCELEJO	545.953	528.690	384.461	295.132	397.603
QUIBDO	596.399	484.519	376.772	288.516	369.764
RIOHACHA	474.356	499.418	369.018	273.438	360.287
FLORENCIA	416.465	415.094	337.327	288.087	341.817
CUCUTA	385.914	444.440	326.136	271.130	324.089
RESTO URBANO	412.474	385.738	318.810	251.312	317.052
RURAL	445.094	332.882	239.817	165.906	231.342
TOTAL GENERAL	**926.550**	**621.400**	**426.541**	**427.258**	**513.770**

Fuente: DANE-ENPH 2016-2017. Cálculos propios.

3.2 Determinantes del arriendo pagado reportado

De acuerdo con la base de datos de la ENPH, se tiene que con los cerca de 92 mil hogares que reportan información sobre el pago de arriendo, el valor reportado lo explica, positiva y significativamente en términos estadísticos (al 0.1% de nivel de significancia), el ingreso per cápita del hogar, el número de personas del hogar y el número de cuartos de la vivienda, en tanto que negativa y significativamente si el hogar vive en la cabecera o en un centro poblado rural disperso y si el hogar es pobre (Cuadro 11).

En otras palabras: (i) entre mayor el ingreso per cápita del hogar, mayor tiende a ser el valor del arriendo que se paga, (ii) entre mayor es el número de personas del hogar, mayor tiende a ser el valor del arriendo reportado, (iii) entre mayor el número de cuartos que tiene la vivienda, mayor tiende a ser el arriendo pagado por el hogar.

Cuadro 11. Determinantes del valor del arriendo pagado por los hogares en 2019

Dependent Variable: LOG(P5140)				
Method: Least Squares				
Sample: 1 91365				
Included observations: 91365				
Variable	**Coefficient**	**Std. Error**	**t-Statistic**	**Prob.**
LOG(P5000)	0.521488	0.003945	132.1921	0.0000
INGPCUG	1.47E-07	1.58E-09	93.45298	0.0000
CLASE	-0.786331	0.009921	-79.26247	0.0000
LOG(NPER)	0.091940	0.003266	28.15101	0.0000
C	12.97928	0.011182	1160.737	0.0000
POBRE	-0.215722	0.003597	-59.96897	0.0000
R-squared	0.381902	Mean dependent var		12.84537
Adjusted R-squared	0.381868	S.D. dependent var		0.580347
S.E. of regression	0.456277	Akaike info criterion		1.268631
Sum squared resid	19019.89	Schwarz criterion		1.269250
Log likelihood	-57948.24	Hannan-Quinn criter.		1.268820
F-statistic	11289.53	Durbin-Watson stat		0.678894
Prob(F-statistic)	0.000000			

Ahora bien, si el hogar vive en un centro poblado o rural disperso, menor tiende a ser el arriendo que pagan por la vivienda en que se vive, y si el hogar es pobre, menor tiende a ser el arriendo pagado reportado.

3.3 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 [2]Alquiler imputado de los servicios de la vivienda propia usada por su propietario[2]" (DANE. 2020[5]).

En la Encuesta se les pregunta a los hogares: "Si tuviera que pagar arriendo por esta

vivienda, ¿cuánto estima que tendría que pagar mensualmente?" (P5130).

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 recaudaría 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.

Estrato

De acuerdo con los estratos socioeconómicos, el porcentaje de hogares afectados con el aporte potencial al IVA, en cuanto al "Alquiler imputado de los servicios de la vivienda propia usada por su propietario", se concentraría especialmente en los estratos 2 (24%), 3 (21%) y 1 (20%) (Cuadro 12).

Cuadro 12. Distribución de los hogares que tendrían que pagar arriendo de la vivienda en la que se encuentra viviendo según estrato socioeconómic: pobre y no pobre (%)

Estrato	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total
1	13%	40%	20%	47%	53%	100%
2	23%	25%	24%	72%	28%	100%
3	23%	15%	21%	81%	19%	100%
4	15%	10%	13%	80%	20%	100%
5	13%	6%	12%	85%	15%	100%
6	13%	2%	10%	94%	6%	100%
Total	100%	100%	100%	74%	26%	100%

Fuente: DANE-ENPH 2016-2017. Cálculos propios.

