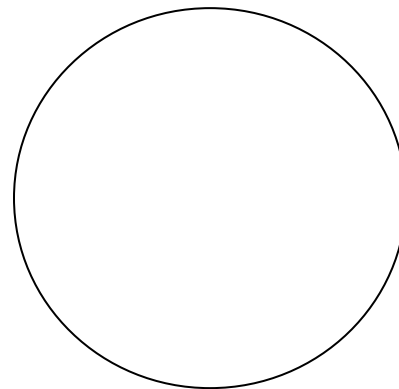


Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



ESTRATEGIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL MECANISMO DE COMPENSACIÓN DEL IMPUESTO A LAS VENTAS (IVA) A FAVOR DE LA POBLACIÓN MÁS POBRE Y VULNERABLE

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Ministerio del Trabajo
Departamento para la Prosperidad Social
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Borrador¹ 1- 02/03/2020

Bogotá, D.C., fecha de aprobación

¹ Esta es una versión borrador del documento que será eventualmente presentado a consideración del CONPES. Su contenido no es definitivo hasta tanto no haya sido aprobado por el CONPES, una vez cursado el debido proceso. Por lo tanto, su contenido no compromete al Gobierno nacional con la implementación de las acciones e inversiones aquí presentadas.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

Iván Duque Márquez
Presidente de la República

Marta Lucía Ramírez Blanco
Vicepresidenta de la República

Alicia Victoria Arango Olmos
Ministra del Interior

Alberto Carrasquilla Barrera
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Carlos Holmes Trujillo García
Ministro de Defensa Nacional

Iván Darío González Ortiz
Ministro de Salud y Protección Social (E)

María Fernanda Suárez Londoño
Ministra de Minas y Energía

María Victoria Angulo González
Ministra de Educación Nacional

Jonathan Tybalt Malagón González
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Ángela María Orozco Gómez
Ministra de Transporte

Ernesto Lucena Barrero
Ministro del Deporte

Claudia Blum de Barberi
Ministro de Relaciones Exteriores

Margarita Leonor Cabello Blanco
Ministra de Justicia y del Derecho

Rodolfo Enrique Zea Navarro
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Ángel Custodio Cabrera Baez
Ministro del Trabajo

José Manuel Restrepo Abondano
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

Ricardo José Lozano Picón
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Sylvia Cristina Constaín Rengifo
Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Carmen Inés Vásquez Camacho
Ministra de Cultura

Mabel Gisela Torres Torres
Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación

Luis Alberto Rodríguez Ospino
Director General del Departamento Nacional de Planeación

Daniel Gómez Gaviria
Subdirector General Sectorial

Amparo García Montaña
Subdirectora General Territorial

Resumen ejecutivo

El presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social una propuesta de compensación del impuesto sobre las ventas (IVA) en favor de la población de menores ingresos con el fin de lograr mayor equidad en el recaudo del impuesto del IVA. Desde su introducción, como impuesto a las ventas en 1963 y como IVA en 1984, este impuesto ha tenido varias reformas en relación con las tarifas y su base gravable. Pese a todos los esfuerzos por atenuar su regresividad a través de las exenciones, exclusiones y tarifas diferenciales, este impuesto continúa siendo altamente regresivo, afectando desproporcionalmente a los más pobres.

En esa medida, la Ley 2010 de 2019² aprobó la creación de una compensación en favor de la población de menores ingresos. Por tanto, este documento presenta una propuesta para la implementación de dicho esquema. Esto incluye la selección y priorización de los hogares beneficiarios de la compensación y la consolidación de un esquema de pagos, centralizado y a bajo costos, que permita realizar las transferencias de la forma más eficiente y efectiva.

Clasificación: A20

Palabras clave: IVA, compensación, regresividad, pagos

² Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	7
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	8
2.1. Impuesto a las ventas (IVA)	8
2.2. Experiencias internacionales en esquemas de compensación o devolución del IVA	12
2.3. Mecanismos de transferencia masiva de recursos del Gobierno nacional.....	14
2.4. Instrumentos de focalización del gasto social y pagos de programas sociales. ...	17
2.5. Justificación.....	18
3. DIAGNÓSTICO.....	19
3.1. Alta regresividad del impuesto del IVA.....	19
3.1.1. Barreras operativas para combatir la regresividad del IVA.....	22
4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA	24
4.1. Objetivo general	24
4.2. Plan de acción	24
4.2.1. Implementación de un esquema de compensación de IVA en favor de la población de menores ingresos	24
4.3. Beneficios esperados de una transferencia no condicionada o compensación. ...	28
4.4. Seguimiento	29
4.5. Financiamiento	30
5. RECOMENDACIONES.....	31
ANEXOS	32
Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	32
BIBLIOGRAFÍA	33

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Participación del IVA sobre el recaudo total y el PIB, 2000-2018	9
---	---

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Participación del IVA sobre el ingreso total por decil de ingresos y contribución de cada decil al IVA total	19
Tabla 2. Participación en el gasto de bienes y servicios excluidos, exentos y con IVA del 5 % por decil de ingresos.....	20
Tabla 3. Porcentaje de beneficiarios de los programas de Colombia Mayor y Más Familias en Acción que tienen una cuenta bancaria.....	23
Tabla 4. Cronograma de seguimiento.....	29
Tabla 5. Indicadores de resultado del mecanismo de compensación.....	30
Tabla 6. Recursos financieros proyectados para las vigencias 2020-2022	30

SIGLAS Y ABREVIACIONES

ACH	Cámara de Compensación Automatizada
CCE	Colombia Compra Eficiente
ACH-Cenit	Compensación electrónica nacional interbancaria
CM	Colombia Mayor
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
Deceval	Depósito Centralizado de Valores de Colombia
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ENPH	Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares
IAD	Instrumento de Agregación de Demanda
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IPM	Índice de pobreza multidimensional
IVA	Impuesto sobre las ventas
FA	Familias en Acción
PIB	Producto Interno Bruto
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
Sisbén	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios

1. INTRODUCCIÓN

Los sistemas tributarios y la política social tienen un enorme potencial en la reducción de la desigualdad y en promover mejores condiciones de vida. Así, la apropiada coordinación de los esquemas tributarios y de desarrollo social es clave para lograr mayores impactos en materia de equidad. De esta manera, los instrumentos tributarios, como es el caso del impuesto sobre las ventas (IVA), deberían propender por profundizar los logros en materia de pobreza y desigualdad logrados con programas de transferencias monetarias condicionadas y los programas de asistencia a la población en condición de pobreza.

El impuesto sobre las ventas (IVA) es un impuesto indirecto al consumo, de carácter nacional y una de las principales fuentes de ingresos del Gobierno nacional. En 2019 este impuesto contribuyó con el 42 % del recaudo total y el 5,8 % del PIB. Desde su introducción, en 1963 como impuesto a las ventas y en 1984 como IVA, ha tenido modificaciones sobre las tarifas y sobre la base de bienes gravados. La mayoría de estas reformas han estado orientadas a incrementar los ingresos tributarios y asegurar el equilibrio de las finanzas públicas. Igualmente, en el curso de estas modificaciones se hicieron esfuerzos por mitigar la regresividad del IVA a través de la definición de bienes y servicios excluidos y exentos de su pago y mediante la definición de tarifas diferenciales para los bienes gravados.

Pese a todos estos esfuerzos, este impuesto continúa siendo altamente regresivo³, en la medida en que su recaudo o tarifa no es proporcional a la capacidad adquisitiva de los contribuyentes. A esto se suma que la proliferación de las tarifas diferenciales, además de atentar contra la simplicidad del sistema tributario e incidir en una mayor evasión y elusión, ha contribuido a acentuar la naturaleza regresiva del impuesto.

Con el fin de crear una medida que contribuya a mitigar los efectos de la regresividad del IVA y de acuerdo con las recomendaciones derivadas de varios estudios (p. ej. Steiner y Cañas, 2013; Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2012), la Ley 2010 de 2019⁴ ordenó la creación de una compensación a favor de la población más vulnerable, con el fin de generar mayor equidad en el sistema tributario. De esta forma, el objetivo de este documento es diseñar e implementar un mecanismo de compensación del IVA para la población más pobre y vulnerable, así como establecer los lineamientos para avanzar hacia un esquema centralizado de pagos eficiente de las compensaciones del IVA dirigidas a la población más pobre y vulnerable.

³ Un impuesto regresivo es aquel que capta una tasa menor a medida que el ingreso aumenta.

⁴ Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones.

