



Criterios de equidad para la reforma del IVA

- En las últimas décadas, el IVA se ha venido consolidando como una de las fuentes de ingresos más importantes para el Gobierno Nacional Central (GNC). Entre 1980 y 2019 pasó de contabilizar el 27,4% del recaudo a cerca del 42,1%. Esto ha sido posible gracias a reformas que han incrementado la tarifa general y al aumento de las importaciones, que han derivado en un mayor recaudo de IVA interno y externo.

- Sin embargo, en Colombia la eficiencia en el recaudo del IVA es inferior en relación con la registrada por otros países de la región, un comportamiento que estaría explicado por aspectos como la existencia de considerables beneficios tributarios y la elevada tasa de evasión fiscal prevaleciente en el país.

- A la luz de los costos fiscales que generan los beneficios tributarios al IVA, su marcada regresividad y las necesidades que tiene el Gobierno para incrementar el recaudo tributario en cerca de 1,5% del PIB, desde Asobancaria consideramos que la próxima reforma fiscal debe contemplar una ampliación de la base gravable al impuesto por medio de la eliminación de varios de los tratamientos preferenciales de productos que no hacen parte de la canasta familiar básica, atenuando los efectos que tendría esta medida sobre el consumo de los hogares, especialmente de los más vulnerables.

- Nuestras estimaciones sobre el recaudo potencial de IVA, **excluyendo aquellos bienes y servicios pertenecientes a la canasta básica**, evidencian que, después de realizar compensaciones de gasto de IVA a los hogares de los deciles más bajos, existe un espacio para incrementar los ingresos del GNC que puede oscilar entre el 0,7% y el 1,3% del PIB, suponiendo que no hay mejoras en el control de la evasión actual.

- Las estimaciones sobre el potencial recaudo por eliminación de exenciones al IVA están sujetas a supuestos sobre el porcentaje de evasión. No obstante, evidencian que es posible implementar una reforma que contribuya a aumentar los ingresos de la Nación reduciendo a su vez la inequidad actual en el pago del IVA. Esto además se podría reforzar con limitaciones efectivas a las grandes operaciones inmobiliarias y de compras de bienes en efectivo y acelerar la masificación de la factura electrónica para reducir de manera importante la evasión.

15 de marzo de 2021

Director:

Hernando José Gómez

ASOBANCARIA:

Hernando José Gómez
Presidente

Alejandro Vera Sandoval
Vicepresidente Técnico

Germán Montoya Moreno
Director Económico

Para suscribirse a nuestra publicación semanal Banca & Economía, por favor envíe un correo electrónico a bancayeconomia@asobancaria.com

Visite nuestros portales:
www.asobancaria.com
www.yodecidomibanco.com
www.sabermassermas.com

Criterios de equidad para la reforma del IVA

La crisis económica generada por el Covid-19 ha afectado significativamente a la actividad productiva local, el mercado laboral y el estado de las finanzas públicas. Al necesario aumento en el gasto público para hacer frente a la crisis sanitaria, que pasó de 18,7% a 22,8% del PIB entre 2019 y 2020, se sumó la caída de 1,0 pp en el recaudo entre los mismos años, que pasó de 16,2% a 15,1% del PIB, lo que puso en calzas prietas la situación fiscal del país. Esto llevó a un aumento sustancial de la deuda del GNC que, de acuerdo con cifras del Ministerio de Hacienda, pasó del 50,3% al 64,8% del PIB entre los mismos años¹.

Entretanto, aun cuando para el presente año se espera un repunte en la economía, que estimamos se acerque al 4,6%, el déficit del GNC pasaría del 7,8% del PIB en 2020 al 8,6% del PIB en 2021, lo que pone de presente que, para preservar el grado de inversión y mantener la estabilidad macroeconómica, el país deberá llevar a cabo una reforma fiscal que incremente el recaudo y haga más eficiente el gasto.

En esta línea, se ha venido discutiendo la pertinencia de reducir el número de beneficios tributarios asociados a los gravámenes más representativos, siendo el Impuesto al Valor Agregado (IVA) uno de ellos. Al respecto, se ha señalado que el IVA presenta un amplio potencial como fuente de recursos adicionales para el Gobierno Nacional Central (GNC), toda vez que en 2019 generó gastos tributarios al GNC con un costo fiscal cercano al 7,1% del PIB².

No obstante, toda modificación a este impuesto debe tomar en consideración i) el carácter regresivo que se atribuye a impuestos indirectos como este, ii) los efectos adversos que ajustes en dicho gravamen tendrían sobre el consumo de los hogares en una situación donde sus ingresos y el nivel de empleo han caído de manera importante en el último año, y iii) los altos niveles de evasión que exhibe, que oscilan entre el 23,2%³ y el 40%⁴.

Estos aspectos, aunados al hecho de que Colombia se encuentra iniciando un proceso de recuperación económica, suponen un reto de gran calado en materia de política fiscal al que el Gobierno Nacional se enfrentará al momento de llevar a cabo la próxima reforma tributaria.

Esta Banca & Economía pone de presente la importancia del IVA para el erario. Realiza, en primer lugar, una comparación con algunos pares de la región, así como con el promedio de la OCDE. Posteriormente, expone un ejercicio y escenarios relativos al potencial de recaudo del IVA sin afectar la canasta familiar básica ante la eliminación de algunos de sus beneficios tributarios, así como ante una eventual modificación al esquema de devolución que implique una ampliación de

¹ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Plan Financiero (2021).

² Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Marco Fiscal de Mediano Plazo (2020).

³ Dian (2020). Beneficios y Costos tributarios 2019.

⁴ Steiner, R., & Medellín, J. C. (2014). Parte II: Elementos para una nueva reforma tributaria. Perspectivas Fiscales, 18.

