

Política Fiscal en Colombia: Aprovechamiento de su Potencial para lograr una Sociedad más Equitativa

Lars Christian Moller¹

RESUMEN

Colombia tiene el séptimo coeficiente de Gini más alto con respecto a la desigualdad en los ingresos a nivel mundial. La Administración Santos es consciente de este desafío y ha realizado avances importantes para reducir las desigualdades. El Gobierno también espera ser parte de la OCDE, que presenta desigualdades menores en los ingresos, principalmente como resultado de las políticas efectivas para la redistribución fiscal. En Colombia, entre tanto, los impuestos directos, los impuestos indirectos y las transferencias monetarias difícilmente afectan el coeficiente de Gini. Con el fin de reducir la desigualdad en los ingresos, los legisladores colombianos podrían pensar en la introducción de un sistema de impuestos y transferencias públicos más progresivo. Este documento clasifica opciones alternativas de políticas fiscales para la reducción de la desigualdad basándose en su efectividad y, además, sostiene que hay ganancias redistributivas potencialmente importantes que estarían disponibles a partir de reformas tributarias si se combinan con buenas decisiones sobre el gasto público. El documento presenta un paquete ilustrativo de reformas, suficiente para lograr niveles de desigualdad similares a los que hoy tienen Chile o Costa Rica de un modo fiscal neutro. Sin embargo, se requiere un análisis adicional con el fin de explorar todas las opciones posibles de políticas e identificar las más adecuadas para Colombia.

¹ Economista Senior del País (LCSPE), Grupo del Banco Mundial, (lmoller@worldbank.org). Marzo 30, 2012. Este documento se prepara como insumo para el Estudio *Equidad y Movilidad en Colombia*. El autor quisiera expresar su agradecimiento a las siguientes personas: Paloma Anos Casero, Diego Arias, Joao Pedro Azevedo, Louise Cord, Aline Coudouel, José Cuestas, Sergio Clavijo, Gabriel Dymombynes, Norbert Fiess, Alexandra González, Michel Jorratt, Raúl Félix Junquera, Auguste Kouame y Fernando Montenegro por su útiles comentarios a las versiones anteriores.

1. Introducción

1. **Colombia tiene una de las distribuciones del ingreso más inequitativas del mundo.** El país cuenta con el segundo coeficiente de Gini más alto en América Latina y el Caribe (ALC) (0,554 en 2010)² y con el séptimo más alto a nivel mundial, con niveles de desigualdad comparables a los de países tales como Haití y Angola (Gráfica 1). Colombia es también el más desigual en el grupo de los CIVETS de economías de mercados emergentes con un coeficiente de Gini superior al de Sudáfrica³. En el grupo de ingreso mediano alto, solamente Namibia (el más inequitativo del mundo) tiene un coeficiente de Gini más alto que el de Colombia. El coeficiente de Gini de los países del grupo OCDE, al cual Colombia aspira a unirse, es considerablemente más bajo (0,307)⁴.

2. **Mientras que los países latinoamericanos y los de ingreso mediano alto han llegado a ser menos desiguales en las últimas dos décadas, la desigualdad ha tendido a mantenerse alta en Colombia.** Los coeficientes de Gini en los países de ingreso mediano alto y en América Latina han disminuido desde la década de los ochenta. Brasil, sin ser el único país, es un buen ejemplo de esta tendencia. En la medida en que el coeficiente de Gini de Colombia subió en este período, éste se desplazó de una posición por encima del promedio hacia la parte más inequitativa de los grupos de ingreso mediano alto y de los regionales. Colombia ha tenido un nivel más alto de desigualdad, con respecto a Brasil, desde el año 2008.

3. **La desigualdad en los ingresos derivados del trabajo ha disminuido en toda la región como resultado de la desigualdad educativa reducida, aunque Colombia no ha experimentado esta tendencia.** Dada su alta participación en el ingreso total (con un promedio del 73 por ciento en la región ALC), los ingresos derivados del trabajo son los principales determinantes de la desigualdad en el ingreso (Banco Mundial, 2011). La reducción de los ingresos derivados del trabajo, a nivel regional, puede explicarse a partir de la reducción en las primas de cualificación. En Colombia, sin embargo, la desigualdad educativa ha aumentado debido a una ampliación inadecuada de la educación en la población (Azevedo *et al*, 2012).