El presente documento se compone de cinco secciones, incluida la presente introducción. La segunda sección presenta los antecedentes y justificación del diseño de una compensación del IVA en favor de la población más vulnerable. La tercera sección presenta el diagnóstico y describe la problemática asociada al carácter regresivo del IVA, así como las principales limitaciones administrativas que enfrenta el Gobierno nacional para dispersar un número importante de pagos mediante un sistema centralizado y a bajo costo. La cuarta sección define y establece los objetivos de la política, el plan de acción y su seguimiento. Finalmente, la quinta sección presenta las recomendaciones al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

El IVA es uno de los impuestos indirectos más utilizados en los sistemas tributarios por su potencial de mitigar las distorsiones que generan otros impuestos indirectos como el impuesto a las ventas, su fácil fiscalización, su mayor capacidad de recaudo y su estabilidad en el tiempo. A pesar de las ventajas que ofrece este impuesto, en comparación con otros tipos de impuesto, el IVA tiene un carácter altamente regresivo que genera amplias desigualdades. Si bien se han tomado varias medidas, entre ellas las exenciones de ciertos bienes, para mitigar la regresividad del impuesto, no se ha conseguido el impacto esperado en términos de eficiencia y equidad. Por tanto, es necesario implementar otras medidas que permitan aliviar los efectos regresivos del IVA sobre los contribuyentes más afectados.

Con el fin de profundizar en las propiedades de este tipo de impuesto, y en las posibilidades y las diferentes herramientas para combatir su regresividad, la presente sección presenta una discusión alrededor de los siguientes elementos: (i) las características del IVA y sus modificaciones normativas; (ii) experiencias internacionales de países que han logrado implementar esquemas de devolución o compensación de IVA en favor de los más pobres; (iii) mecanismos existentes, a nivel de gobierno, para realizar transferencias y pagos de gran volumen a terceros, y (iv) instrumentos y lineamientos de focalización del gasto social, incluidas transferencias y pagos a población pobre y vulnerable. Por último, se incluye la justificación de la implementación del mecanismo de compensación del IVA.

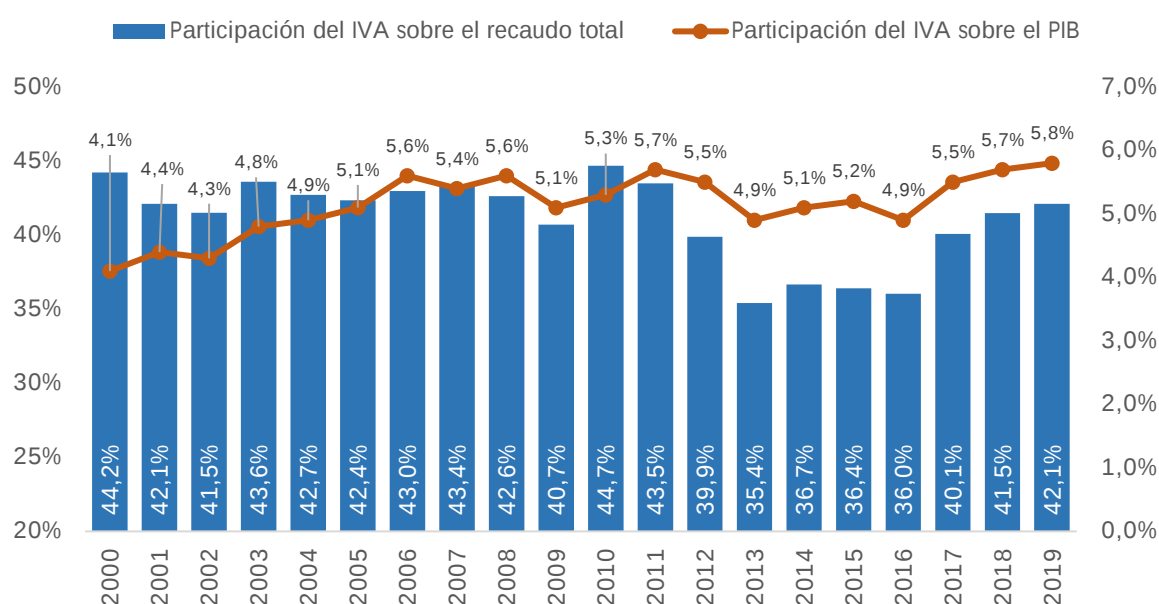
2.1. Impuesto sobre las ventas (IVA)

El IVA es uno de los impuestos indirectos más utilizados por su potencial de mitigar distorsiones y una de las principales fuentes de ingresos del Gobierno nacional. La literatura económica ha señalado varias ventajas del IVA, frente a otros impuestos indirectos y directos entre los que se encuentra su mayor potencial de recaudo y de generación de ingresos

significativos y estables debido a que es un impuesto al consumo y se aplica sobre una base amplia de bienes y servicios (Barreix, Bès y Roca, 2012).

En las dos últimas décadas, la relación entre el recaudo y el producto interno bruto (PIB) se ha incrementado de manera constante al pasar de un porcentaje de 9,3 % en 2000 a 14,8 % en 2018. Durante este período la estructura impositiva se ha concentrado en tres impuestos: renta, IVA e impuestos sobre el comercio internacional. En general, entre el 2000 y 2019 la participación del IVA sobre el recaudo ha sido significativa, con una participación del 42,1 % sobre el total de recaudo y de 5,8 % del PIB en 2019 (Gráfico 1).

Gráfico 1. Participación del IVA sobre el recaudo total y el PIB, 2000-2018



Fuente: DNP a partir de información de la Subdirección de Gestión de Análisis Operacional de la Dirección de Impuestos y Aduana Nacionales (DIAN, 2019).

En Colombia, el IVA fue inicialmente concebido en el Decreto Especial 3288 de 1963⁵ como un impuesto monofásico, con una tarifa el 3 % sobre las ventas, que aplicaba únicamente a las actividades manufactureras y de importación. No obstante, la creación del IVA fue atribuida a la Ley 20631 de 1975⁶ que implementó una tarifa del 10 % tanto para productores como importadores. Desde entonces el IVA ha tenido sucesivas modificaciones

⁵ Por el cual se establece el Impuesto sobre las Ventas.

⁶ Ley de Impuesto al Valor Agregado.

sobre las tarifas impuestas (general y diferenciales) y sobre la base de bienes gravados. La mayoría de estas reformas estaban orientadas a incrementar los ingresos tributarios y asegurar el equilibrio de las finanzas públicas, al tiempo que buscaban reducir la regresividad intrínseca de este impuesto a través de la definición de bienes y servicios exentos y excluidos del pago de IVA⁷. Para efectos de aplicabilidad de la norma, los bienes excluidos del impuesto son aquellos que por disposición expresa no causan el impuesto, en tanto que los bienes exentos son aquellos que se gravan con tarifa del 0 % y que generan una devolución al productor o prestador del servicio si en algún momento del proceso de producción requirió de un insumo gravado⁸. Así mismo, dentro de los bienes gravados existen tarifas diferenciales de acuerdo con el tipo de bien.

Mediante el Decreto 3541 de 1983⁹ se extiende el IVA al comercio minoritario con tarifas del 10 %, a excepción de algunos bienes y servicios considerados suntuarios sobre los cuales se crearon tarifas diferenciales del 20 % y el 35 %. A través de la Ley 49 de 1990¹⁰ se aumenta por primera vez la tarifa general del 10 % al 12 %, así como la base del impuesto. Posteriormente, motivado por el desequilibrio en las finanzas públicas, la Ley 6 de 1992¹¹ incrementó la tarifa del 12 % a 14 %, elevó a 45 % la tarifa para bienes de lujo e incluyó nuevos servicios a la base, a la vez que excluyó bienes de la canasta familiar. Con la aprobación de la ley 223 de 1995¹², la tarifa del impuesto pasa del 14 % al 16 %, y de nuevo se hacen esfuerzos para ampliar la base del impuesto. A través de la Ley 488 de 1999¹³, como parte de uno de los compromisos del Plan de Gobierno del entonces presidente Andrés Pastrana, se reduce la tarifa del 16 % al 15 % y se extiende la base gravable. Sin embargo, debido a las fuertes presiones sobre los ingresos producto de la recesión económica, la tarifa del IVA se tuvo que reestablecer nuevamente en 16 % en la reforma

⁷ Los bienes excluidos se encuentran descritos en el artículo 424 del Estatuto Tributario.

⁸ Los bienes exentos se encuentran descritos en los artículos 477 al 480 del Estatuto Tributario.

⁹ Por el cual se introducen modificaciones al régimen del impuesto sobre las ventas

¹⁰ Por la cual se reglamenta la repatriación de capitales, se estimula el mercado accionario, se expiden normas en materia tributaria, aduanera y se dictan otras disposiciones.

¹¹ Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones.