Editor

Germán Montoya
Director Económico

Participaron en esta edición:

Carlos Velásquez Vega
Paola Gutiérrez Domínguez
Alejandra Martínez Botero

MAR
17/18
DE 2021

INSTRUMENTOS
DE REACTIVACIÓN
MEETING ON
12° FORO DE VIVIENDA | 4° ENCUENTRO DE LEASING

MÁS INFORMACIÓN
AQUÍ

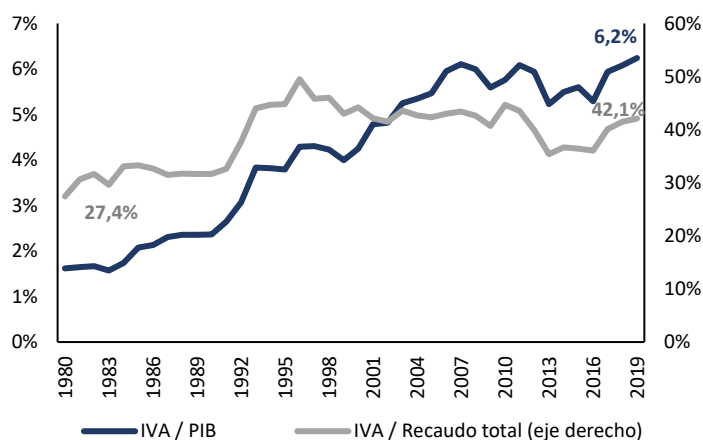
su cobertura y del monto del giro realizado a los segmentos más vulnerables. Cierra con algunas consideraciones finales y recomendaciones de política.

El IVA, comportamiento a nivel local e internacional

En las últimas décadas, el IVA se ha venido consolidando como una de las fuentes de ingresos más importantes para el GNC, puesto que entre 1980 y 2019 pasó de contabilizar el 27,4% del recaudo al 42,1% (Gráfico 1). De esta manera, al bordear el 6,2% del PIB para el último año gravable, los ingresos por IVA solo fueron superados por los asociados al impuesto sobre la renta (6,4% del PIB)⁵.

Esto ha sido posible gracias a reformas que han incrementado la tarifa general⁶ y al aumento de las importaciones⁷, que han derivado en crecimientos anuales promedio para el periodo en cuestión del 23% en IVA interno y del 22,3% en IVA externo.

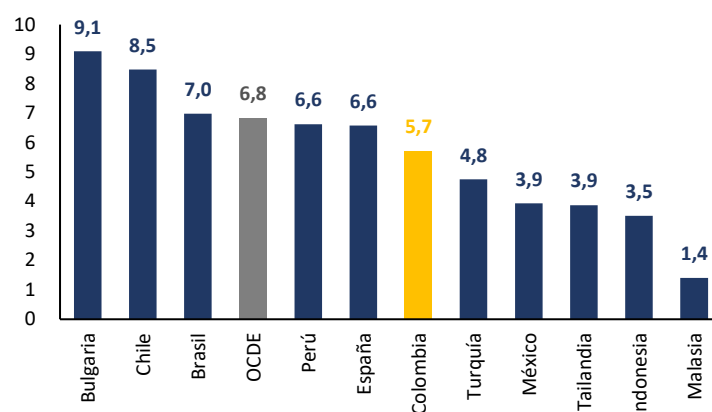
Gráfico 1. Participación del IVA en el recaudo total y en el PIB (1980-2019)



Fuentes: DIAN y DANE. Cálculos de Asobancaria.

Ahora bien, el recaudo del IVA como proporción del PIB en Colombia, de acuerdo con cifras de la OCDE al corte de 2018, lucía bajo una vez se le comparaba con algunos de sus pares de la región como Brasil, Chile y Perú, así como con el promedio de los países de la OCDE (Gráfico 2).

Gráfico 2. Recaudo del IVA (% del PIB) (2018)



Fuente: OCDE. Cálculos de Asobancaria.

Proporción de recaudo por IVA

El análisis de la proporción de recaudo por IVA brinda una explicación acerca de las significativas disparidades observadas entre países en términos de ingresos tributarios por concepto de IVA. Es un indicador que, a partir de la diferencia entre el recaudo observado y el recaudo potencial (IVA aplicado a una tasa estándar a toda la base gravable), da cuenta de la pérdida de eficiencia en recaudo debida a factores tales como i) exenciones, ii) tarifas reducidas, iii) evasión y iv) falencias en la planeación fiscal⁸.

Para el caso de Colombia, se observa que la eficiencia en el recaudo del IVA⁹ (0,38) es inferior en comparación a la registrada por otros países de la región como Chile (0,64), así como frente al promedio de la OCDE (0,56) (Gráfico 3). Este comportamiento estaría explicado, como se mencionó, por la existencia de considerables beneficios tributarios y la elevada evasión.

Costo fiscal de los beneficios tributarios de IVA y potencial de recaudo

De acuerdo con cálculos de la DIAN presentados en el último Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el costo fiscal de los beneficios tributarios del IVA bordeó los \$74,9 billones (7,1% del PIB) en 2019, representando así el 81% de todos los costos fiscales¹⁰.

⁵ Marco Fiscal de Mediano Plazo (2020).

⁶ Tras su creación (con una tarifa general del 10%), la tarifa del IVA ha sido ajustada gradualmente hasta la actualidad, así: i) del 10% al 12% bajo la Ley 49 de 1990; ii) del 12% al 14%, bajo la Ley 6 de 1992; iii) del 14% al 16%, bajo la Ley 223 de 1995, iv) del 16% al 15%, bajo la Ley 488 de 1998, v) del 15% al 16%, bajo la Ley 633 de 2000, y vi) del 16% al 19%, bajo la Ley 1809 de 2016.