En términos de los valores imputados reportados, el mayor valor se encuentra en el estrato 3 con una participación del 26%, seguido por el estrato 4 (18%) y el 2 (17%). El valor promedio del arriendo imputado por mes para cada uno de los hogares a nivel nacional asciende a

560.566 pesos. Los estratos con mayor valor imputado promedio por mes son el estrato el 6 (832.898 pesos por mes), el 4 (733.097 pesos por mes), el 5 (684.188 pesos por mes) y el 3 (679.697 pesos por mes), en comparación con el estrato 2 (395.275 pesos por mes) y con el estrato 1 (307.565 pesos por mes) (Cuadro 13).

Cuadro 13. Valor que tendría que pagar por arriendo de la vivienda en que se encuentra viviendo el hogar según estrato socioeconómico ($)

	No pobre	Pobre	Total
Estrato	Valor total mes	Valor total mes	Valor por hogar
1	344.102.152.721	191.957.699.304	307.565
2	654.829.962.804	154.088.656.464	395.275
3	1.131.149.572.601	112.882.704.811	679.697
4	801.613.315.115	48.618.759.814	733.097
5	614.259.903.876	67.151.716.321	684.188
6	690.206.123.420	37.564.384.345	832.898
TOTAL GENERAL	**4.236.161.030.536**	**612.263.921.060**	**560.566**

Fuente: DANE-ENPH 2016-2017. Cálculos propios.

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 (Cuadro 14). 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.

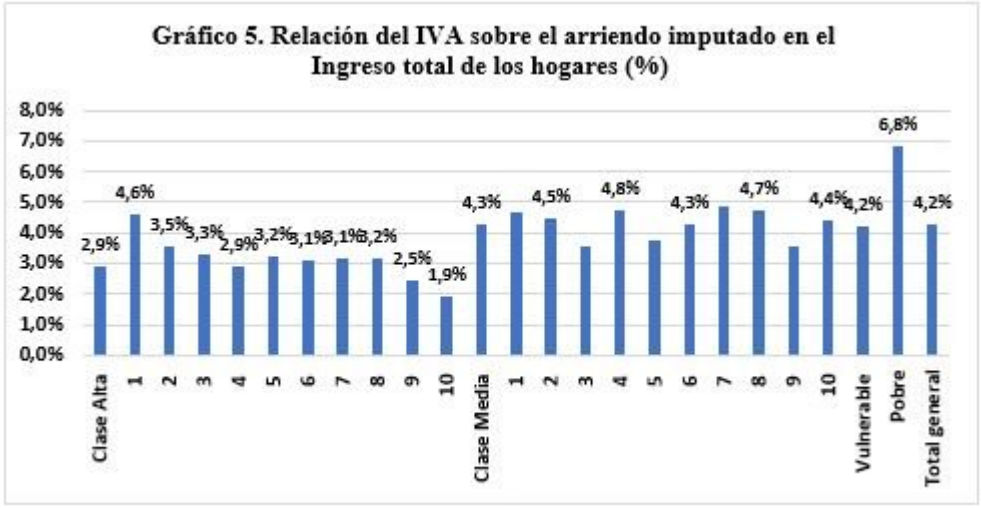
Cuadro 14. Valor mensual promedio arriendo imputado por hogar según dominio geográfico y por clase social ($)