¹² Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones

¹³ Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales.

tributaria de 2000 (Ley 633 de 2000¹⁴). Esta última tarifa estuvo vigente hasta la aprobación de la Ley 1819 de 2016¹⁵, la cual aumentó la tarifa general de 16 % a 19 %. Durante las últimas reformas tributarias realizadas mediante las leyes 1943 de 2018¹⁶ y 2010 de 2019¹⁷ la tarifa permaneció en 19 %. Con respecto a las tarifas diferenciales, han existido múltiples valores que han estado entre el 1 % y el 60 %¹⁸, pero en 2012, mediante la Ley 1607 de 2012¹⁹, el número de tarifas fue reducido a tres: 0 %, 5 % y 16 %.

La existencia de bienes gravados con múltiples tarifas ha sido en parte la respuesta para mitigar la regresividad del IVA y su impacto sobre los hogares más vulnerables. Sin embargo, la multiplicidad de tarifas que ha caracterizado al sistema tributario colombiano tiene efectos no deseados sobre la actividad económica, incrementa el costo fiscal, beneficia a los hogares de mayores ingresos, al tiempo que complejiza las actividades de fiscalización de la evasión y elusión. Cnossens (2003), muestra que la multiplicidad de tarifas impacta negativamente los sistemas contables en la medida que aumenta el costo de auditoría, reembolsos y administración. Por su parte, Agha y Haughthorn (1996, citados en Orbegozo et al, 2016) encuentran a partir del análisis de un panel de 17 países que un mayor número de tarifas aumenta la evasión en el cumplimiento de las obligaciones del IVA.

Consecuentemente, el gasto tributario²⁰ por IVA en Colombia es el más alto de América Latina (6,2%), donde solo tres países -Colombia, Honduras y Uruguay- tienen un gasto tributario por IVA superior al 3% mientras que en Chile (cuya tarifa general nominal es

¹⁴ Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.

¹⁵ Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.

¹⁶ Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones.

¹⁷ Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones.

¹⁸ Por ejemplo, en relación con los automóviles y motocicletas la Ley 223 de 1995 estableció cuatro tarifas (20 %, 35 %, 45 % y 60 %) en función de sus características (cilindraje) y precio; posteriormente la Ley 1111 de 2006 definió tres tarifas (20 %, 25 % y 35 %) y finalmente la Ley 1607 de 2012 derogó estas tarifas dejando a este tipo de bienes bajo la tarifa general. En términos de los servicios también han existido varias tarifas diferenciales, por ejemplo, en el caso de la telefonía celular ésta tuvo inicialmente una tarifa de 16 % que fue incrementada a 20 % por medio de la Ley 788 de 2002 la cual fue derogada después por la Ley 1607 de 2012.

¹⁹ Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.

²⁰ Costo en que incurre el Estado al dejar de percibir recursos por el pago de este impuesto

equivalente a la de Colombia) (Cepal, 2018b), este gasto no excede el 1 %. Lo anterior, se basa en las múltiples exenciones, exclusiones y a la alta dispersión tarifaria entre bienes y servicios similares

Finalmente, la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria²¹ (2015), establece que la lista de bienes exentos y excluidos excede los estándares internacionales, lo que genera distorsiones en los precios y eleva el costo fiscal. Así mismo, esta multiplicidad de tarifas y la cantidad de exenciones y exclusiones, que benefician principalmente a los hogares de mayores recursos, imponen mayor presión sobre la disponibilidad de recursos para gasto social.

2.2. Experiencias internacionales en esquemas de devolución del IVA

Con el fin de revisar diferentes herramientas orientadas a mitigar el carácter regresivo del IVA, vale la pena analizar algunas experiencias internacionales relevantes. Por ejemplo, Barreix y Roca (2012) muestran que, contrario al modelo de exenciones, exclusiones y tarifas diferenciales, el modelo japonés identifica primero a la población que desea beneficiar y luego se le exime del impuesto cuando consume un conjunto de bienes y servicios, lo que permite segmentar la población en función de su nivel de ingresos, antes del cobro del IVA. La propuesta de los autores, después de analizar varios modelos, es un IVA personalizado que consiste en compensar el impacto del IVA sobre el consumo promedio de un consumidor en cada uno de los deciles de ingreso que se quieren beneficiar. En esa línea, varios países han adoptado diversas variantes del IVA personalizado, denominados mecanismos de devolución. Si bien en Colombia es deseable avanzar hacia un mecanismo de devolución, dadas las restricciones en digitalización de pagos, baja bancarización y capacidad de fiscalización, la Ley 2010 de 2019 estableció un esquema de compensación y no de devolución por concepto de gasto en IVA.

En el caso de Ecuador, desde 2001 entró en vigor la devolución de IVA, focalizando inicialmente a adultos mayores (mayores de 65 años) y posteriormente se extendió a personas en condición de discapacidad (PCD). El funcionamiento consiste inicialmente en definir un listado de bienes y servicios que serán objeto de la devolución por parte de las autoridades, y la población solicita la transferencia del 12 %, correspondiente al IVA causado. El monto máximo que puede ser devuelto es de USD 92,64 (precios de 2018). Calle et al. (2018) calculan que solo el 3,08 % de los adultos mayores y el 3,32 % de las PCD han utilizado el mecanismo. Las principales barreras para acogerse al esquema se relacionan con la complejidad de trámites, la poca divulgación y el desconocimiento del proceso

²¹ Creada en febrero de 2015 a partir de lo señalado en la Ley 1739 de 2014 y el Decreto 0327 de 2015, con el objetivo de estudiar el sistema tributario y presentar recomendaciones en materia de equidad y eficiencia.

administrativo. En 2019, de inició el proceso de devolución automática de IVA mediante la interoperabilidad de los sistemas de información, con el fin de reducir la carga administrativa que implicaba el trámite de cada factura.

Argentina, por medio de la Ley 27.253 de 2016²², definió los lineamientos del esquema de devolución de IVA. En dicha ley se estableció que la población objetivo del reintegro del IVA eran beneficiarios de jubilaciones, pensiones y asignaciones familiares. Así mismo, se estableció que la canalización de recursos se haría por medio de la tarjeta débito, utilizada para el abono de las mesadas pensionales. Los objetivos del programa se enfocaron en aumentar los ingresos disponibles de los pensionados, los niveles de formalidad y las tasas de bancarización. Se definió como monto máximo de devolución 300 pesos argentinos de 2016, equivalentes a 6 USD. El número de beneficiarios fue alrededor de 1,2 millones, es decir, el 16 % del total de elegibles, con un promedio de devolución menor al valor máximo permitido legalmente. El esquema no fue prorrogado, debido a su baja cobertura, y el valor de la devolución fue sumado a los programas de asistencia social.

Canadá, además de contar con la Solución Universal²³, implementó la compensación para un grupo específico de contribuyentes como una estrategia para revertir el impacto negativo del IVA en sus ingresos. El monto de la transferencia depende de las características del hogar: estado civil del jefe del hogar, el número de integrantes y el nivel de ingreso. La plataforma utilizada para la canalización de la transferencia por concepto de compensación del IVA es la misma que funciona para los giros de subsidios de programas sociales.

En Brasil, el programa *Nota Fiscal Paulista* (NFP) devuelve a los consumidores hasta el 20 % del impuesto sobre las ventas. Los consumidores proporcionan su registro como persona natural o jurídica al momento de comprar y se vincula directamente al historial de pago de impuestos que administra la autoridad fiscal. Detrás del programa existe un esquema de incentivos que promueven la formalidad y reducen la evasión tributaria. El programa no está enfocado en mitigar la regresividad del IVA, sino en aumentar la formalidad empresarial y el reporte de información para efectos tributarios. Sin embargo, ejemplifica un mecanismo de compensación efectivo, soportado por sistemas de información robustos.

Finalmente, Uruguay, mediante la Ley 18.910 de 2012²⁴, estableció que, con el fin de mejorar el impacto distributivo de las políticas sociales, todas las compras realizadas con la *tarjeta Uruguay social* y la tarjeta del Banco de Previsión Social (mecanismo utilizado para la canalización de recursos de programas sociales) darían lugar a la devolución completa

²² Régimen de reintegro por compras en comercios de venta minorista.

²³ Exenciones del pago de IVA a productos de la canasta básica.

²⁴ Determinación de ajustes al sistema tributario vigente.

del IVA pagado. Como población objetivo se definieron los sectores de menores recursos que hacían parte de los programas de asignaciones familiares y sociales.

2.3. Mecanismos de transferencia masiva de recursos del Gobierno nacional

A pesar de que en Colombia no se ha implementado ningún mecanismo de compensación o devolución de IVA, el país cuenta con experiencia para llevar a cabo procesos de dispersión masiva de pagos a terceros, lo que resulta fundamental para la puesta en marcha de un esquema de compensación de IVA. En la actualidad existen dos mecanismos principales para pagos masivos de bajo valor por parte del Gobierno nacional a terceros. El primero de ellos se realiza a través de programas sociales y el segundo mediante los pagos con abono en cuentas de depósito o de ahorros que llevan a cabo a través del Sistema Integrado de Información Financiera del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y desde la plataforma de pagos electrónicos que administra el Banco de la República.