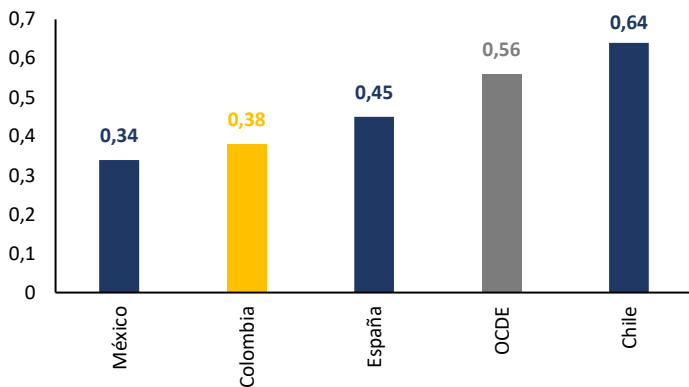
⁷ Para el periodo en cuestión las importaciones como porcentaje del pasaron de 9,5% a 15,5%.

⁸ OECD (2020), "VAT Revenue Ratio (VRR) 2018 (graph)", in *Consumption Tax Trends 2020: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f0ff0a79-en>.

⁹ Recaudo observado frente al potencial.

¹⁰ La DIAN estima que los costos fiscales en 2019 alcanzaron los \$92,4 billones, equivalentes a cerca del 8,7% del PIB. Tomado de Dian (2020). Beneficios y Costos tributarios 2019.

Gráfico 3. Proporción de recaudo por IVA (2018)



Fuente: OCDE. Cálculos de Asobancaria.

Esta cifra se explica en mayor medida por las exclusiones de bienes y servicios, que sumaron \$ 61,3 billones (5,8% del PIB), es decir el 66,3% de todos los costos fiscales y el 81,8% de los gastos tributarios que genera el IVA. Por su parte, las exenciones de bienes y servicios bordearon los \$10,2 billones (1,0% del PIB y cerca del 11% del total de los costos fiscales), mientras que el gasto tributario asociado a bienes y servicios con tarifa del 5% de IVA se encontró alrededor de los \$3,5 billones (0,3% del PIB).

La clasificación de bienes y servicios en las diferentes categorías ha cambiado a través de los años y ha obedecido a criterios que aluden tanto al carácter regresivo del impuesto y su impacto sobre el consumo de los hogares más pobres, como a consideraciones sobre el papel de los beneficios tributarios para impulsar la producción de ciertos bienes.

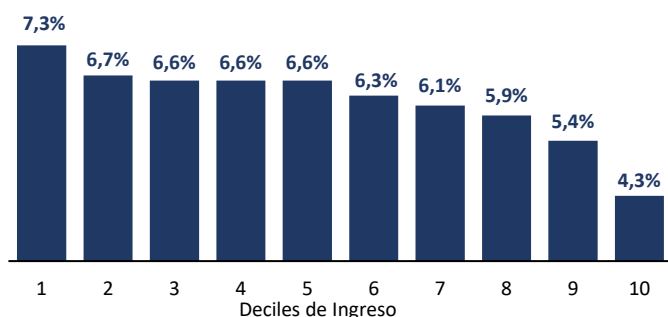
En lo concerniente a la cobertura de dichos tratamientos diferenciales de IVA, Ávila, Lamprea y Piraquive (2020)¹¹ destacan que actualmente cerca del 40,4% de los bienes y servicios pertenecientes a la canasta familiar se encuentran ya sea excluidos o exentos¹², mientras que el 52,1% se encuentra gravado a la tarifa del 19% y cerca del 7,4% lo está a la tarifa del 5%. Los autores señalan que, pese a que los beneficios tributarios actuales buscan mitigar el carácter regresivo del impuesto, lo cierto es que no puede catalogarse como progresivo, en la medida en que el gasto en IVA como proporción del ingreso (tarifa efectiva) del decil más bajo alcanza el 7,3%, mientras que para el decil más alto es mucho menor (4,3%) (Gráfico 1, Panel A). En esta línea, cabe resaltar que cerca del 50,9% del gasto tributario en IVA por exclusiones, exenciones y cobro diferencial del 5% beneficia a los dos mayores deciles de ingreso¹³ (Gráfico 4, Panel B).

A la luz de los considerables costos fiscales que generan los beneficios tributarios al IVA, su marcada regresividad y las necesidades que tiene el Gobierno Nacional para incrementar el recaudo tributario en cerca de 1,5% del PIB, desde Asobancaria consideramos que la próxima reforma fiscal debe contemplar, entre otros elementos, una ampliación de la base gravable del IVA por medio de la eliminación de varios de los tratamientos preferenciales, **sin que dicha ampliación eleve el porcentaje de la canasta familiar ya gravada**, a la vez que debe buscar atenuar los efectos que tendría una medida de este tipo sobre el consumo de los hogares, especialmente de los segmentos más vulnerables.

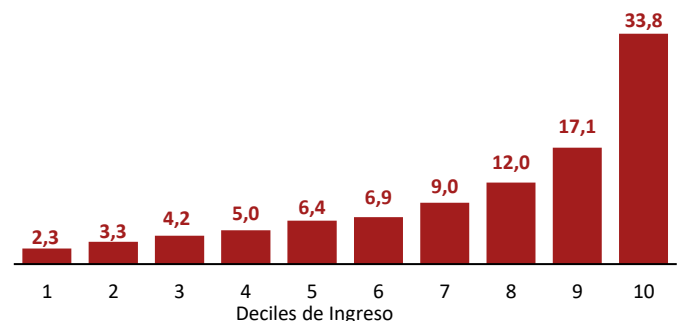
Sobre este aspecto, Ramírez y Molina (2003)¹⁴ mencionan que, para el caso de Colombia, la regresividad del IVA se acentúa cuando se incrementa la tasa gravable sobre los alimentos, hecho que no es compensado por el carácter progresivo del gravamen a

Gráfico 4. Regresividad del IVA

A. Tarifa promedio del IVA en el ingreso, por decil de ingresos



B. Beneficio de las exenciones y exclusiones del IVA, por decil de ingresos (%)



Fuentes: DIAN y Fenochietto, Coelho, Perez (2011). Elaboración de Asobancaria.