p5130 Si tuviera que pagar	Total Hogares fex_c	Total valor p5130*fe	Promedio	Clase Alta	Clase Media	Pobre	Vulnerable	Relación Arriendo Imputado Clase Alta/Pobre
BOGOTA	13%	29%	1.238.679	3.460.200	1.147.777	577.422	565.763	6,0
MEDELLIN	7%	13%	1.022.782	2.131.602	1.195.057	409.556	553.793	5,2
RESTO URBANO	25%	17%	370.388	886.034	493.290	226.305	357.848	3,9
CALI	4%	5%	679.534	1.605.574	829.411	301.735	412.429	5,3
BARRANQUILLA	3%	4%	760.109	1.882.472	1.071.339	378.106	489.447	5,0
RURAL	31%	11%	203.440	647.959	281.339	173.893	205.638	3,7
BUCARAMANGA	2%	4%	1.114.410	1.490.974	1.370.942	884.017	567.544	1,7
CARTAGENA	2%	3%	1.019.956	1.978.799	1.089.347	930.150	928.349	2,1
IBAGUE	1%	2%	1.116.607	1.320.984	1.583.997	367.996	610.276	3,6
MANIZALES	1%	1%	1.017.444	2.576.079	1.188.782	363.577	584.348	7,1
VILLAVICENCIO	1%	1%	734.513	1.416.762	697.362	708.828	718.956	2,0
PASTO	1%	1%	577.690	1.059.637	744.221	297.290	410.055	3,6
PEREIRA	1%	1%	561.152	1.349.258	566.245	605.429	454.044	2,2
CUCUTA	2%	1%	368.333	1.199.744	511.289	263.461	337.230	4,6
ARMENIA	1%	1%	517.613	1.210.213	578.319	367.272	438.933	3,3
NEIVA	1%	1%	549.894	1.249.408	613.542	476.049	431.608	2,6
TUNJA	0%	0%	610.892	896.954	670.487	414.230	514.944	2,2
SANTA MARTA	1%	1%	616.763	1.526.346	920.879	413.817	454.492	3,7
MONTERIA	1%	1%	543.157	1.629.629	742.370	396.401	433.844	4,1
POPAYAN	0%	0%	570.187	1.560.770	703.028	366.019	476.743	4,3
FLORENCIA	0%	0%	512.724	748.060	749.811	352.674	370.177	2,1
SINCELEJO	1%	0%	444.375	1.170.457	645.706	281.602	373.084	4,2
VALLEDUPAR	1%	1%	578.713	1.144.125	833.384	364.525	459.591	3,1
QUIBDO	0%	0%	378.674	899.646	549.246	252.276	360.642	3,6
RIOHACHA	0%	0%	407.133	1.049.071	635.359	237.838	378.463	4,4
TOTAL GENERAL	100%	100%	560.565	2.405.046	842.380	267.258	341.911	9,0

Fuente: DANE-ENPH 2016-2017. Cálculos propios.

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 5).



Fuente: DANE-ENPH 2016-2017. Cálculos propios.

He ahí el grado de inequidad que resultaría la propuesta de gravar todos los bienes de la canasta familiar, en este caso particular el arriendo imputado, con una aproximación simple sobre dos de los bienes que más pesan en la canasta familiar (25.16%, en promedio, para la canasta de los hogares en general y el 31.63% para la canasta de los hogares pobres): los arriendos pagados y los arriendos imputados.

Al analizar el valor del arriendo imputado promedio por hogar según ciudad se observa que en Bogotá se ubica el mayor valor del arriendo mensual imputado (1.238.679 pesos por mes) seguida por Medellín (1.022.782 pesos por mes), Cali (679.534 pesos por mes), Barranquilla (760.109) pesos por mes), en contraste con Cúcuta (368.333 pesos por mes), Riohacha (407.133 pesos por mes), Quibdó (378.674 pesos por mes), Valledupar (578.713), Sincelejo (444.375 pesos por mes) y Florencia (512.724 pesos por mes). Es decir, el valor del arriendo mensual imputado en Bogotá D.C. llega a equivaler 3.36 y 3.04 veces el de Cúcuta y el de

Riohacha.

De otra parte, vale la pena señalar que la relación entre el valor del arriendo mensual imputado para la clase alta es apenas 6.0 veces al de la clase en pobreza en la ciudad de Bogotá D.C., en abierto contraste con 9.0 para el promedio nacional, 7.1 en la ciudad de Manizales, 5.3 en la ciudad de Cali, con 5.2 en la ciudad de Medellín, con 5.0 en la ciudad de Barranquilla, con 1.7 en la ciudad de Bucaramanga, con 2.1 en la ciudad de Cartagena, con 3.6 y 3.4 en la ciudad de Ibagué y de Armenia, en comparación con 4.6 en la ciudad de Cúcuta, con 4.4 en la ciudad de Riohacha, 4.2 en la ciudad de Sincelejo y con 3.6 en la ciudad de Quibdó. Así, entonces, sobresale la marcada diferencia del comportamiento de las grandes ciudades del país (Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla) y especialmente de Manizales con respecto a otras ciudades medianas del país como Bucaramanga, Ibagué, Pereira, Armenia, Neiva, Santa Marta, Sincelejo y Quibdó.