Dentro de los programas sociales que realizan pagos a un volumen significativo de familias se destaca el programa *Familias en Acción* (FA) que es administrado por *Prosperidad Social*, y que es uno de los programas pioneros en la entrega de incentivos (o transferencias monetarias condicionadas²⁵) dirigidas a familias en situación de pobreza y vulnerabilidad con el fin de contribuir a la superación y prevención de la pobreza y a la formación de capital humano. Este programa inició su operación a finales del año 2000 y actualmente es una política de Estado regidos por las leyes 1532 de 2012²⁶, y 1948 de 2019²⁷.

El programa está focalizado en familias en situación de pobreza y pobreza extrema, familias víctima del desplazamiento forzado e indígenas. La selección de las familias en situación de pobreza se hizo a través de Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén III²⁸) y Unidos. En el caso de familias desplazadas se utiliza el registro

²⁵ Los montos mensuales de las transferencias en 2019 oscilan entre 77 mil y 89 mil los incentivos en salud y 25 mil y 70 mil en educación y difieren por grupos de municipios y en el caso de educación el incentivo aumenta por el nivel educativo.

²⁶ Por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción.

²⁷ Por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para la promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción.

²⁸ El Sisbén ordena a las familias de acuerdo con un puntaje entre 0 y 100, donde valores cercanos a 0 representan a la población más pobre. La selección de las familias se hizo de acuerdo con los siguientes puntos de corte en el puntaje de Sisbén III: entre 0 y 30,56 para las 14 principales ciudades; entre 0 y 32,20 en resto urbano; y entre 0 y 29,03 en rural.

de víctimas y en el de familias indígenas se utiliza el listado censal indígena remitido por el Ministerio del Interior²⁹. En la actualidad el programa beneficia a 2.301.937 millones de familias en 1.105 municipios del país³⁰.

La entrega de los incentivos se realiza cada dos meses a través de entidades bancarias. Para esto Prosperidad Social realiza un proceso de licitación para seleccionar al banco o los bancos encargados de realizar los pagos y bancarizar a los beneficiarios mediante apertura de cuentas o depósitos electrónicos. Un porcentaje muy bajo de las entregas de los incentivos se hace mediante la modalidad de giro en efectivo (alrededor del 10 % de las familias). De esta forma, Prosperidad Social realiza la liquidación de las familias en cada ciclo y lo remite al operador bancario para proceder con los pagos de incentivos.

Desde 2015, Prosperidad Social viene utilizando la plataforma de contratación del Estado colombiano, Colombia Compra Eficiente (CCE), para realizar el proceso de convocatoria y adjudicación de los pagos a bancos a través del Instrumento de Agregación de Demanda (IAD) de servicios financieros (actualmente está vigente la segunda versión de este instrumento). Este instrumento, además de hacer más ágil y simple los procesos de contratación, permite generar eficiencias positivas en el proceso de compra pública, obtener precios más bajos en el mercado y disminuir los costos de intermediación. Las condiciones específicas con las cuales una entidad estatal contrata los servicios incluidos en el IAD de servicios financieros usualmente se deben detallar en un *anexo operativo* (AO). En 2018, el contrato para la dispersión de los recursos del programa FA para los años 2018 y 2019 fue adjudicado al Banco Agrario de Colombia S.A.³¹.

Otro de los programas a cargo de Prosperidad Social que realiza pagos masivos a terceros es el programa *Jóvenes en Acción*, el cual inició su operación en 2012³². Este programa busca incentivar y fortalecer la formación de capital humano de la población joven en situación de pobreza y vulnerabilidad, mediante la entrega de incentivos monetarios, con el fin de permitir el acceso y permanencia en la educación superior, así como el fortalecimiento de competencias transversales. Los participantes del programa son jóvenes

²⁹ El instrumento de focalización poblacional utilizado por el Programa es el listado censal indígena de cada pueblo, construido y avalado por la respectiva autoridad tradicional indígena, según lo establecido en el parágrafo 3°, artículo 4° de la Ley 1948 de 2019. La autoridad tradicional indígena debe contar con aval y reconocimiento del Ministerio del Interior.

³⁰ Información de Familias en Acción con corte a diciembre de 2019 (DPS).

³¹ Órdenes de compra número 34206, 34205 y 34207 dentro del portal de CCE.

³² Resolución 1970 del 21 de noviembre de 2012.

bachilleres entre 16 y 24 años que deben acreditar situación de pobreza y vulnerabilidad a través del Sisbén, o de los registros de víctimas, indígenas, Unidos y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)³³. El monto del incentivo para 2019 era de 200.000 pesos mensuales pagaderos cada dos meses. Al igual que en FA, Prosperidad Social realiza el proceso de licitación y adjudicación del contrato de pagos a través de CCE. La mayoría de los pagos de incentivos se realizan a través de abonos en una cuenta bancaria, y un mínimo porcentaje de los pagos se realiza mediante giros en efectivo. En la actualidad el programa beneficia a 268.567 jóvenes³⁴.

Por su parte, el *Programa Colombia Mayor* (CM) tiene como objetivo fundamental proteger al adulto mayor que se encuentre en estado de indigencia o de extrema pobreza contra el riesgo económico de la imposibilidad de generar ingresos y contra el riesgo derivado de la exclusión social. Este programa se financia con recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, que es una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio del Trabajo, y son administrados a través de encargo fiduciario. En la actualidad se cuentan con 1.678.586³⁵ beneficiarios que reciben un beneficio de 80 mil pesos mensuales pagaderos cada mes a través de la modalidad de giros en efectivo³⁶. Para llevar a cabo el proceso de liquidación y pagos de las transferencias el Ministerio del Trabajo realizó un proceso de licitación que le fue adjudicado a Fiduagraria S.A. en 2018.

Un segundo mecanismo de dispersión centralizada de recursos del Gobierno Nacional se hace a través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) de la Nación que maneja el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de la plataforma de traslados de fondos electrónicos ACH-Cenit³⁷ que administra el Banco de la República. El SIIF-Nación es una herramienta que integra y estandariza el registro de la gestión financiera pública con el fin de propiciar una mayor eficiencia en el uso de los recursos de la Nación y de sus entidades descentralizadas. Desde el SIIF se generan órdenes de pago del Gobierno para proveedores con cargo a los recursos de la Cuenta Única del Tesoro. Estas órdenes son procesadas y pagadas a través de la cámara de compensación automática de pagos electrónicos ACH-Cenit a las cuentas de ahorro o corriente de los beneficiarios. En la actualidad, el Cenit es utilizada principalmente por la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional,

³³ En el caso del ICBF este corresponde a los registros de jóvenes con medida de protección.

³⁴ Corte febrero 2020.

³⁵ Con corte diciembre 2019.

³⁶ Con excepción de 64 municipios en donde el giro se realiza cada 2 meses.

³⁷ Cenit es la Compensación Electrónica Nacional Interbancaria del Banco de la República, que actúa como Cámara de Compensación Automatizada (ACH) que provee el servicio de procesamiento de órdenes de pago o recaudo electrónicas de bajo valor, originadas por las entidades vinculadas a nombre propio o de sus clientes, personas naturales o jurídicas con cuenta corriente o de ahorros.

que canaliza los giros y pagos efectuados por la Nación a los entes territoriales; por los operadores de información, que tramitan el pago de los aportes del Sistema General de Seguridad Social mediante la Planilla Unificada de Recaudo; por el Depósito Centralizado de Valores de Colombia (Deceval), que atiende el servicio de deuda de sus depositantes, y por el Banco de la República para la realización de sus propios pagos y recaudos.

2.4. Instrumentos de focalización del gasto social y pagos de programas sociales.

Una gran parte de los pagos en dinero que transfiere el Gobierno a los hogares se realizan a través de programas sociales, que concentran los recursos en quienes más los necesitan. Teniendo en cuenta las restricciones presupuestales, las políticas dirigidas a disminuir la pobreza tienen en la focalización un instrumento para maximizar los beneficios del gasto social. De esta forma, la focalización se define como “el proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable” (artículo 94 de la Ley 715 de 2001 y artículo 24 de la Ley 1176 de 2007³⁸).

A inicios de la década de la noventa se desarrolló el Sisbén, que consiste en un registro que ordena a la población de acuerdo con sus condiciones sociales y económicas, con el fin de identificar los potenciales beneficiarios de la oferta social. Al ser una herramienta de focalización individual, es un insumo importante para la oferta social en la entrega de subsidios y beneficios a la población⁴. En la actualidad está en funcionamiento la tercera versión del Sisbén; sin embargo, a partir de mediados de 2020, entrará en vigor el Sisbén IV, el cual incluye información actualizada de los hogares e incorpora mejoras en la calidad de la información reportada.