¹¹ Ávila, Lamprea y Piraquive. (2020). Compensación del IVA para los hogares más vulnerables: cuantificación y efectos distributivos. Departamento Nacional de Planeación.

¹² El 35,1% corresponde al rubro de excluidos y el 5,3% a exentos.

¹³ Fenochietto, Coelho, Perez. (2011). Hacia un sistema tributario más competitivo. Fondo Monetario Internacional

¹⁴ Ramírez, M., & Molina, D. (2010). Efectos distributivos del impuesto al valor agregado sobre el consumo de los hogares en Colombia. Una estimación no paramétrica. Universidad del Rosario.

los demás bienes. En el mismo sentido, Jaramillo y Tovar (2009)¹⁵ analizan el impacto del IVA en los precios al consumidor, encontrando que el efecto es menor cuando se evalúan los bienes de forma individual y que, por tanto, existe heterogeneidad del impuesto a través de los mercados.

Así, con el propósito de evaluar un posible aumento de ingresos a través del IVA, realizamos estimaciones de cuál podría ser su recaudo potencial, excluyendo aquellos bienes y servicios pertenecientes a la canasta básica y que son habitualmente consumidos por los deciles más bajos (ver Cuadro 1).

En lo referente a la categoría de excluidos, no se tendrán en cuenta servicios de gran importancia para los hogares como el arrendamiento de vivienda, salud, educación, los servicios públicos, los servicios de administración pública y de seguridad social, el transporte, y productos agropecuarios¹⁶. En cuanto a los bienes y servicios exentos, no se incluyen en el cálculo bienes como la leche, la carne y los huevos, ni servicios de internet a

estratos bajos, pues se presume que los productores trasladarán gran parte del incremento en precios a los usuarios, ya que no podrán recibir las devoluciones que habitualmente les hace la DIAN por concepto de IVA pagado en bienes para su producción. Por último, el cálculo de potencial no incluirá rubros que hoy son gravados con el 5% como el chocolate, el azúcar, el café, entre otros, ni artículos de primera necesidad como las toallas y compresas higiénicas.

Para dar un sentido de proporción, los cálculos se realizaron tomando como base las cifras del 2019, de manera que el costo fiscal de mantener los beneficios tributarios de los bienes y servicios mencionados se hubiese acercado al 4,9% del PIB, equivalente al 69,5% del total de todo el gasto tributario en IVA realizado por el GNC.

De esa manera, el potencial de recaudo por la eliminación de beneficios tributarios habría bordeado el 2,2% del PIB (ver cuadro 2), aunque bien cabe aclarar que esa base se vería reducida por

Cuadro 1. Bienes y servicios de la canasta familiar que mantendrían beneficios fiscales actuales de IVA (miles de millones de pesos)

Bienes y servicios excluidos	Bienes y servicios exentos	Tarifa diferencial 5%
Servicios inmobiliarios	\$ 9.432	Leche, arroz, carnes, huevos* \$ 5.934
Servicios de la administración pública y de seguridad social	\$ 9.364	Chocolate de mesa \$ 194
Servicios para la salud humana	\$ 6.372	Libros y revistas \$ 286
Servicios de educación	\$ 6.221	Servicios de Internet estratos 1 y 2 \$ 239
Servicios financieros y servicios conexos	\$ 3.861	Café \$ 153
Productos de agricultura	\$ 3.616	Harina de trigo y otros cereales \$ 144
Servicios públicos	\$ 3.063	Pastas alimenticias sin cocer \$ 118
Servicios de transporte	\$ 2.548	Toallas y compresas higiénicas \$ 74
Servicios de arrendamiento o alquiler	\$ 207	Aceite vegetal \$ 22
Pescado, frutas, hortalizas, aceites y grasas	\$ 15	
Total Bienes y servicios excluidos	\$ 44.699	Total Bienes y servicios exentos \$ 6.459
		Total Tarifa diferencial 5% \$ 887
Total Costo fiscal (COP miles de millones)		\$ 52.045
Total Costo fiscal (% del PIB)		4,9%

Nota: cifras en miles de millones. *No incluye camarones, ni langostinos.

Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020. Elaboración Asobancaria

¹⁵ Jaramillo, C. R., & Tovar, J. (2009). Incidencia del impuesto al valor agregado en los precios en Colombia. *El trimestre económico*, 76(303), 721-749.

¹⁶ Para el rubro de productos agropecuarios y hortalizas, que incluye bienes como frutas, verduras, granos, tubérculos, se excluye del potencial de recaudo cerca del 60% de los productos que lo componen, y que hacen parte de la canasta básica.

Cuadro 2. Bienes y servicios que empezarían a gravarse a la actual tarifa de IVA (miles de millones de pesos)

Bienes y servicios excluidos		Bienes y servicios exentos		Tarifa diferencial 5%	
Servicios de apoyo a la agricultura	\$ 3.039	Zonas Francas	\$ 1.858	Gasolina y ACPM	\$ 872
Construcciones	\$ 2.081	Biodiesel mezclado	\$ 1.834	Preparaciones en la alimentación de animales	\$ 509
Otros productos químicos	\$ 1.838	Armas y municiones	\$ 21	Salud prepagada	\$ 417
Servicios de esparcimiento	\$ 1.511	Camarones y langostinos	\$ 9	Aguardiente y ron	\$ 230
Otros servicios personales	\$ 936	Alcohol carburante	\$ 0	Café descafeinado	\$ 111
Servicios domésticos	\$ 781			Whisky, brandy, vodka y sus concentrados	\$ 92
Otros	\$ 6.402			Otros	\$ 356
Total Bienes y servicios excluidos	\$ 16.588	Total Bienes y servicios exentos	\$ 3.722	Total Tarifa diferencial 5%	\$ 2.587
Total recaudo (COP miles de millones)					\$ 22.898
Total recaudo (% del PIB)					2,2%