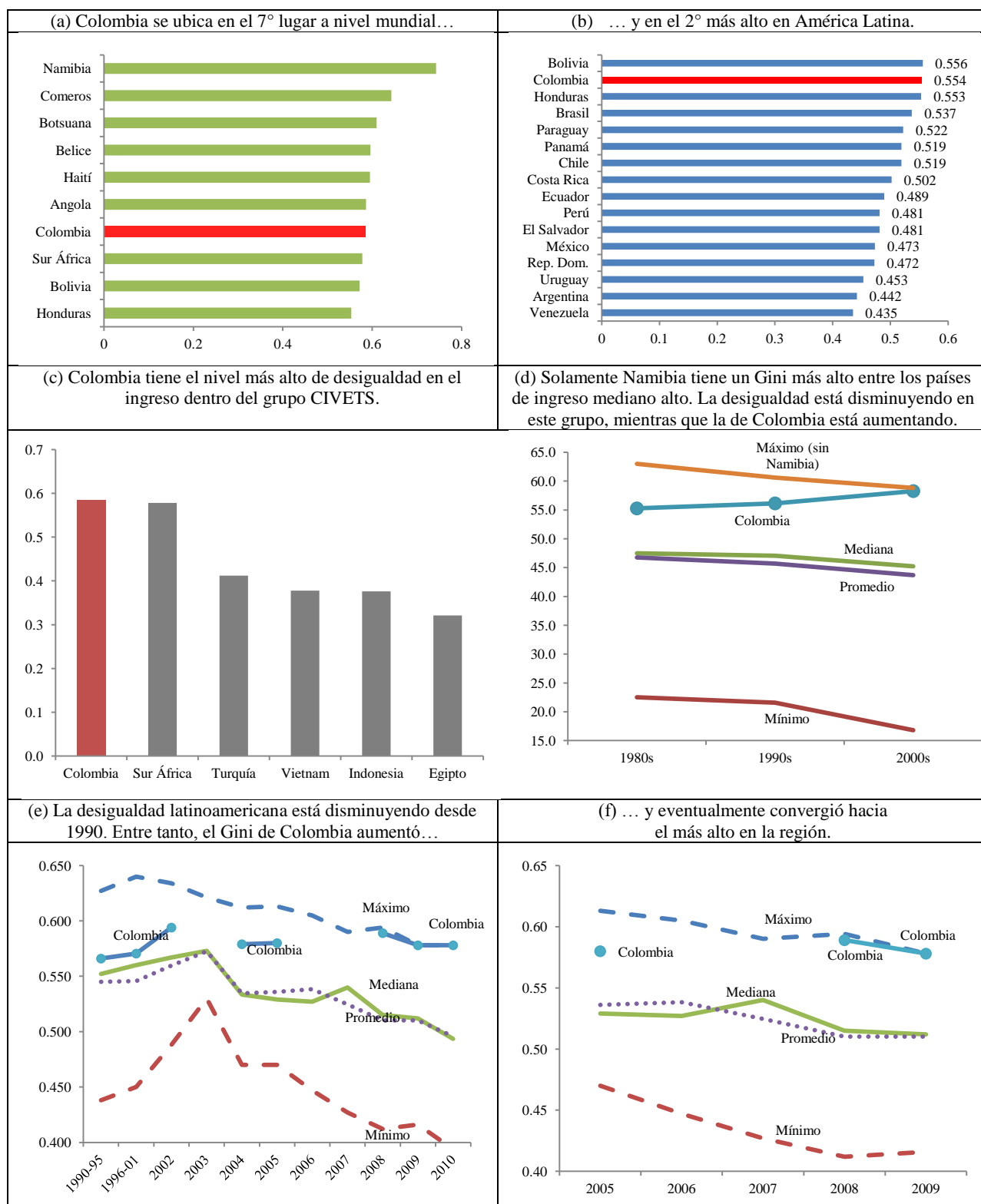
4. **Hay evidencia que sugiere que las políticas de redistribución fiscal han jugado un papel positivo en la reducción de la desigualdad en América Latina durante la última década.** Cornia (2010) encuentra evidencia estadística sobre la importancia de la tributación progresiva y del gasto social, además de mejoras en la desigualdad educativa, así como en condiciones favorables para el comercio. De igual manera, López-Calva y Lustig (2010) enfatizan la importancia de los programas de transferencias condicionadas en efectivo de mayor tamaño y mejor enfocados, además de una brecha salarial decreciente entre los trabajadores calificados y los que no lo son debido a un mayor acceso a la educación. Soares *et al* (2009) encuentran que los programas de transferencias condicionadas en efectivo son la explicación para la disminución de la desigualdad, cercana al 21 por ciento, en Brasil y en México, y del 15 por ciento en el caso de Chile.