Adicionalmente, en relación con los procesos de focalización que deben surtir los programas que entregan beneficios, el Documento CONPES Social 100 *Lineamientos para la Focalización del Gasto Público Social*³⁹ planteó algunas etapas que deben considerarse en el diseño de la focalización de los programas que focalizan gasto en población en condición de pobreza. Estas etapas comprenden: (i) la identificación, que es la definición del instrumento que se utiliza para escoger a los potenciales beneficiarios o, en este caso, elegibles; (ii) la selección, que es la definición de los criterios que determinan la condición de entrada o salida a un programa social, y (iii) la asignación, que es el proceso de entrega del subsidio al beneficiario.

³⁸ Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

³⁹ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/100.pdf>.

2.5. Justificación

El IVA es una de las alternativas más eficientes en materia de capacidad de recaudo, fiscalización y administración; sin embargo, tiene un carácter altamente regresivo. Al respecto, varios análisis han demostrado la regresividad de este impuesto en Colombia (Steiner y Soto, 1999; Avila *et al.*, 2001; y Sánchez y Espinosa; 2002).

Con el fin de atenuar los efectos regresivos que tienen este tipo de impuestos indirectos, se han implementado una serie de reformas y medidas que incluyen la adopción de tasas diferenciadas en función del peso que tienen los bienes y servicios dentro de la canasta de consumo (familiar) de los hogares de menores ingresos. No obstante, si bien el esquema de exenciones del IVA beneficia a los hogares más pobres del país, también es claro que tiende a favorecer mayoritariamente a la población de más altos ingresos. Según el estudio de Steiner y Cañas (2013) casi una tercera parte del gasto en bienes exentos de IVA, lo hacen los hogares pertenecientes al décimo decil (población más rica), mientras que el decil más pobre consume el 3,1 %. En definitiva, el carácter universal de estas medidas no permite discriminar entre contribuyentes, con el fin de mejorar la focalización de estas intervenciones en función de su nivel de ingresos.

Esta fuerte regresividad del IVA sumado a los problemas de focalización y eficiencia en la asignación del gasto público social que han señalado varios estudios (Meléndez, 2015), limitan la progresividad de la política fiscal y el rol que podría desempeñar la tributación como instrumento redistributivo.

Con el fin de crear una medida que realmente contribuya a mitigar los efectos de la regresividad del IVA, la Ley 2010 de 2019⁴⁰ ordenó la creación una compensación a favor de la población más vulnerable con el fin de generar mayor equidad en el sistema del impuesto sobre las ventas -IVA. Además, la ley establece que los beneficiarios de la compensación serán las personas más vulnerables, de acuerdo con su situación de pobreza, para lo cual se podrá hacer uso del Sisbén, que es el instrumento de focalización individual. Para los pagos de las compensaciones la ley señala que se podrán utilizar los programas de asistencia a la población vulnerable para la canalización de los recursos.

Por tal motivo, a través del presente documento CONPES se propone el diseño operativo de un esquema de compensación de IVA a favor de los más pobres y vulnerables, así como una propuesta de un esquema de pagos, que sea centralizado, eficiente y a bajo

⁴⁰ Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones.

costo, y que haga uso de los sistemas de pagos o entrega de transferencias que ya existen a nivel del Gobierno nacional.

3. DIAGNÓSTICO

A continuación, se presenta un análisis de la problemática relacionada con el carácter regresivo del IVA. Adicionalmente, se discuten algunas barreras asociadas a esquemas de compensación a los hogares más vulnerables que requieren ser solucionadas con el fin de corregir los efectos desfavorables del IVA.

3.1. Alta regresividad del impuesto del IVA

Si bien el IVA es una de las mejores alternativas de recaudo dentro del sistema tributario por el mayor potencial y la estabilidad en el recaudo de ingresos frente a otros impuestos, y su fácil administración, este impuesto es altamente regresivo. En efecto, el recaudo de este impuesto deteriora la distribución del ingreso en la medida en que no discrimina por la capacidad de pago de los contribuyentes, y representa una mayor proporción del ingreso de la población de menores recursos.

Según los datos de la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH, 2016-2017), aunque el decil de mayores ingresos de la población representa la mayor participación (31 %) del recaudo del IVA⁴¹, su contribución representa tan solo el 4,3 % de su ingreso. Por otro lado, el decil de menores ingresos destina el 7,3 % de su ingreso, que representan tan solo un 1,8 % del recaudo total, lo que en definitiva resulta regresivo. Además, estas brechas entre los hogares de más y menores ingresos se agudiza en las zonas rurales, en donde los hogares de menores ingresos aportan el 7,3 % de su ingreso para el pago de IVA, en tanto que en los hogares de mayores ingresos pagan cerca del 0,4 % de su ingreso en IVA (Tabla 1).

Tabla 1. Participación del IVA sobre el ingreso total por decil de ingresos y contribución de cada decil al IVA total

Deciles	Contribución de cada decil al IVA total (%)	Participación del IVA sobre el ingreso		
		Total (%)	Urbano (%)	Rural (%)
1	1,8	7,3	7,2	7,3

⁴¹ El recaudo mensual corresponde a una estimación de 1,4 billones a partir de la Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares 2016-2017 en la que se utilizaron las tarifas del último estatuto tributario. No obstante, esta cifra es indicativa y podría estar subestimada debido al subreporte de algunos consumos por parte de los hogares en la encuesta.

Deciles	Contribución de cada decil al IVA total (%)	Participación del IVA sobre el ingreso		
		Total (%)	Urbano (%)	Rural (%)
2	3,3	6,7	6,6	3,3
3	4,5	6,6	6,7	2,2
4	5,6	6,6	6,7	1,7
5	6,9	6,6	6,3	1,3
6	8,1	6,3	6,2	1,0
7	9,9	6,1	6,0	0,9
8	12,3	5,9	5,8	0,7
9	16,0	5,4	5,3	0,6
10	31,6	4,3	4,2	0,4

Fuente: DNP a partir de información de la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares ENPH del DANE (2016-2017).

Otros factores que profundizan el carácter regresivo del IVA son las exclusiones, exenciones y reducciones en tarifas de algunos bienes y servicios que, aunque han sido diseñados para mitigar la regresividad el impuesto sobre los más pobres, en la práctica tienden a beneficiar a los segmentos poblacionales de mayores ingresos y de mayor consumo. De acuerdo con la Tabla 2, del gasto total en bienes y servicios exentos del pago de IVA, el 10 % de la población de menores ingresos consume un 7 % mientras que el 10 % de la población de mayores ingresos consume un 13 % del gasto total de los exentos. Asimismo, del gasto total en bienes y servicios gravados con una tarifa del 5 % de IVA, los más pobres participan de un 7 % de ese gasto total, en tanto que la población de mayores ingresos tiene un peso considerablemente más alto sobre el gasto total de estos bienes (22 %) (Orbegozo et al., 2019).

Tabla 2. Participación en el gasto de bienes y servicios excluidos, exentos y con tarifa del 5 % del IVA por decil de ingresos

Deciles	Excluido	Exento	Tarifa de 5 %
1	4,0 %	7,0 %	7,0 %
2	4,0 %	8,0 %	8,0 %
3	6,0 %	9,0 %	9,0 %
4	7,0 %	10,0 %	9,0 %
5	8,0 %	10,0 %	8,0 %
6	9,0 %	11,0 %	9,0 %
7	10,0 %	11,0 %	8,0 %

Deciles	Excluido	Exento	Tarifa de 5 %
8	11,0 %	10,0 %	9,0 %
9	13,0 %	11,0 %	11,0 %
10	27,0 %	13,0 %	22,0 %

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público a partir de información de la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares del DANE (2016-2017).

Adicionalmente, ante cualquier aumento en la tarifa general del IVA, los hogares de los primeros deciles de ingresos son los más afectados. La Tabla 3 evidencia el impacto en el aumento de la tarifa general de IVA de 16 % a 19 % (2016). En particular, se observa que para los hogares del primer decil que la tarifa implícita aumentó en 1,1 p.p., pasando de 11,3 % a 12,3 %; mientras que para los hogares pertenecientes al decil ingresos más alto, evidencian un impacto de 0,3 p.p.⁴².