Ahora bien, resulta muy sugerente la comparación entre la relación de arriendos imputados de hogares de la clase alta y hogares en pobreza y la relación de ingresos de esos tipos de hogares[6] para indagar sobre la presencia de impactos diferenciales y su sentido en términos de progresividad o regresividad. Es así como las respectivas relaciones a nivel nacional Barranquilla 5.0 y 15.6, Bogotá 6.0 y 21.85, Cali 5.3 y 10.7, Cartagena 2.1 y 10.3, Santa Marta 3.7 y 10.4, Riohacha 4.4 y 11.2, Quibdó 3.6 y 27.8, Armenia 3.4 y 12.5, Manizales 7.1 y 13.6, Medellín 5.2 y 12.5, Pereira 2.2 y 9.2, Bucaramanga 1.7 y 11.4, Cúcuta 4.6 y 9.8.

Resalta que, a excepción de dos ciudades grandes como Cali (2.0) y Medellín (2.3) y dos medianas como Manizales (1.9) y Cúcuta (2.2), la relación entre ingresos y arriendos imputados de hogares de clase alta y hogares en pobreza es más de tres veces –llegando hasta más de cuatro veces en casos como Cartagena, Bucaramanga, Armenia y Quibdó.

En consecuencia, resulta evidente que el ritmo de incremento de los arriendos imputados entre los hogares de clase alta y los hogares en pobreza es significativamente menor para una gran mayoría de ciudades en el país y para el promedio nacional, lo que insinuaría un

determinado grado de regresividad de la imputación de arriendos en relación con los ingresos totales de los hogares.

Existen diversidad de factores explicativos de dicho comportamiento territorial como la desactualización catastral urbana, la precariedad institucional-administrativa, la renovación y reestructuración de espacios urbanos, la informalidad en la tenencia y el arrendamiento de vivienda, entre otros, lo que, al fin de cuentas, devela en buena medida una avanzada aculturación rentística para la apropiación privada de la renta social del suelo por parte de intereses políticos, económicos y comerciales poderosos.

Complementariamente, las relaciones de arriendo imputado según clases alta y en pobreza contrastan sustancialmente con las de arriendo declarado en la mayoría de las ciudades, especialmente las ciudades grandes como Bogotá (2.0 en términos de arriendo reportado vs. 6.0 en términos de arriendo imputado), Barranquilla (1.9 vs. 5.0), Medellín (2.6 vs. 5.2), Cali (2.0 vs. 5.3), algunas medianas como Manizales (1.5 vs. 7.1), Armenia (1.4 vs. 3.3), Cúcuta (1.4 vs. 4.6), Santa Marta (1.7 vs. 3,7), Quibdó (2.1 vs. 3.9) y Riohacha (1.7 vs. 4.4) y el promedio nacional (2.2 vs. 9.0), a excepción de pocas ciudades como Cartagena con (2.2 en comparación con 2.1 en términos de arriendo imputado) y Pereira (1.5 vs. 2.2) (Cuadros 10 y 14).

Se destaca que, a excepción de un caso notable como Cartagena, el arriendo imputado a viviendas en el caso de la clase alta respecto a la clase en pobreza es más progresiva que en el caso del arriendo declarado como pagado, lo que iría en la dirección adecuada pero *a priori* no necesariamente su intensidad por ciudad, que dependería de diversidad de factores diferenciales entre ciudades.

A su turno, es de mencionar que el valor mensual promedio del arriendo imputado equivale a 2.1 veces el valor del arriendo pagado en el caso de Cartagena, en comparación con 1.5 en el de Bogotá, con 1.5 en el de Medellín, 1.4 en el de Barranquilla, 1.5 en el de Cali, 1.2 en el de Armenia, 1.3 en el de Pereira, con 1.1 en el de Cúcuta y con 1.1 para el promedio nacional (Cuadros 10 y 14).

Sobresale el hecho de que el valor medio del arriendo imputado se aproxima, en promedio, a 1.5 veces el valor medio pagado, siendo inferior a 1.1 para la mayoría de las ciudades medias y pequeñas del país, lo cual sugeriría, al menos en principio, una diferencia en la capacidad institucional para valorar con mayor criterio el valor de oportunidad de una vivienda en términos de estratificación del vecindario, localización espacial, acceso a servicios, etc., aunque una conclusión más definitiva dependería de las diferencias relativas en imputación de arriendo de viviendas por clase social.