² Fuente: Banco Mundial (2011). El coeficiente de Gini para medir la desigualdad adopta valores entre 0 y 1 (o el 100 por ciento), en el que un valor alto indica un nivel alto de desigualdad. La desigualdad en los ingresos se mide con el coeficiente de Gini en este documento.

³ El grupo de los CIVETS incluye a Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica.

⁴ Fuente: OCDE (2011).

Gráfica 1. Coeficiente Gini del ingreso en Colombia: perspectiva internacional



Fuente: PNUD (2010) (a) y (c). Banco Mundial (2011): (b) Banco Mundial: (d). Base de datos de CEPAL: (e) y (f).
 Nota: El ranking entre Bolivia y Colombia depende del fuente de los datos.

5. **Los ciudadanos colombianos expresan preocupación por la alta desigualdad y creen que el papel del estado es abordarla.** De acuerdo con el estudio Latinobarómetro del año 2010, el 32,2 por ciento de los colombianos encuentran que la distribución de los ingresos es ‘muy injusta’, mientras que el 52,5 por ciento la encuentran ‘injusta’. En la encuesta LAPOP del año 2010 el 45,5 por ciento de los encuestados estuvo “muy” de acuerdo con la afirmación de que “el estado colombiano debe poner en práctica políticas firmes para reducir la desigualdad”, mientras que el 25,9 por ciento ‘estuvo de acuerdo’. La última encuesta también revela que hay disposición para el pago de más impuestos con el objeto de dar más a quienes tienen menos (42 por ciento)⁵. Es interesante que este porcentaje aumenta entre los más ricos, llegando al 76 por ciento en el estrato más alto (6).

6. **La administración Santos es consciente del alto nivel de desigualdad en los ingresos.** El Presidente Santos ha dicho que es importante que se distribuya mejor la riqueza para que Colombia parezca más a Costa Rica que a Haití. En este contexto, la reforma tributaria estructural tiene como un principal objetivo la equidad. Es también importante resaltar, que la administración Santos ya ha tomado varias medidas necesarias que bien pueden tener un impacto positivo sobre la desigualdad a mediano plazo. Es probable que la recientemente aprobada Ley de Víctimas mejore la distribución de la tierra. Una reforma tributaria aprobada en el año 2010 mejoró la tasa y la base del impuesto al patrimonio que pagan las empresas y las personas naturales. El Gobierno está comprometido a posibilitar el acceso universal y equitativo a la salud mientras conserva la sostenibilidad fiscal. Por último, una reforma reciente del sistema de regalías provenientes de la producción de recursos naturales ha mejorado la distribución de estos recursos.

7. **Este documento resalta el papel del sistema colombiano de transferencias de impuestos como herramienta para reducir la desigualdad económica.** Mientras que las medidas derivadas de las políticas ya aprobadas en el congreso se encaminan en la dirección adecuada, deben adoptarse medidas adicionales si Colombia quiere cumplir reducir el nivel de desigualdad de manera sustantiva. En cuanto a la redistribución fiscal, por ejemplo, la manera en que los ciudadanos son gravados y cómo se benefician del gasto público ofrece la vía más directa mediante la cual un país puede afectar la distribución del ingreso personal a través de la política pública. Las vías alternas para reducir la desigualdad de los ingresos en el mercado laboral, tales como la educación o las políticas para el mercado laboral, pueden ser también efectivas pero no se analizan en detalle en este documento (consultar OCDE, 2012, para un análisis sobre el tema).