Tabla 3. Tarifa implícita por deciles a partir del cambio de la tarifa general del 16 % al 19 % en 2016

Decil	Tarifa implícita con (IVA=16 %)	Tarifa implícita con (IVA=19 %)	Impacto (puntos porcentuales)
1	11,30 %	12,30 %	1,1
2	6,50 %	7,10 %	0,6
3	5,90 %	6,50 %	0,6
4	5,30 %	5,80 %	0,5
5	5,00 %	5,50 %	0,5
6	4,70 %	5,20 %	0,5
7	4,40 %	4,90 %	0,5
8	4,10 %	4,60 %	0,4
9	3,90 %	4,30 %	0,4
10	3,00 %	3,30 %	0,3

Fuente: DNP a partir de información de la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares ENPH del DANE (2016-2017) y DIAN.

De esta forma, este tipo de medidas que en principio buscaban favorecer a la población de menores ingresos, no solamente son regresivas en la medida que la población de mayores ingresos acaba capturando parte del subsidio implícito asociado a estas medidas, sino

⁴² La tarifa implícita del IVA corresponde a una estimación, hecha a partir de la Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares, del IVA pagado sobre el ingreso total de los hogares. Se considera que es una tarifa implícita porque no se puede identificar *a priori* el IVA en el precio de venta.

también ineficientes y costosas por cuenta de los ingresos no percibidos que podrían estar tributando aquellos con mayor capacidad adquisitiva.

3.1.1. Barreras operativas para combatir la regresividad del IVA

Una de las principales limitaciones para realizar transferencias que permitan compensar a los hogares afectados por la regresividad del IVA, es que el país no cuenta con la capacidad operativa para hacer dispersión masiva de recursos a grandes colectivos y a un bajo costo. Como se mencionó previamente, los grandes canales a través de los cuales se hacen transferencias masivas en el país son los programas sociales. Sin embargo, estos programas están orientados a promover el logro de unos objetivos específicos, que van dirigidos a algunos segmentos particulares de la población más pobre, quienes además de su condición socioeconómica deben acreditar otros criterios de elegibilidad, entre ellos el de edad⁴³. Por tanto, estos programas solo cubren el 37,5 % de los hogares en condición de pobreza⁴⁴, de tal forma que el 63 % de los hogares de menores ingresos no reciben alguna transferencia monetaria, esto sin perjuicio de que reciban otras ayudas en especie de otros programas.

A lo anterior se suman los elevados costos operativos en los que incurren los programas sociales por el pago de comisiones a entidades bancarias y operadores de pagos, los cuales han representado en diferentes vigencias entre el 4 % y 15 % del valor del subsidio que reciben las familias por el incentivo de *Familias en Acción*. Este valor está por encima del costo por comisión que se paga en otros países por transferencia; como es el caso de Brasil, México y Sudáfrica que pagan menos del 2,5 % de la transferencia en comisión bancaria (Zimmerman et al 2014). En el caso de *Familias en Acción*, el costo promedio por incentivo entregado por transferencia equivale a 8.569 pesos⁴⁵. Aunque en los últimos años se han logrado reducciones importantes en este costo, aún se encuentra por encima de los estándares internacionales y lo que se podría pagar a través de otros mecanismos como el SIIF del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Si bien los mecanismos de pago de los programas sociales alcanzan un alto grado de efectividad en la entrega de la transferencia, el 40 % de los pagos se realizan a través de giros en efectivo, modalidad que además de limitar la inclusión financiera de los beneficiarios de estos programas resultan ser más costosas frente a otras alternativas que involucran un esquema centralizado de abonos a cuentas bancarias. Esto se debe en gran parte a que un

⁴³ Por ejemplo, CM está dirigido a los mayores de 65 años, FA es para hogares con menores a 18 años.

⁴⁴ Estimación a partir de la GEIH-DANE 2018.

⁴⁵ Esta cifra corresponde a un promedio. El programa maneja tarifas que difieren por municipio y por grupo.

porcentaje muy alto de la población de estos programas no cuenta con productos financieros. La Tabla 4 indica que el 10,7 % de las familias beneficiarias de FA y el 67,5 % de los beneficiarios de CM no cuentan con una cuenta de ahorros. Al revisar la distribución de los hogares con y sin cuenta de ahorro, se observa que, a medida que aumenta el grado de ruralidad, de acuerdo con las categorías de la Misión para la Transformación del Campo (2015), aumenta el porcentaje de hogares sin cuenta de ahorros. De ahí que otra de las limitaciones para realizar abonos centralizados y a un bajo costo se debe a que la población de menores ingresos no dispone de una cuenta bancaria.

Tabla 4. Porcentaje de beneficiarios de los programas de *Colombia Mayor* y *Más Familias en Acción* que tienen una cuenta bancaria

Características de los hogares	Nacional	Ciudades y aglomeraciones	Intermedios	Rural	Rural disperso
<u>Hogares beneficiarios de Colombia Mayor</u>					
Sin cuenta de ahorros	67,5 %	65,5 %	67,8 %	67,9 %	68,9 %
Con una cuenta o más	32,5 %	34,5 %	32,2 %	32,1 %	31,1 %
<u>Hogares activos beneficiarios de Más Familias en Acción</u>					
Sin cuenta de ahorro	10,7 %	10,1 %	10,1 %	12,1 %	11,3 %
Con una cuenta o más	89,3 %	89,8 %	89,9 %	87,9 %	88,7 %

Fuente: DNP a partir de información de Sisbén, con corte diciembre 2019; Llave Maestra, DPS; registro de beneficiarios de CM, Ministerio del Trabajo, y Datacrédito-Experian.

Otro mecanismo que realiza un volumen importante de transferencias dirigidas a terceros y a tarifas más reducidas es el Sistema Integrado de Finanzas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la Nación, que realiza giros y pagos de algunas entidades del Gobierno haciendo uso de la ACH Cenit del Banco de la República. Sin embargo, la capacidad y la infraestructura tecnológica de la plataforma del SIIF-Nación aún tiene un alcance muy limitado para cubrir el volumen de beneficiarios que demandan los programas sociales y que eventualmente demandaría un sistema de compensación de IVA, para pagos con abono en cuentas de depósito. Por otra parte, aunque ACH-Cenit cuenta con la capacidad para realizar el volumen de transferencias dirigidas a beneficiarios de compensación de IVA, aún no es posible cargar en el SIIF las órdenes de pago en los tiempos y rendimientos que se requieren para realizar los pagos en un mismo mes.

En suma, a pesar de todos los esfuerzos que ha hecho el país por incluir financieramente a la población y aumentar el acceso a productos financieros (BDO, 2019), aún quedan algunos retos en bancarización de la población de menores ingresos y de zonas más apartadas con el fin de lograr utilizar esquemas más eficientes para realizar los pagos a los productos financieros de los hogares beneficiarios. Así mismo, se requiere redoblar

esfuerzos para lograr un esquema centralizado que permita el pago masivo de transacciones a un bajo costo y de manera más eficiente.

4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

4.1. Objetivo general

Implementar un esquema de compensación en favor de la población de menores ingresos a través de canales masivos de pagos que sean eficientes y de bajo costo, con el fin de mitigar la regresividad del IVA.

4.2. Plan de acción

Para el cumplimiento del objetivo general de la presente estrategia, se estableció un esquema de transferencia en favor de la población de menores ingresos. El detalle de las acciones propuestas se describe en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS, Anexo A), el cual señala las entidades responsables, los períodos de ejecución, las metas y los recursos necesarios y disponibles para su implementación.

4.2.1. Implementación de un esquema de compensación de IVA en favor de la población de menores ingresos

Con el fin mitigar los impactos sobre la desigualdad asociados a la regresividad del IVA y así lograr mayor equidad en el recaudo de este impuesto, se propone la implementación de un mecanismo de compensación en favor de la población de menores ingresos. Este mecanismo consiste en la entrega de una suma fija cada dos meses, que será definida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP cada años en términos de la unidad de valor tributario (UVT)⁴⁶. Adicionalmente, para la transferencia de los recursos a los hogares se hará uso de los esquemas de pago de los programas que actualmente entregan transferencias condicionadas a población en situación de pobreza y pobreza extrema, y a partir de 2021 se tendrán en cuenta otros programas sociales u otros mecanismos que beneficien a hogares de menores ingresos que no reciben transferencias monetarias. En esa medida, en 2020 los pagos de la compensación se harán a través de las entidades financieras u otras entidades autorizadas que realicen la entrega de las transferencias de los programas *Familias en Acción* y el *Programa Colombia Mayor*. A partir del 2021, los pagos se realizarán a través de la plataforma del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

A continuación, se describen las principales acciones para la puesta en marcha el mecanismo de compensación de IVA y a las cuales se les hará seguimiento a través del PAS.

⁴⁶ El valor de una 1 UVT para el año 2020 es de 35.607 pesos.

Esto comprende acciones para el proceso de identificación y selección de las familias beneficiarias, la entrega y operación de la compensación, el seguimiento y evaluación del mecanismo y una propuesta de gobernanza del esquema para el mediano y largo plazo.