Ahora bien, en este sentido dicha relación para el caso de la clase alta en Cartagena asciende a 2.6 (superior que la promedia para la ciudad en un 26%), en Bogotá a 2.1 (superior a 1.5 como la promedia de la ciudad, en un 42%), en Medellín a 1.9 (superior a 1.5 como la promedia de la ciudad, en un 26%), en Barranquilla a 2.5 (superior a 1.4 como la promedia de la ciudad, en un 75%), en Cali a 1.9 (superior a 1.5 como la promedia de la ciudad, en un 28%), en Armenia a 2.3 (superior a 1.2 como la promedia de la ciudad, en un 92%), en Cúcuta a 3.1 (casi que triplicando a 1.1 como la promedia de la ciudad), en comparación con 2.6 para el conjunto nacional (más que duplicando a 1.1 como la promedia a nivel nacional).

Se observa, entonces, que la relación del valor imputado del arriendo de vivienda en relación con el valor pagado para el caso de la clase alta es mucho mayor para las ciudades intermedias y pequeñas y para el promedio nacional que para las grandes. Ello podría indicar que habría una mayor desactualización catastral y problemas de valoración predial de viviendas en las ciudades pequeñas en comparación con las ciudades grandes con una institucionalidad relativamente más desarrollada.

En consecuencia, es posible argumentar la existencia de sesgos en las estimaciones del valor del arriendo imputado que variarían entre ciudades y grupos sociales –a favor especialmente de la clase alta en diversidad de casos–, que en algunos casos podrían ser sustanciales y dignos de corrección. Por ello, si se decidiera implantar el IVA a arriendos efectivos y a arriendos imputables para hogares de ingresos altos, resultaría necesario que se hicieran los mayores esfuerzos para afinar la imputación de arriendos con énfasis para tal tipo de

hogares, so pena tanto de reproducir sesgos por inequidad y regresividad en la imposición como de reducir la eficiencia del tributo.

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 (Cuadro 1), 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.

Una primera opción consiste en calcular el índice Gini del ingreso per cápita antes y después de aplicar la tarifa general del IVA sobre los arriendos pagados e imputados. En este caso se aumentaría el índice Gini en un 1.3%, al pasar de 0.5438 al 0.5510.

Una segunda opción radica en la estimación del índice Gini de concentración del ingreso per cápita antes y después de aplicar la tarifa general del IVA del 19% a los arriendos pagados, por un lado, y a los arriendos imputados, por el otro. En el caso de los arriendos imputados el índice Gini aumentaría un 2.7% en términos del ingreso per cápita, al ascender de 0.5438 a 0.5586, mientras que en el caso de los arriendos pagados el índice Gini aumentaría un 4.9%, al subir de 0.5438 a 0.5706.

Es posible deducir que si bien la imposición del IVA sobre los arriendos imputados sería ligeramente redistributivo, en marcado contraste a si se aplicara sobre los arriendo pagados, resulta claro que el grado de progresividad del impuesto aumentaría sustancialmente si se ajustara con mayor robustez estadística la imputación, especialmente de los hogares de la clase alta como se desprende de la evidencia empírica recién mencionada, y se estableciera el gravamen pleno solamente para el caso del valor del arrendo imputable y pagado de los hogares de clase alta y media-alta.

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 para la base de hogares de la ENPH actualizada a 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[7], 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.

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 sólo afecta al 25.37% del total de gastos de su canasta, llevaría a 14 mil 949 personas a la pobreza.

De igual manera, no puede olvidarse que la crisis del covid-19 ha impulsado a un conglomerado importante de la clase vulnerable y media a la pobreza, por el impacto que ha tendido en los ingresos de las familias que sustentan sus ingresos en la actividad informal, los denominados trabajadores por cuenta propia.

En el caso colombiano, el mercado laboral durante la pandemia ha sufrido cambios

importantes, los cuales van a tomar un tiempo para retornar a los niveles que se tenían en los primeros meses del 2020 o incluso durante los años 2014-2019.