8. **El documento ilustra el potencial no explotado de la redistribución fiscal en Colombia mediante la simulación de los efectos de un paquete específico de políticas.** Nuestros cálculos sugieren que Colombia podría alcanzar niveles de desigualdad cerca a los que hoy tienen Chile y Costa Rica. Una propuesta ilustrativa incluye una reducción a los incentivos tributarios y a los beneficios (gastos tributarios) en los ingresos personales y en el impuesto al valor agregado, generando inicialmente considerables ingresos tributarios adicionales (12,6 billones de pesos o 2,4 por ciento del PIB). Al dársele el uso más efectivo, este ingreso adicional

⁵ En el estudio LAPOP se pide a los encuestados que expresen qué tanto están de acuerdo con una afirmación en una escala de 1 (muy en desacuerdo) a 7 (muy de acuerdo). El porcentaje citado es la suma de las respuestas en los valores 5-7. Consulte www.vanderbilt.edu/lapop donde encontrará información detallada.

podría utilizarse para financiar la introducción de una declaración de renta para los trabajadores independientes (2,7 billones de pesos) así como una ampliación del programa *Familias en Acción* (al redor de 10 billones de pesos).⁶ Esta propuesta es fiscalmente neutra y reduciría en cerca de 4,5 puntos porcentuales el coeficiente de Gini. Este resultado revela el potencial no explotado de la redistribución fiscal en Colombia. Sin embargo, se requeriría un análisis adicional para verificarlo con precisión así como para identificar las recomendaciones específicas de política.

9. **Para finalizar, debe enfatizarse que el documento no se involucra en un análisis de política económica.** Más bien, asume de manera deliberada un enfoque de ‘ingeniería social’ frente al tema de la redistribución fiscal evitando el importante tema de cómo poner en marcha las reformas propuestas en el contexto de la política económica colombiana. El objetivo principal del documento es ilustrar a los legisladores colombianos acerca del potencial no explotado de una herramienta derivada de las políticas que ha demostrado ser efectiva en la reducción de la desigualdad en otros lugares, en especial en la OCDE. Aunque ofrece ejemplos ilustrativos acerca de cómo puede reducirse la desigualdad mediante la redistribución fiscal, el documento no pretende ser preceptivo⁷.

10. **El resto del documento se estructura tal como se explica a continuación.** La Sección 2 compara la redistribución fiscal en Colombia con la de otros países en la región y en otros lugares. La Sección 3 se detiene en una mirada detallada al sistema tributario colombiano, resaltando su bajo nivel de progresividad. La Sección 4 analiza la estructura del gasto público, incluyendo los componentes de efectivo y los que no lo son, para arrojar una luz acerca de los beneficiarios de los desembolsos públicos. La Sección 5 presenta un enfoque metodológico para la identificación de opciones de políticas efectivas y fiscalmente neutras. La Sección 6 concluye el documento.

2. Redistribución Fiscal⁸

11. **El potencial de la redistribución fiscal sigue siendo poco explotado en Colombia, en línea con la experiencia en otros lugares de la región.** Mientras que los impuestos y las transferencias reducen la desigualdad en cerca de 12 puntos Gini en los países europeos de la OCDE, la política fiscal en Colombia no parece tener un impacto redistributivo importante. La neutralidad fiscal en Colombia es similar a la encontrada en otros países latinoamericanos en los que tales políticas arrojan como resultado una reducción promedio de la desigualdad en apenas un punto Gini, tal como se ilustra en la Gráfica 2.

12. **Los efectos redistributivos de los impuestos directos e indirectos se anulan mutuamente en Colombia, y las transferencias monetarias no tienen impacto alguno sobre**

⁶ Una ampliación del programa *Familias en Acción* con 10 billones de pesos puede parecer demasiado ‘asistencialista’. Sin embargo, el punto clave es que se utiliza el recaudo adicional en programas de gasto público que sean costo-efectivos y progresivos. El programa *Familias en Acción* tiene estas características, pero no es el único ejemplo.