Proceso de focalización

El proceso de focalización se desarrollará en dos etapas. La primera es la focalización territorial y la segunda es la focalización individual. En esa medida, hasta tanto el programa no haya logrado cobertura en todos los municipios del país, el DNP realizará la priorización de los municipios en función de la medida de pobreza multidimensional censal publicada por el DANE, a partir del Censo Nacional de Población y Vivienda (2018), que está disponible para todos los municipios del país y otros criterios relacionados con condiciones socioeconómicas de los municipios. Esta priorización deberá realizarse los dos primeros meses de cada año.

A partir de los municipios priorizados, se seleccionará a los potenciales beneficiarios. Para tal efecto, en 2020 el DNP seleccionará a los hogares beneficiarios teniendo en cuenta su clasificación en el Sisbén, para que la compensación se asigne de manera progresiva entre los hogares más pobres y a aquellos hogares que tienen beneficiarios inscritos y activos en los programas de FA o CM⁴⁷. Para esto, se podrán tener en cuenta otros listados que permitan priorizar en los pobres extremos. A partir de 2021, para la selección de los hogares que realiza el DNP se tendrán en cuenta los hogares inscritos en los programas sociales que realicen pagos de transferencias, así como hogares que de acuerdo con la clasificación del Sisbén IV son elegibles para el mecanismo, pero no son beneficiarios de los programas mencionados por no cumplir con las características y condiciones requeridas.

Para llegar a los hogares que actualmente no están inscritos en dichos programas, durante 2020, DNP, Prosperidad Social y el Ministerio de Hacienda deberán diseñar el esquema de entrega de la compensación a estos hogares para determinar el mecanismo de ubicación e inscripción de estos hogares y el mecanismo con que se hará efectiva la entrega a partir de 2021. Posteriormente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, basado en información que solicite al Departamento Nacional de Planeación u otras entidades públicas, expedirá vía resolución el listado de hogares que serán beneficiarias de la compensación de acuerdo con la metodología y la selección de hogares realizada por el DNP.

⁴⁷ En caso de que un hogar cuyos miembros sean beneficiarios al mismo tiempo de los dos programas (FA y CM) la resolución que determine el listado de los beneficiarios establecerá el canal por el cual se realizará la transferencia. En dicho caso, los hogares solo podrán recibir una compensación que se entregara a través de alguno de los dos programas.

Entrega de la transferencia

En 2020, los pagos se realizarán a través de FA y CM. Para lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público suministrará cada año al Departamento para la Prosperidad Social y al Ministerio del Trabajo, el listado de beneficiarios de la compensación que cumplan con la metodología de focalización desarrollada por el DNP.

En 2020, esta información deberá incorporarse dentro de las condiciones del proceso licitatorio que realizará el Departamento para la Prosperidad Social a través de la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente (CCE) para la adjudicación del contrato de dispersión de las transferencias monetarias a una de las entidades bancarias registradas en la plataforma de CCE. El proceso de adjudicación se hará mediante el Instrumento de Agregación de Demanda (IAD) de servicios financieros, con el fin de seleccionar a la entidad que mejor cumpla con los criterios de seguridad, cobertura, calidad, eficiencia y menores costos.

De igual forma, con el fin de realizar la entrega de la compensación a través de CM, el Ministerio del Trabajo deberá suscribir un contrato de encargo fiduciario con el operador que maneja el programa CM.

A partir de 2021, los pagos de la compensación se realizarán a través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) que es administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El SIIF-Nación es una herramienta a través de la cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realiza pagos descentralizados y se usará para la aplicación de los depósitos y abonos a cuentas de ahorro o depósitos electrónicos simplificados de los beneficiarios de compensación de IVA. Para lo anterior, durante 2020 y 2021 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizará las adecuaciones tecnológicas e inversiones en infraestructura para la digitalización plena de los flujos y la modernización de los pagos, con lo cual se contará con la capacidad para realizar las transferencias en los volúmenes que el esquema de compensación requiere. Por otra parte, la Cámara de Compensación Automatizada (ACH) del Banco de la República (Cenit) ampliará el volumen de procesamiento de órdenes de pago, originadas por las entidades vinculadas a favor de los beneficiarios del programa de compensación de IVA.

Adicionalmente, en 2020 el DNP en conjunto con el Departamento para la Prosperidad Social y el Ministerio de Trabajo (junto con el administrador fiduciario de los recursos de Fondo de Solidaridad Pensional), y siguiendo los requerimientos del Banco de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, diseñarán una hoja de ruta para la recopilación de la información necesaria de parte de los beneficiarios para la transmisión de los datos y la generación de las transferencias a través del SIIF-Nación y del Cenit. Esta hoja

de ruta para la implementación de los pagos contemplará adicionalmente lineamientos relacionados con autenticación, seguimiento, rechazos y requisitos su realización. Por último, se hará un piloto en 2020 con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Banco de la República con un número reducido de familias que recibirán las transferencias a través del SIIF-Nación y del Cenit. En el marco de este piloto, Banca de las Oportunidades apoyará el desarrollo de una estrategia de acompañamiento a la población mediante información y herramientas de educación financiera y apropiación digital, así como el suministro de información para la escogencia de la entidad financiera y tipo de producto financiero.

Evaluación y seguimiento

Con el fin de contar con información para mejorar la implementación, la eficiencia del gasto público y los efectos de una política o programa, además de fortalecer la transparencia y rendición de cuentas de cada gobierno, la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP) del DNP realizará una evaluación de operaciones y levantamiento de línea base del esquema de compensación del IVA en el año 2020. Cuando dicho esquema tenga un periodo de implementación de dos años, se realizará una evaluación de impacto de mediano plazo al finalizar el cuatrienio. Con el fin de lograr medir el efecto causal de esta política se diseñará una evaluación experimental o cuasiexperimental. Con la evaluación de operaciones se identificará y analizará la operación de la compensación y si sus procesos conducen al cumplimiento de los objetivos propuestos. Por su parte, con la evaluación de impacto se medirán los efectos sobre el bienestar en particular sobre consumo, gasto, inclusión financiera, e inversión en activos de los hogares beneficiados con esta medida, así como potenciales efectos de la compensación en los programas sociales a través de los cuales se canalizarían los pagos de dicha compensación. Los resultados de estas evaluaciones serán utilizados por el Departamento Nacional de Planeación para ajustar la operación del esquema de compensación del IVA.

Gobernanza de la transferencia

Durante la vigencia 2020, el Departamento Nacional de Planeación liderará la construcción de un esquema de gobernanza de mediano y largo plazo para el esquema de compensación de IVA. Esta propuesta incluirá los roles, responsabilidades, transiciones requeridas y diferentes escenarios para la operación del esquema de compensación que incluya a los hogares pobres y vulnerables que no se encuentran en los programas sociales actuales. Por último, en 2020, el DNP liderará la construcción del manual operativo que definirá, de manera conjunta con Prosperidad Social y Ministerio del Trabajo, las reglas y procesos operativos de cada una de las etapas mencionadas en la presente sección.

4.3. Beneficios esperados de una transferencia no condicionada o compensación.

En términos generales, existe evidencia que encuentra efectos positivos de transferencias no condicionadas, como la compensación del IVA sobre variables de bienestar entre los más pobres. De esta forma, Haushofer y Shapiro (2013) analizan los efectos de las transferencias no condicionadas y encuentran varios resultados positivos. En primer lugar, las transferencias no condicionadas permiten que la población pobre construya activos, especialmente en mejoras del hogar. Por otra parte, también tienen un efecto positivo sobre el consumo, incluido el consumo en alimentos, cuidado de la salud, educación y eventos sociales y familiares como matrimonios y funerales. El consumo, resultado de la transferencia, se incrementa especialmente en alimentos, medicinas y gastos sociales. Un tercer efecto positivo se presenta sobre la reducción del hambre y la inseguridad alimentaria, que se relaciona directamente con el aumento en consumo de alimentos. De acuerdo con Agüero, Carter y Woolard (2006), los pagos no condicionados del programa de *Child Support Grant* en Sudáfrica han permitido reforzar la nutrición de la primera infancia, especialmente en las edades tempranas de edad.

Adicionalmente, los autores Haushofer y Shapiro encuentran efectos positivos sobre la inversión y los ingresos de las pequeñas empresas, así como sobre el bienestar psicológico de los beneficiarios y sus familias medido a través de encuestas. A pesar de que en este estudio no se encuentra impacto sobre variables de resultado de salud y educación, algunos otros estudios como el de Baird et. al (2013) encuentra que algunos programas de transferencias no condicionadas o con condiciones que no son monitoreadas tienen efecto positivo sobre tasas de cobertura en educación.