En efecto, en el periodo de febrero a agosto de 2020, el número de personas ocupadas disminuyó en 2 millones 419 mil personas y el de desocupados aumentó en un millón 288 mil, mientras que el conglomerado de inactivos lo hizo en un millón 631 mil personas (Cuadro 15). Adicionalmente, la tasa de inactivos (Inactivos/PEA) que, en promedio, se ubicó en el 55% en los 50 meses previos a iniciarse el confinamiento, aumentó sustancialmente durante el confinamiento (por ejemplo, 93% en abril, 81% en mayo y 69% en agosto).

De acuerdo con la posición ocupacional, el total de ocupados a nivel nacional se distribuye básicamente en las categorías: Obrero, empleado particular (39%) y Trabajador por cuenta propia (45%); siendo precisamente en estas posiciones en las que se presentaron las mayores pérdidas de empleo en el confinamiento: 47% y 35%, respectivamente.

Además, de acuerdo con la información del DANE, las pérdidas de puestos de trabajo se concentraron en los sectores: comercio y reparación de vehículos; industria manufacturera; actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios; agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca; construcción; alojamiento y servicios de comida, y transporte y almacenamiento.

Cuadro 15. Evolución de las variables de empleo entre marzo y agosto de 2020

	Ag./2020	Variaciones respecto al año anterior					
Tasa de Desempleo	**16.8%**	**Mar.**	**Abr.**	**May.**	**Jun.**	**Jul.**	**Ago.**
Población total	49,492	513	517	517	517	517	517
Población en edad de trabajar	39,918	495	500	500	500	500	500
Población económicamente activa	23,662	-1,297	-3,813	-2,819	-2,098	-2,255	-1,130
Ocupados	19,697	-1,583	-5,371	-4,902	-4,273	-4,156	-2,419
Desocupados	3,965	287	1,559	2,083	2,176	1,902	1,288
Abiertos	3,723	229	1,197	1,715	2,040	1,832	1,207
Ocultos	242	58	362	368	136	70	81
Inactivos	16,256	1,792	4,313	3,319	2,598	2,755	1,631

Fuente: DANE. Cálculos propios.

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 la sección 2, 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 a 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 aplicara 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 m2 en 2019, según la firma Colliers International Colombia[8], el IVA susceptible de recaudar superaría a 300 mil millones de pesos al año. Por supuesto, el valor del IVA sobre arriendos imputados habría de rebasar con

creces el de arriendos pagados por oficinas, comercio e industrias, por lo que podría esperarse un recaudo total del IVA sobre arriendos corporativos de dicho tipo de locales rebasaría a 0.7-1.0 billones de pesos al año (0.8-1.0% del PIB).

5. 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 16).

Cuadro 16. 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: ENPH 2016-2017.

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.

Antes de dejar el tema, es de resaltar, como lo señalan Garay y Espitia (2020)[9], la conveniencia aplicar un impuesto específico al consumo de bebidas azucaradas, que recaiga en el productor, y que tenga una tarifa entre el 20 y el 24%. El mismo tendría como objetivo principal desincentivar hábitos de consumo que contribuyen al sobrepeso y obesidad, con detrimento de la salud de los consumidores, especialmente los niños, las niñas y jóvenes.

El exceso de peso es un factor de riesgo importante de las enfermedades crónicas no transmisibles (Ectn), las cuales, en 2010, ocasionaron la mayoría de muertes en el país. Un impuesto de esta naturaleza del 24 por ciento, por ejemplo, podría contribuir a reducir enfermedades en los hogares de ingresos más bajos entre un 5 y un 10 por ciento y en los hogares de ingresos medios entre un 5 y un 8%. Adicionalmente, un impuesto de este tipo aportaría aproximadamente 1 billón de pesos al año.

6. El caso de otros componentes de la canasta

Siguiendo similar planteamiento 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, 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 aplicara 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 tomar 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 kilowatio 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, sólo habría de 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 habrían de 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 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.

7. 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 17 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 sólo 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.

En términos de eficacia en términos de 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 única, de aplicar el gravamen, dadas las actuales restricciones en los registros administrativos y en la interoperabilidad de los sistemas de información gubernamental[10], sería la de aplicarlo directamente a los hogares sujetos al gravamen a través tanto de la declaración del impuesto a la renta 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.