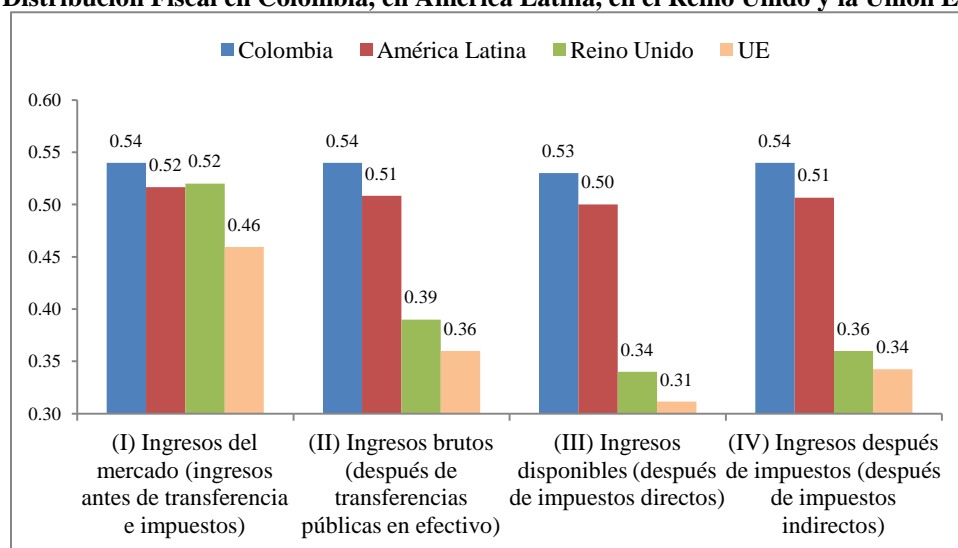
⁷ La política económica sobre la reforma tributaria se analiza en profundidad en la literatura. Consulte, por ejemplo: Mirrlees (2010) o John (2006).

⁸ Esta sección hace uso del trabajo de Goñi *et al* (2011), que es la fuente de todas las estadísticas citadas en la sección, a menos que se indique lo contrario.

el coeficiente de Gini. El análisis más detallado de la Gráfica 2 revela que los impuestos directos reducen el coeficiente de Gini en un punto porcentual, mientras que los impuestos indirectos lo aumentan en la misma proporción, dando como resultado un impacto global del sistema tributario. Las transferencias monetarias, entre tanto, no alteran el coeficiente de Gini, según la Gráfica 2, aunque algunos autores encuentran un pequeño impacto regresivo, tal como se analiza en la Sección 4.

13. Incluso si algunos otros países latinoamericanos usan de manera limitada la redistribución fiscal, esto no debe llevar a que Colombia no la utilice, en especial debido a su alta desigualdad. La limitada redistribución fiscal en América Latina no debe ser una excusa para la pasividad en Colombia. Por el contrario, Colombia podría unir sus metas de reducción de la desigualdad con sus aspiraciones de ser parte de la OCDE, en la que la redistribución fiscal se usa activamente⁹. Además, ya que el nivel de desigualdad en los ingresos en Colombia está entre los más altos del mundo, hay un argumento para adelantar acciones adicionales, incluso si esta política no se usa comúnmente en los países vecinos.

Gráfica 2. Distribución Fiscal en Colombia, en América Latina, en el Reino Unido y la Unión Europea (UE)



Fuente: Goñi *et al* (2011) utilizando (ECV 2003). Nota: La Gráfica muestra el desarrollo gradual en el coeficiente de Gini en la medida en que los ingresos del mercado se aumentan con las transferencias públicas de efectivo, se reducen con los impuestos directos y, por último, con los impuestos indirectos. Consulte el Anexo 1 en el que encuentra información detallada sobre la definición de conceptos de ingreso.

14. La desigualdad de los ingresos del mercado en Colombia es similar a la observada en el Reino Unido, pero este país utiliza la redistribución fiscal activamente. La Gráfica 2 ilustra uno de varios modos de descomponer las estadísticas de desigualdad. En consecuencia, la desigualdad en los ingresos surge de una combinación de resultados de los mercados, de las transferencias monetarias públicas, y de la tributación directa e indirecta. Además de la redistribución fiscal, una de las razones por las que los países de la UE tienen coeficientes de Gini mucho menores es que su punto de partida, por ejemplo el resultado de las transacciones del mercado, es menos desigual (0,46 en la UE frente a 0,54 en Colombia). Para demostrar que este

⁹ Tres cuartas partes de la reducción de la desigualdad en los países de la OCDE se deben a las transferencias, mientras que el resto se explica mediante la tributación progresiva. Fuente: OECD (2012).

no es siempre el caso, la Gráfica 2 ilustra el caso del Reino Unido (un país relativamente desigual al interior de la UE). La desigualdad generada por las transacciones del mercado es muy similar en ambos países, pero el Reino Unido utiliza su sistema de transferencia de impuestos de manera más activa para disminuir su coeficiente de Gini 16 puntos por debajo de Colombia.