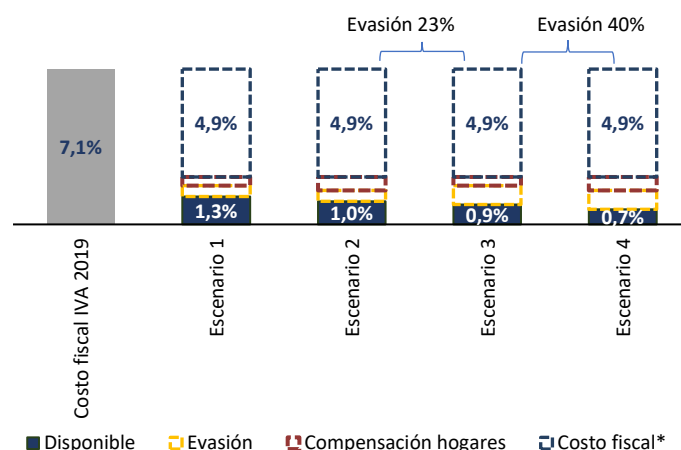
Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020. Elaboración Asobancaria

aspectos como modificaciones al esquema de devoluciones de IVA y la evasión fiscal. En efecto, una reforma al IVA requerirá que, para paliar la regresividad del impuesto, se destine parte del nuevo recaudo a los grupos de población más vulnerables. En la actualidad, el esquema otorga el equivalente a COP 37.500 mensuales a un millón de hogares, y pretende llegar a los dos millones en las próximas vigencias, con lo cual su costo fiscal bordearía los COP 2 billones.

No obstante, consideramos que, bajo las condiciones de nuestro ejercicio, existe un mayor espacio para compensar a los hogares. Para ello, planteamos cuatro posibles escenarios de compensación del IVA, en los que se incluyen las pérdidas derivadas de la evasión (Gráfico 5).

El primero entregaría de forma mensual un monto de \$61.000 por hogar a los cuatro primeros deciles, que son aquellos que se encuentran por debajo de la línea de pobreza¹⁷. El segundo, ampliaría la cobertura hasta el quinto decil, entregando un mayor monto (\$75.000)¹⁸. En ambos casos, suponemos una evasión del 23,2%, que es el valor que la DIAN estimó para 2019¹⁹. Por su parte, el tercer y cuarto escenario asumirían una tasa de evasión del 40%, como lo han sugerido otros autores²⁰. En lo que concierne al primer y tercer escenario, el costo fiscal de la compensación bordearía los COP 4,2 billones, mientras que para los otros dos escenarios se acercaría a los COP 6,5 billones.

Gráfico 5. Estimaciones sobre los cambios en los tratamientos preferenciales del IVA (% del PIB)



Fuentes: MFMP y DIAN. Cálculos de Asobancaria.

*Corresponde al costo fiscal luego de mantener beneficios sobre los bienes y servicios elegidos.

Así las cosas, luego de descontar al recaudo nuevo la compensación del IVA para cada escenario e incluir las pérdidas por evasión, el potencial podría oscilar entre 0,7% y 1,3% del PIB.

¹⁷ De acuerdo con el DANE, para el 2020 la línea de pobreza se ubica en COP 327.647.

¹⁸ Para el cálculo del monto del primer escenario se toma el promedio de gasto en IVA del decil 3 y 4, mientras que para el segundo escenario el monto corresponde al promedio del decil 4 y 5.

¹⁹ DIAN (2020). Beneficios y Costos tributarios, 2019.

²⁰ Steiner, R., & Medellín, J. C. (2014). Parte II: Elementos para una nueva reforma tributaria. Perspectivas Fiscal, 18.

Los resultados de este ejercicio dejan ver la existencia de un importante potencial de recaudo del IVA para mejorar los ingresos de la Nación, sin que esto tenga que afectar de manera considerable a los segmentos medios y bajos, pues los bienes y servicios de la canasta familiar mantendrían los tratamientos preferenciales establecidos a la fecha. Ahora bien, es importante señalar que este ejercicio no captura los posibles cambios en los hábitos de consumo privado a causa de la ampliación de la base gravable de IVA, hecho que deberá ser tenido en cuenta para la formulación de la política pública.

Consideraciones a futuro

Tras las estimaciones realizadas, surgen algunas consideraciones a futuro. Por un lado, como revela el ejercicio, el costo fiscal asociado a la evasión, que en el mejor de los casos bordearía el 23%, representa un monto considerable. De ahí la importancia de que, sumado a la implementación de la factura electrónica y el proceso de modernización de la DIAN, se materialicen las iniciativas para impulsar la formalización empresarial que recoge el CONPES 3956 de 2019²¹. En particular, se destacan las recomendaciones dirigidas a la DIAN en materia de implementación de canales virtuales para simplificar la inscripción, declaración de pago y reporte de los impuestos, así como la actualización de los procesos que se realicen a través del Registro Único Tributario.

Por otro lado, aunque en varias ocasiones se ha relacionado el esquema actual en Colombia con una devolución del IVA, en realidad se trata de una compensación basada en una única transferencia que se hace a los hogares de ingresos más bajos, independientemente del consumo que hayan realizado. Sin embargo, consideramos que a mediano y largo plazo en el país se deberá diseñar y construir un esquema de devolución del IVA, en donde el beneficio transferido a los hogares esté en función del monto total o parcial pagado por este impuesto.

Si bien un esquema de este tipo requiere una gran inversión para su implementación, algunos países ya han dado pasos en este sentido. En particular, cabe resaltar el caso de Argentina, en donde, a través de medios de pago electrónicos se devuelve el 15% de las compras realizadas a 1,5 millones de jubilados, pensionados y beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo. Esta devolución, que no puede exceder de los \$700 pesos argentinos (cerca de USD \$ 8), se realiza por medio de una tarjeta débito asociada a la pensión o al programa social²².