Cuadro 17. Impacto en recaudo y distribución de ingreso de un IVA general según población por deciles de ingreso sujeta al gravamen

Recaudo % PIB	Población objetivo y tarifa IVA	Indice Gini antes de impuesto IVA	Indice Gini después de impuesto IVA
6.2%	TODA LA POBLACION CON TARIFA DEL 19%	0.5438	0.5705
4.00%	SOLO DECILES 7 8 9 10 CON TARIFA DEL 19%		0.5166
3.40%	SOLO DECILES 8 9 10 CON TARIFA DEL 19%		0.5136
2.70%	SOLO DECILES 9 10 CON TARIFA DEL 19%		0.5144
1.80%	SOLO DECIL 10 CON TARIFA DEL 19%		0.5209
3.00%	DECIL 8 9 10, CON TARIFA DEL 10%, 15% y 19%, RESPECT.		0.5145
2.00%	DECIL 9 CON TARIFA 10%, SUB-DECILES 1 a 5 CON 15% y RESTO DECIL 10 CON 19%		0.5126

Fuente: DANE-ENPH. Cálculos propios.

8. A manera de conclusión y recomendaciones

Ante la difícil situación fiscal del país, agravada por la pandemia del 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 la 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 se escalaría de 0.5438 a 0.5705 –con base en los datos de la ENPH del DANE actualizada a 2019–.

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

Aún 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 constatarse 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 y su liquidación se realice directamente por las autoridades en la declaración de renta.

Bajo este esquema de referencia y al analizarse diversos escenarios en términos de focalización, al menos en principio podría argumentarse 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 pudiera incluso reducirla –al bajar el índice Gini de 0.5438 a 0.5209 en vez de incrementarse de 0.5438 a 0.5705 si se universalizara a todos los hogares con una tarifa del 19%–.

Una falencia relativa de dicha opción reside en la elevada disparidad de ingresos entre los hogares pertenecientes a los primeros cinco sub-deciles del decil 10 y el 5% de los hogares con los ingresos más elevados del país –esto es, los hogares pertenecientes a los demás sub-deciles 5 a 10 del decil 10–, lo que implicaría que una misma tarifa para el consumo de los hogares del decil 10 introdujera importantes inequidades verticales entre tal tipo de hogares según capacidad de pago dada por el ingreso.

Ello llevaría a recomendar como preferible optar por otra opción con mayor capacidad

redistributiva como la de implantar una reforma del IVA consistente en la aplicación de cuatro tarifas diferenciales sobre la canasta de bienes y servicios: (i) una de 0% para el caso del consumo de los hogares pobres, vulnerables y de ingreso medio a medio-bajo, pertenecientes a los deciles 1 a 8 según ingresos; (ii) una tarifa del 10% para el caso del consumo de los hogares de ingreso medio-alto, pertenecientes al decil 9; (iii) una tarifa del 15% para el consumo de los hogares pertenecientes a los cuatro primeros sub-deciles del decil 10 de hogares con los ingresos más elevados del país, y (iv) una tarifa plena del 19% para el caso del consumo del 5% de los hogares con los más altos ingresos del país, pertenecientes a los sub-deciles 6 a 10 del decil 10 de hogares.

La ventaja de esta última alternativa de reforma del IVA respecto a la otra opción mencionada es que a la vez de generar un recaudo de hasta el 2% del PIB al año, tendría la virtud, *ceteris paribus*, de imprimirle una capacidad redistributiva de la imposición del IVA al punto de reducir la desigualdad de ingresos entre hogares de un índice Gini actual de 0.5438 a uno de 0.5126 –el más bajo para los escenarios simulados en el Cuadro 17–, de desmontar importantes inequidades en el tratamiento entre hogares de ingreso relativamente alto y de reforzar la progresividad para los hogares con mayores ingresos en el país.

Además, se ha de implantar una tarifa aún más elevada que el 19% para el impuesto al consumo de bienes y servicios considerados suntuarios o de lujo, tanto de origen extranjero como doméstico.

Ahora bien, si en consulta con la situación actual de los hogares ante la crisis económica y social prevaleciente en el país se llegara a decidir una menor carga del IVA sobre los presupuestos familiares, se podría introducir una gradualidad en la generalización del IVA, entre otras adaptaciones de política, por lo que se generaría tanto un menor recaudo anual como un menor impacto redistributivo.