15. **Para finalizar, debe enfatizarse que la muy favorable situación macroeconómica que Colombia está experimentando es potencialmente propicia para una política deliberada de redistribución.** En el contexto de altas tasas de crecimiento económico entre el cuatro y el seis por ciento en años recientes, Colombia tiene una oportunidad para avanzar en la reducción de la desigualdad.

3. Tributación

16. **El sistema tributario colombiano no redistribuye los ingresos de manera significativa.** Tal como se ha argumentado en la literatura¹⁰, este no es necesariamente un problema siempre y cuando las transferencias monetarias sean suficientemente progresivas. En el caso de Colombia hay, sin embargo, dos razones para preocuparse. En primer lugar, las transferencias monetarias públicas no son suficientemente progresivas, tal como se analiza en detalle en la Sección 4. En segundo lugar, dado el muy alto nivel de desigualdad en cuanto a los estándares globales, parece que el fortalecimiento del papel redistributivo del sistema tributario vale la pena.

3.1 Impuesto sobre la renta personal

17. **El impuesto sobre la renta personal de Colombiano no aprovecha su potencial redistributivo y tiene difícilmente tiene impacto sobre el coeficiente de Gini.** Esto se explica gracias a un conjunto de factores: en primer lugar, el impuesto sobre la renta personal recauda una suma relativamente baja, implicando un potencial redistributivo bajo. En segundo lugar, el sistema tributario se caracteriza por un umbral de altos ingresos, lo que implica que menos del dos por ciento de los colombianos adultos declaran y pagan el impuesto de renta. En tercer lugar, la existencia de una gama de exenciones tributarias, que benefician principalmente a quienes tienen mayores ingresos, debilita aún más la base tributaria. Por último, se castiga a los trabajadores independientes de bajos ingresos debido a que son gravados presuntivamente en la fuente, sin tener derecho a reembolsos al hacer la declaración anual de renta. Estos factores se analizan con mayor detalle a continuación.

18. **El impacto de la tributación directa sobre el coeficiente de Gini es muy bajo.** La Sección 2 presentó cálculos en los que la tributación directa sobre los ingresos reduce el coeficiente de Gini en un punto porcentual, según Goñi *et al* (2011), que utilizan la encuesta de hogares ECV del año 2003. La Tabla 1 presenta cálculos alternos suministrados por Jorratt (2010) mediante el uso de una fuente alternativa de datos. Según estos cálculos, la tributación directa reduce el coeficiente de Gini en no más de 0,3 puntos porcentuales. De acuerdo con la Tabla 1, el quintil más rico de la población responde por cerca del 70 por ciento de los pagos por concepto de impuesto de renta. La proporción del ingreso pagado por los diferentes hogares no difiere mucho según el ingreso, sugiriendo que hay una muy baja progresividad. Cada uno de los

¹⁰ El FMI (2011b), por ejemplo, argumenta que un impuesto regresivo sería la única manera de financiar sólidamente el gasto progresivo. Consulte también Bird y Zolt (2005), G20 (2011), Heady (1993) y Mirrlees (2010).

tres deciles más pobres, por ejemplo, paga una mayor proporción del impuesto de renta con relación a los ingresos de los hogares, en comparación con cualquiera de los deciles entre el quinto y el noveno¹¹.

Tabla 1. Tributación Directa sobre los ingresos: análisis de incidencia

Hogares por decil de ingresos per cápita	Tributación sobre los ingresos	
	Porcentaje de ingresos tributarios	Impuestos pagados / ingreso (porcentaje)
1	0,53	1.75
2	2,33	2.38
3	3,22	2.15
4	3,43	1.73
5	4,22	1.69
6	4,98	1.60
7	5,69	1.45
8	6,78	1.36
9	8,56	1.27
10	60,25	3.97
Total	100,00	2.43
Efectos redistributivos de la tributación		
Coeficiente de Gini antes de impuestos		0,5931
Coeficiente de Gini después de impuestos		0,5902

Fuente: Jorratt (2010) haciendo uso de la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos, 2006-07*.