Ahora bien, con el fin de disminuir los niveles de evasión observados y la incidencia de la economía subterránea será necesario reducir de manera significativa el sobreuso de

efectivo. Para ello será imperativo avanzar en la masificación de los medios de pago electrónicos, profundizando el uso de tecnologías NFC²³ y el código QR.

Conclusiones y consideraciones finales

En los últimos años, el IVA se ha convertido en uno de los impuestos más importantes a nivel nacional. En efecto, en 2019 este representó el 42,1% del recaudo tributario y alcanzó el 6,2% del PIB. No obstante, dicha cifra es inferior respecto a la observada en algunos pares regionales, lo que muestra la necesidad de hacer mayores esfuerzos para aumentar el recaudo por este rubro. Este hecho se encuentra asociado a los beneficios tributarios que tiene el IVA, que a corte de 2019 generaron un costo fiscal de COP 74,9 billones (7,1% del PIB).

La existencia de dichos beneficios se ha basado en argumentos que aluden al carácter regresivo de este impuesto indirecto, así como a objetivos de política encaminados a incentivar la producción de bienes. Sin embargo, existe evidencia que apunta a que el gasto tributario del IVA favorece en mayor grado a los deciles de mayor ingreso.

Lo anterior obliga a que eventuales modificaciones al IVA estén encaminadas a incrementar el recaudo tributario y mejorar la progresividad del impuesto, más cuando la implementación del mecanismo de compensación de IVA en el periodo de pandemia fue exitosa. Las estimaciones sobre el potencial de recaudo ante la eliminación de los beneficios fiscales de IVA, **sin incluir más bienes y servicios de la canasta básica**, y los cálculos sobre el costo de una ampliación de la cobertura del esquema de compensación existente, señalan la dirección en la que la reforma fiscal debe moverse.

En efecto, los resultados del ejercicio dejan ver que, después de compensar a los hogares, existe un espacio disponible para incrementar los ingresos del GNC que puede oscilar entre el 0,7% y el 1,3% del PIB. Si bien este ejercicio está sujeto a supuestos sobre el porcentaje de evasión del IVA, lo cierto es que evidencia que es posible implementar una reforma a este impuesto que contribuya a aumentar los ingresos de la Nación sin perjudicar a los deciles de menor ingreso.

²¹ DNP. (2019). CONPES 3956. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3956.pdf>

²² BID. (2020). IVA personalizado: Experiencia de 5 países y su importancia estratégica para la política y la administración tributaria. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/iva-personalizado-experiencia-latinoamericana-y-su-importancia-para-las-administraciones-tributarias/>

²³ NFC: Near Field Communication, por sus siglas en inglés, o comunicación de campo cercano.



Colombia

Principales indicadores macroeconómicos

	2018					2019					2020*	2021*
	Total	T1	T2	T3	T4	Total	T1	T2	T3	T4	Total	Total
Producto Interno Bruto**												
PIB Nominal (COP Billones)	987,8	247,5	255,2	270,9	287,5	1061,1	258,7	214,8	248,9	280,1	1002,6	1081,8
PIB Nominal (USD Billones)	311,7	77,3	79,5	78,3	88,6	324,0	63,4	57,1	63,8	76,5	271,5	314,77
PIB Real (COP Billones)	854,0	205,4	215,2	222,7	238,7	882,0	206,7	181,1	203,8	230,0	821,6	857,5
PIB Real (% Var. interanual)	2,6	3,6	3,1	3,2	3,2	3,3	0,7	-15,8	-8,5	-0,0	-6,8	4,6
Precios												
Inflación (IPC, % Var. interanual)	3,2	3,2	3,4	3,8	3,8	3,8	3,7	2,9	1,9	1,6	1,6	2,6
Inflación sin alimentos (% Var. interanual)	3,5	3,3	3,3	3,3	3,4	3,4	3,3	2,0	1,5	1,2	1,0	2,3
Tipo de cambio (COP/USD fin de periodo)	3163	3175	3206	3462	3277	3277	4065	3759	3879	3432	3432	3300
Tipo de cambio (Var. % interanual)	6,0	14,2	9,4	16,5	3,6	3,6	28,0	17,3	12,0	4,7	4,7	-6,9
Sector Externo (% del PIB)												
Cuenta corriente	-3,9	-4,6	-3,6	-5,1	-3,7	-4,3	-3,6	-3,0	-2,7	...	-3,1	-3,6
Cuenta corriente (USD Billones)	-13,1	-3,6	-2,8	-4,2	-3,2	-13,8	-2,6	-1,7	-1,8	-3,2	...	...
Balanza comercial	-2,7	-3,5	-3,2	-5,0	-3,7	-3,8	-3,9	-4,3	-4,6	...	-4,4	-3,9
Exportaciones F.O.B.	54,9	12,8	13,7	12,8	12,9	52,3	11,7	7,8	8,9	...	34,7	36,2
Importaciones F.O.B.	63,1	15,5	16,2	16,9	16,1	64,7	14,5	10,2	12,0	...	42,2	44,0
Renta de los factores	-3,5	-3,4	-3,2	-3,0	-2,9	-3,1	-2,6	-1,8	-1,7	...	-2,1	-2,1
Transferencias corrientes	2,3	0,0	2,3	2,7	2,7	1,9	3,3	0,0	3,2	...	3,4	3,2
Inversión extranjera directa (pasivo)	1,9	3,4	4,7	2,2	3,5	3,4	3,2	3,0	-0,1	...	3,1	3,1
Sector Público (acumulado, % del PIB)												
Bal. primario del Gobierno Central	-0,3	0,0	0,9	1,4	0,4	0,5	0,3	-3,2	...	...	-5,9	...
Bal. del Gobierno Nacional Central	-3,1	-0,6	-0,3	-1,2	-2,5	-2,5	-0,2	-5,8	...	...	-8,2	7,6
Bal. estructural del Gobierno Central	-1,9	...	...	...	...	-1,5	...	...	...	...	...	...
Bal. primario del SPNF	0,2	0,8	3,5	2,3	0,5	0,5	0,4	-3,0	...	...	-6,7	...
Bal. del SPNF	-2,9	0,4	0,6	-0,5	-2,4	-2,4	0,4	-5,2	...	...	-9,4	...
Indicadores de Deuda (% del PIB)												
Deuda externa bruta	39,7	41,6	41,5	42,0	42,7	42,0	47,4	49,3	...	...	...	...
Pública	21,9	23,1	22,6	22,6	22,7	22,8	25,3	26,6	...	...	...	...
Privada	17,7	18,5	18,9	19,5	20,0	19,2	22,1	22,6	...	...	...	...
Deuda bruta del Gobierno Central	46,7	47,4	50,6	51,9	50,3	50,0	59,6	61,7	...	...	61,4	62,9