Haushofer y Shapiro concluyen que los programas de transferencias no condicionadas tendrán resultados diferenciales de acuerdo con el diseño de los programas y, por tanto, los beneficios y las desventajas de estos programas tendrán que ser evaluados. Por ejemplo, la evidencia muestra que cuando las transferencias se hacen mensualmente, los efectos sobre seguridad alimentaria son mayores. Mientras que cuando se hacen por montos más grandes los efectos son mayores sobre activos. Sumado a este resultado, también se encuentra una relación positiva entre el valor del monto y la magnitud del efecto, pero con retornos marginales decrecientes para los montos más altos. De esta manera, el diseño de los programas de transferencias no condicionadas deberá tener en cuenta los posibles impactos y el peso que se le dé a cada uno de los resultados esperados.

Finalmente, las transferencias no condicionadas entregadas a través de productos financieros incentivan la inclusión financiera. En ese sentido, el Banco Mundial (2014) muestra que la digitalización de pagos promueve mayor formalidad en las transacciones, facilita al sistema financiero el diseño de productos adaptados a las necesidades de la

población beneficiaria de dichas transferencias y genera condiciones habilitantes para uso de productos más sofisticados como créditos y seguros. De la misma manera, Aportela (1999) y Prina (2012) muestran que la digitalización de pagos en México y Nepal permitió a los beneficiarios de programas sociales continuar depositando y usando efectivamente sus cuentas.

4.4. Seguimiento

El seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas para el cumplimiento de los objetivos del presente documento se realizará a través del Plan de Acción y Seguimiento (PAS) que se encuentra en el Anexo A. En este se señalan las entidades responsables de cada acción, sus periodos de ejecución, los recursos necesarios y disponibles para llevarlas a cabo y la importancia de cada acción para el cumplimiento del objetivo general de la política. El reporte periódico al PAS se realizará por todas las entidades concernidas en este documento.

Esta política tiene un período de implementación que cubre desde el año 2020 hasta el 2022. Su seguimiento se hará de manera semestral iniciando su reporte en junio de 2020 y el informe de cierre se realizará con corte al 31 de diciembre de 2022. Lo anterior, se traduce en un total de seis reportes semestrales para un período de tres años (Tabla 5).

Tabla 5. Cronograma de seguimiento

Corte	Fecha
Primer corte	Junio de 2020
Segundo corte	Diciembre de 2020
Tercer corte	Junio de 2021
Cuarto corte	Diciembre de 2021
Quinto corte	Junio de 2022
Informe de cierre	Diciembre de 2022

Fuente: DNP (2020).

De manera complementaria, también se hará seguimiento a los indicadores que miden los cambios y resultados que se esperan observar una vez se cumplan los objetivos generales y específicos de la estrategia (Tabla 6). Se analizará el porcentaje de hogares pobres que reciben la compensación y el porcentaje de recursos de toda la compensación que se destina a los grupos más pobres.

Tabla 6. Indicadores de resultado del mecanismo de compensación

Corte	Línea de base 2020	Meta 2022
Porcentaje de hogares elegibles para la compensación que reciben la compensación ^(a)	0	50
Porcentaje de recursos de toda la compensación que se destina a la población de menores ingresos ^(a)	Por definir	90

Fuente: DNP (2020).

Nota: ^(a) Hogares pobres de conformidad con la metodología que defina el DNP a partir del Sisbén o el instrumento que haga sus veces.

4.5. Financiamiento

Para efecto del cumplimiento de los objetivos de este documento, el esquema de compensación tendrá un costo aproximado de 1,53 billones (pesos constantes de 2020) el cual será incorporado en el marco de gasto de las diferentes entidades que operarán el programa. Sin perjuicio de adicionar recursos para las vigencias posteriores a 2022, los cálculos que se incorporan en la Tabla 7 para las vigencias 2020-2022 son indicativos para el Marco de Gasto de Mediano Plazo, de tal forma que logre la meta de dos millones de hogares en el esquema de compensación en 2022, un millón en 2021 y 300.000 en 2020.

Tabla 7. Recursos financieros proyectados para las vigencias 2020-2022

(cifras en millones de pesos)

Año	Costo
2020	90.000
2021	480.000
2022	960.000
Total	1.530.000

Fuente: DNP (2020).

5. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio del Trabajo y el Departamento para la Prosperidad Social, recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES):

1. Aprobar la propuesta operativa del mecanismo de compensación del IVA del presente documento CONPES, incluyendo el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) contenido en el Anexo A.
2. Solicitar a las entidades del Gobierno nacional involucradas en este documento priorizar los recursos para la puesta en marcha de las estrategias contenidas en el mismo, acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
3. Solicitar al Ministerio del Trabajo y al Departamento para la Prosperidad Social:
 - a. Adelantar todo el proceso contractual necesario para que en 2020 se pueda realizar el giro de la compensación a través de los mismos operadores.
 - b. Realizar todo el alistamiento necesario para que en 2021 los pagos se realicen a través de las plataformas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Banco de la República.
4. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:
 - a. Consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A). La información deberá ser proporcionada por las entidades involucradas en este documento de manera oportuna según lo establecido en la Tabla 5.
 - b. Diseñar la metodología para la selección de los hogares que serán beneficiarios de la compensación del IVA.
 - c. Evaluar la operación de la compensación y el impacto del programa.
5. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizar las adecuaciones tecnológicas para la ampliación de la capacidad del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)-Nación de tal forma que a partir de 2021 todas las transacciones se realicen por esta vía.

ANEXOS

Anexo A.

BORRADOR

BIBLIOGRAFÍA

- Agha, A. y Haughton, J. (1996). Designing Vat systems: Some efficiency considerations. The review of economics and statistics, Vol. 78, No. 2, 303-308.
- Agüero, J., Carter, M. y Woolard, I. (2006). The Impact of Unconditional Cash Transfer son Nutrition: The South African Child Support Grant. Southern Africa Labour and Development Research Unit.
- http://opensaldru.uct.ac.za/bitstream/handle/11090/46/06_08.pdf?sequence=1
- Aportela, F. (1999). Effects of Financial Access on Savings by Low-Income People. Banco de Mexico mimeo
- Baird, S., Ferreira, F., Özler, B. y Woolcock, M. (2013). Relative Effectiveness of Conditional and Uncontidional Cash Transfers for Schooling Outcomes in Developing Countries: A Systematic Review. Campbell Systematic Reviews.
- <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.4073/csr.2013.8>
- Banco Mundial (2012). El Gasto Tributario en Colombia: una propuesta de evaluación integral y sistemática de este instrumento de política pública. 65789.
- Barreix, A., Bès, M. y J. Roca. (2012). Resolviendo la trinidad imposible de los impuestos al consumo. El IVA Personalizado. Serie de Estudios de Equidad Fiscal del BID.
- Calle García, A; Zavala González, J, Delgado Janumis, D; Menéndez, T; López Zambrano, Al. (2018). La devolución del impuesto al valor agregado (I.V.A.), a personas con capacidades especiales y adultos mayores en Ecuador. Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (noviembre 2018). En línea: <https://www.eumed.net/rev/cccss/2018/11/devolucion-iva-ecuador.html>
<https://hdl.handle.net/20.500.11763/cccss1811devolucion-iva-ecuador>.
- Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria. Informe final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público. (2016). Bogotá: Fedesarrollo, 318 p. ISBN: 978-958-58393-7-3.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2012) "Reforma fiscal en América Latina ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?".
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018a). El gasto tributario en América Latina: tendencias actuales, avances y desafíos, Santiago, Cepal. Documento inédito.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2018b). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2018. Los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Consejo Privado de Competividad (CPC). 2019. Sistema tributario en Informe Nacional de Competividad.
- Cnossen, S. (2003). How much tax coordination in the European Union? International Tax and Public Finance, Vol. 13, No.6, 625-649.
- Haushofer, J. y Shapiro, J. (2013). Policy Brief: Impacts of Unconditional Cash Transfers. Massachusetts Institute of Technology.
- <http://www.cashlearning.org/downloads/haushofershapiropolicybrief2013.pdf>.
- Prina, S., (2012). Do Basic Savings Accounts Help the Poor to Save? Evidence from a Field Experiment in Nepal." Case Western Reserve mimeo
- Steiner, R. y Cañas, A. (2013). Tributación y equidad en Colombia. Misión de Movilidad Social y Equidad. Fedesarrollo.
- Zimmerman, Jamie M., Kristy Bohling y Sarah Rotman Parker (2014). "Pagos electrónicos de los Gobiernos a particulares: Experiencias en cuatro países de ingreso más bajo", Enfoques n.o 93, Washington, DC: CGAP, abril.
- World Bank. (2014). The Opportunities of Digitizing Payments. Report by the World Bank, Bill & Melinda Gates foundation and the Better Than Cash Alliance.