19. **La carga impositiva sobre los ingresos personales es muy baja en Colombia.** Colombia está en la tercera posición más baja en la región obteniendo apenas el 1,1 por ciento del PIB mediante los impuestos sobre la renta personal en comparación con el promedio regional del 1,8 por ciento del PIB. En contraste, los países de la OCDE obtienen el 9,0 por ciento del PIB a partir de los impuestos sobre la renta personal. Tal como se ilustra en la Gráfica 3, los impuestos sobre la renta personal corresponden apenas al 8 por ciento de los ingresos del gobierno central por concepto de impuestos en Colombia. El potencial redistributivo está naturalmente limitado por las bajas sumas obtenidas.

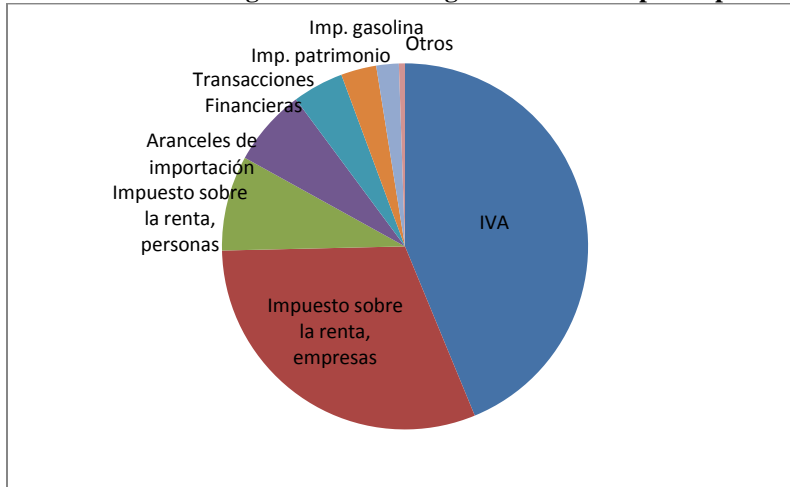
20. **Menos del dos por ciento de la población colombiana adulta paga el impuesto de renta, en parte debido a un umbral muy alto con respecto a la tributación sobre los ingresos personales¹².** Entre los 1.1 millones de colombianos que presentaron una declaración de renta en el año 2011, solamente 640.000 personas pagaron el impuesto sobre la renta de entre

¹¹ Los datos faltantes en las encuestas de los hogares de quienes tienen los ingresos más altos implican que el coeficiente de Gini reportado es artificialmente bajo. Los mayores ingresos representan una parte pequeña de la población pero son una cuota importante con respecto al ingreso total y a los impuestos pagados, tal como lo analizaron Atkinson *et al* (2011). Los datos de las encuestas a los hogares, tales como los utilizados en la Tabla 1, en general no incluyen los individuos con los ingresos más altos debido al diseño de las encuestas (con frecuencia orientadas para entender el extremo más bajo de la distribución de los ingresos) y a las dificultades para hacer el muestreo de quienes tienen los ingresos más altos. Un análisis futuro podría centrarse en la combinación de los datos del impuesto de renta y de los datos de las encuestas a los hogares para poder entender mejor este efecto en el caso colombiano.

¹² Este número sería un poco más alto si se incluyera la tributación presuntiva de los trabajadores independientes (no había datos disponibles). El número de contribuyentes se compara con el de la población adulta, reflejando el hecho de que los pensionados también hacen parte del universo de contribuyentes potenciales.