Colombia

Estados financieros del sistema bancario

	dic-20 (a)	nov-20 (b)	dic-19 (b)	Variación real anual entre (a) y (b)
Activo	729.841	734.929	675.087	6,4%
Disponible	53.794	48.926	45.684	15,9%
Inversiones y operaciones con derivados	158.735	161.859	127.332	22,7%
Cartera de crédito	501.807	501.807	478.705	3,2%
Consumo	150.527	150.071	147.144	0,7%
Comercial	263.018	267.302	251.152	3,1%
Vivienda	72.565	71.753	67.841	5,3%
Microcrédito	12.727	12.680	12.568	-0,3%
Provisiones	37.960	36.865	29.173	28,0%
Consumo	13.729	12.341	10.779	25,3%
Comercial	17.605	16.951	15.085	14,8%
Vivienda	2.691	2.608	2.405	10,1%
Microcrédito	1.133	1.124	903	23,4%
Pasivo	640.361	643.404	585.118	7,7%
Instrumentos financieros a costo amortizado	556.917	559.000	500.862	9,4%
Cuentas de ahorro	244.963	240.556	195.895	23,1%
CDT	154.170	156.972	156.402	-3,0%
Cuentas Corrientes	75.002	72.635	60.491	22,0%
Otros pasivos	9.089	9.637	9.173	-2,5%
Patrimonio	89.480	91.524	89.968	-2,1%
Ganancia / Pérdida del ejercicio (Acumulada)	4.160	4.228	10.954	-62,6%
Ingresos financieros de cartera	45.481	41.962	46.299	-3,3%
Gastos por intereses	14.571	13.698	16.232	-11,7%
Margen neto de Intereses	31.675	29.017	31.243	-0,2%
Indicadores				Variación (a) - (b)
Indicador de calidad de cartera	4,93	5,15	4,28	0,65
Consumo	6,29	6,38	4,69	1,59
Comercial	4,55	4,80	4,19	0,36
Vivienda	3,30	3,50	3,25	0,05
Microcrédito	7,13	7,17	6,87	0,26
Cubrimiento	153,5	142,8	142,4	-11,08
Consumo	145,1	128,9	156,1	-11,03
Comercial	147,1	132,1	143,5	3,62
Vivienda	112,3	104,0	109,1	3,27
Microcrédito	124,8	123,7	104,6	20,21
ROA	0,57%	0,63%	1,62%	-1,1
ROE	4,65%	5,05%	12,18%	-7,5
Solvencia	16,28%	16,17%	14,71%	1,6



Colombia

Principales indicadores de inclusión financiera

	2016	2017	2018	2019				2019	2020		
	Total	Total	Total	T1	T2	T3	T4	Total	T1	T2	T3
Profundización financiera - Cartera/PIB (%) EC	50,2	50,1	49,8	49,5	49,6	49,9	49,8	49,8	51,7	54,3	...
Efectivo/M2 (%)	12,59	12,18	13,09	12,66	12,84	13,20	15,05	15,05	13,35	14,48	...
Cobertura											
Municipios con al menos una oficina o un corresponsal bancario (%)	99,7	100	99,2	99,7	99,7	...	99,9	99,9	100	100	...
Municipios con al menos una oficina (%)	73,9	73,9	74,4	74,7	74,6	74,4	74,6	74,6	74,6	74,6	74,6
Municipios con al menos un corresponsal bancario (%)	99,5	100	98,3	100	100	...	100	100	100	100	...
Acceso											
Productos personas											
Indicador de bancarización (%) SF*	77,30	80,10	81,4	82,3	82,6	83,3	82,5	82,5	83,2	85,9	87,1
Indicador de bancarización (%) EC**	76,40	79,20	80,5	81,3	81,6	82,4	81,6	81,6	...	...	86,6
Adultos con: (en millones)											
Cuentas de ahorro EC	23,53	25,16	25,75	25,79	25,99	26,3	26,6	26,6	...	...	27,5
Cuenta corriente EC	1,72	1,73	1,89	1,95	2,00	2,00	1,97	1,97	...	...	1,92
Cuentas CAES EC	2,83	2,97	3,02	3,03	3,02	3,03	3,03	3,03	...	...	3,03
Cuentas CATS EC	0,10	0,10	0,71	2,10	2,32	2,54	3,30	3,30	...	...	7,14
Otros productos de ahorro EC	0,77	0,78	0,81	0,83	0,84	0,80	0,85	0,85	...	...	0,84
Crédito de consumo EC	8,74	9,17	7,65	7,82	8,00	8,16	8,42	8,42	...	...	...
Tarjeta de crédito EC	9,58	10,27	10,05	10,19	10,37	10,47	10,53	10,53	...	...	10,59
Microcrédito EC	3,56	3,68	3,51	3,49	3,48	3,50	3,65	3,65	...	...	...
Crédito de vivienda EC	1,39	1,43	1,40	1,41	1,43	1,45	1,45	1,45	...	...	...
Crédito comercial EC	1,23	1,02	...	...	...	0,69	0,70	0,70	...	...	...
Al menos un producto EC	25,40	27,1	27,64	28,03	28,25	28,6	29,1	29,1	...	...	...
Uso											
Productos personas											
Adultos con: (en porcentaje)											
Algún producto activo SF	66,3	68,6	68,5	69,2	69,8	70,4	66,0	66,0	66,8	71,6	73,0
Algún producto activo EC	65,1	66,9	67,2	67,8	68,4	69,2	69,1	65,2	...	...	72,4
Cuentas de ahorro activas EC	72,0	71,8	68,3	68,9	70,1	70,2	70,1	70,1	...	...	65,4
Cuentas corrientes activas EC	84,5	83,7	85,5	85,8	85,9	85,6	85,6	85,6	...	...	82,8
Cuentas CAES activas EC	87,5	89,5	89,7	89,8	89,9	82,2	82,1	82,1	...	...	82,1
Cuentas CATS activas EC	96,5	96,5	67,7	58,2	58,3	59,0	58,3	58,3	...	...	80,8
Otros pdtos. de ahorro activos EC	66,6	62,7	61,2	61,3	61,8	62,0	62,8	62,8	...	...	63,8
Créditos de consumo activos EC	82,0	83,5	82,2	81,7	81,9	81,8	75,7	75,7	...	...	...
Tarjetas de crédito activas EC	92,3	90,1	88,7	88,3	88,6	88,0	79,5	79,5	...	...	76,7
Microcrédito activos EC	66,2	71,1	68,9	68,9	69,2	68,9	58,3	58,3	...	...	...