Así, entonces, existirían algunas variantes sobre estos tipos de opciones, para no mencionar otras, que facilitarían sopesar la más deseable en términos de recaudación, graduación, focalización y tarificación bajo los postulados de política pública aquí en referencia, así como

en consonancia y estricta coherencia con los demás componentes de la reforma estructural tributaria.

Una opción razonable de política podría consistir en aplicar la tarifa del IVA del 19% a las personas naturales pertenecientes al 5% de las que cuentan con los mayores ingresos en el país, como una primera etapa, lo que generaría recursos tributarios por cerca de un 0.9-1.0% del PIB al año; luego, en la segunda etapa, se ampliaría la aplicación del IVA pero con una tarifa del 15% al resto de las personas naturales pertenecientes al 10% de las con mayores ingresos en el país, que aportaría un recaudo adicional del orden del 0.5-0.6% del PIB al año, y en la tercera etapa, se extendería la aplicación del IVA con una tarifa del 10% para las personas naturales del decil 9 de ingresos, que recaudaría en torno a un 0.3% del PIB al año, llegándose en este punto a un aporte recaudatorio del IVA a la canasta de consumo de los hogares del país próximo al 1.8-2.0% del PIB al año.

Para no entrar en detalle sobre los pormenores de las propuestas de política que han sido analizados a lo largo del ensayo, sí debe recalcarse 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 –que en gran medida favorecen a personas naturales y jurídicas con mayores ingresos y riqueza en el país[11]–, del impuesto al patrimonio, dividendos y herencias, y la simplificación del Estatuto Tributario otros de los campos nucleares.

Por supuesto, se requiere una adecuada sincronización entre los diferentes componentes de la reforma estructural como condición para lograr el cumplimiento de los principios constitucionales de equidad, progresividad, eficiencia y simplicidad tributarias, y en consulta

con la capacidad de pago de los hogares y las sociedades jurídicas, con las exigencias de gasto público prioritario e indelegable –por ejemplo, para enfrentar la crisis económica y social reproducida y agudizada por la pandemia del covid-19– y con los requerimientos de recursos por parte del Gobierno central para propugnar por una situación financiera sustentable en el corto y mediano plazo.

———

[1] Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2020). "Elementos técnicos para un necesario debate sobre mediciones de concentración de ingresos en Colombia". Bogotá. Agosto.

[2] https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc/ipc-actualizacion-metodologica-2019/ipc-ponderadores.

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

[4] 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) ["Intergenerational Inequality: A Sociological Perspective". *Journal of Economic Perspectives.* Volume 16, Number 3. Summer]. 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: Garay, L. J. (2018). *(In-)Movilidad social. Algunas perspectivas teóricas, analíticas y empíricas. A propósito de la experiencia de Colombia y países de la OECD*. Bogotá. Octubre]. 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.

[5] DANE. 2020. Metodología General Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares – ENPH. Código: DSO-ENPH-MET-001. VERSIÓN: 2. FECHA: 24/Feb/2020. En https://www.dane.gov.co/index.php/ estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-nacional-de-presupuestos-de-los-hogares-enph

[6] Los datos de ingresos por hogares según clase son basados en la ENPH 2016-2017 del DANE, analizados en: Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2021). *Una contribución empírica para el estudio de la pobreza y la concentración de ingresos de los hogares a nivel territorial en Colombia.* Planeta Paz. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Enero.

[7] "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. Boletín Técnico. Pobreza Monetaria en Colombia Año 2019. En: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/Boletin-pobrezamonetaria_ 2019 .pdf. Octubre de 2020.

[8] Colliers International Colombia (2020). Mercado inmobiliario corporativo. Bogotá.

[9] Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2020). *Desigualdad y Reforma estructural tributaria en Colombia. Hacia una economía política de inclusión social*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Mayo.

[10] 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.

[11] Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2020). *Desigualdad y Reforma estructural tributaria en Colombia. Hacia una economía política de inclusión social*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Mayo.

Luis Jorge Garay Salamanca y Jorge Enrique Espitia Zamora

Foto tomada de: Fuerza Ciudadana