Colombia

Principales indicadores de inclusión financiera

	2016	2017	2018	2019				2019	2020			
	Total	Total	Total	T1	T2	T3	T4	Total	T1	T2	T3	T4
Créditos de vivienda activos EC	79,3	78,9	77,8	77,8	78	78,2	78,2	78,2	...	...	...	...
Créditos comerciales activos EC	85,3	84,7	...	...	...	61,2	45,5	45,5	...	...	...	...
Acceso												
Productos empresas												
Empresas con: (en miles)												
Al menos un producto EC	751	775,2	946,5	940,7	940,3	937,7	938,8	938,8	933,8	925,3	922,3	...
Cuenta de ahorro EC	500,8	522,7	649,4	644,3	645	645,4	649,1	649,1	648,5	637,1	637,1	...
Cuenta corriente EC	420,9	430,7	502,9	502,3	503	500,7	499,7	499,7	492,8	491,6	488,7	...
Otros productos de ahorro EC	15,24	14,12	13,9	13,8	13,9	13,1	13,8	13,8	15,4	16	14,9	...
Crédito comercial EC	242,5	243,6	277,8	278,3	279,4	284,5	285,9	285,9	288,3	291,3	...	...
Crédito de consumo EC	98,72	102,5	105,8	107,2	105,9	105,8	104,9	104,9	103,9	103,4	...	...
Tarjeta de crédito EC	79,96	94,35	106,9	109,1	109,8	111,7	113	113	114,1	113,9	...	...
Al menos un producto EC	751	775,1	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Uso												
Productos empresas												
Empresas con: (en porcentaje)												
Algún producto activo EC	74,7	73,3	71,5	70	69,9	70	68,34	68,34	68	68,06	67,63	...
Algún producto activo SF	74,7	73,3	71,6	70	69,9	70	68,36	68,36	68,02	68,04	67,65	...
Cuentas de ahorro activas EC	49,1	47,2	47,6	47,3	46,9	46,7	45,8	45,8	44,8	44,7	44	...
Otros pdtos. de ahorro activos EC	57,5	51,2	49,2	49	50,5	50	52	52	55	55,4	57,2	...
Cuentas corrientes activas EC	89,1	88,5	89	89,3	89,5	90,2	89,7	89,7	90,7	91	91,1	...
Microcréditos activos EC	63,2	62	57,2	56,6	56,6	56,1	50,3	50,3	49,9	49	...	...
Créditos de consumo activos EC	84,9	85,1	83,9	83,3	82,8	82,8	78,2	78,2	77,7	77,4	...	...
Tarjetas de crédito activas EC	88,6	89,4	90,2	89,5	89,9	88,8	80,8	80,3	80,5	79,8	...	...
Créditos comerciales activos EC	91,3	90,8	91,6	83,8	80,9	81,5	77,1	77,1	77,3	73	...	...
Operaciones (semestral)												
Total operaciones (millones)	4.926	5.462	6.332	-	3,952	-	4,239	8,194	-	3,631	-	-
No monetarias (Participación)	48	50,3	54,2	-	57,9	-	58,1	57,9	-	63,9	-	-
Monetarias (Participación)	52	49,7	45,8	-	42,1	-	41,9	42	-	36	-	-
No monetarias (Crecimiento anual)	22,22	16,01	25,1	-	48,6	-	29,9	38,3	-	31	-	-
Monetarias (Crecimiento anual)	6,79	6,14	6,7	-	19,9	-	17,6	18,8	-	1,3	-	-
Tarjetas												
Crédito vigentes (millones)	14,93	14,89	15,28	15,33	15,46	15,65	16,05	16,05	16,33	15,47	14,58	14,67
Débito vigentes (millones)	25,17	27,52	29,57	30,53	31,39	32,49	33,09	33,09	34,11	34,51	35,42	36,38
Ticket promedio compra crédito (\$miles)	205,8	201,8	194,4	184,9	193,2	187,5	203,8	203,8	176,2	179,3	188,6	207,8
Ticket promedio compra débito (\$miles)	138,3	133,4	131,4	118,2	116,3	114	126	126	113,6	126	123,6	129,3