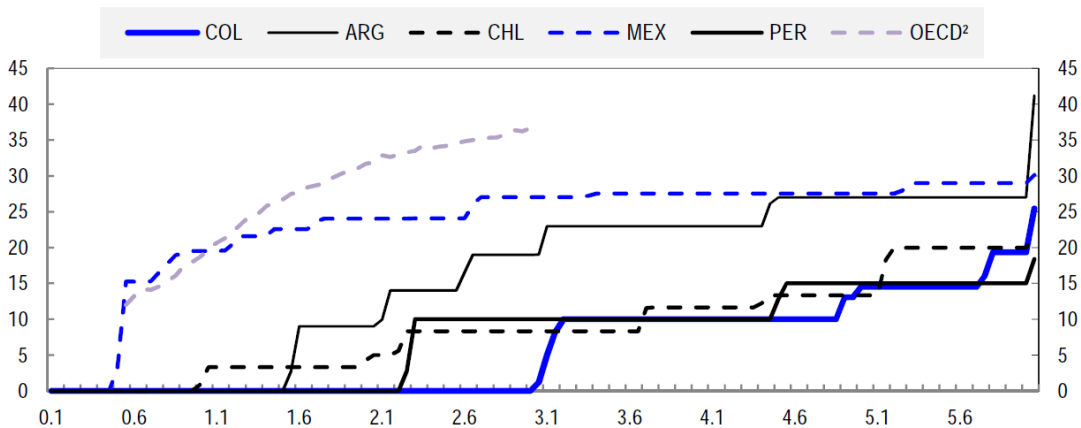
una población adulta cercana a los 37 millones de personas, de acuerdo con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia – DIAN. Esto se explica en parte por el hecho de que Colombia tiene el umbral más alto en la región (US\$26.020 anuales), en comparación con el promedio regional de US\$15.000 (utilizando la paridad del poder adquisitivo). Las personas deben ganar el triple del ingreso promedio de los hogares antes de estar obligadas a pagar el impuesto de renta en Colombia (Gráfica 4). Además, la progresividad tributaria se presenta solamente en aquellos niveles relativamente altos de ingreso, en comparación con pares regionales y en particular en lo concerniente a los países de la OCDE. Para terminar, el alto nivel de trabajo informal en Colombia (cerca del 60 por ciento de los trabajadores) también juega un rol en la explicación del bajo número de contribuyentes.

Gráfica 3. Fuentes de los ingresos brutos del gobierno central por impuestos, 2010.



Nota: Los Ingresos Brutos por Impuestos son el 13.1 por ciento del PIB en el año 2010. Fuente: FMI (2011a).

Gráfica 4. Impuesto marginal de renta según niveles de ingresos



Nota: Tasa tributaria marginal por múltiplos de ingreso promedio de los hogares. Promedio no ponderado de la OCDE, excluyendo a Chile y a México. Fuente: OECD (2010)

21. Las exenciones tributarias con respecto al impuesto sobre la renta reducen la base tributaria aun más. Se destacan tres exenciones importantes en cuanto al tamaño de los ingresos previstos por concepto de impuestos no percibidos. En primer lugar, además del umbral ya explicado, los contribuyentes pueden excluir el 25 por ciento de la renta personal de su

ingreso gravable. El hecho de que esta norma se aplique como un porcentaje, en lugar de hacerse mediante unos límites nominales fijos, limita el potencial redistributivo del sistema tributario, favoreciendo así a los individuos que tienen los ingresos más altos hasta que se alcance el límite nominal del US\$36.000 anuales. En segundo lugar, existe una exención por los aportes voluntarios a las pensiones, así como una cuenta de ahorros especial para la construcción de vivienda (AFC – Ahorro para el Fomento a la Construcción). Estas cuentas benefician, especialmente, a las familias de ingresos altos que tienen entradas suficientes para ahorrar. No solamente el ingreso gravable es reducido en las cuentas AFC según la suma ahorrada, sino que cuando los ahorros se utilizan para pagar la hipoteca de una vivienda estos pagos también pueden deducirse del ingreso gravable una segunda vez. Colombia también se destaca por el tratamiento tributario de las pensiones debido a que los aportes, los retornes de las inversiones y los ingresos por las pensiones son todos exentos¹³. Brasil introdujo la tributación de las pensiones en 1998 como parte de un paquete de reformas más amplio de las pensiones. Colombia podría considerar un camino similar, como se explica más adelante.

22. Las exenciones tributarias al impuesto de renta elevan el coeficiente de Gini en 0,7 puntos porcentuales y la pérdida recaudatoria es de cerca del uno por ciento del PIB¹⁴. El costo fiscal de las exenciones específicas, en términos de los ingresos no percibidos, incluye: la exención del 25 por ciento de los ingresos (0,42 por ciento del PIB), ahorros voluntarios y cuentas pensionales (0,25 por ciento del PIB), y la no tributación de los ingresos por pensiones (0,18 por ciento del PIB). En conjunto con otras exenciones menores (créditos por pagos de intereses hipotecarios y gastos asociados a la salud y a la educación) el gasto fiscal estimado por las rentas personales asciende al 0,89 por ciento del PIB, o cerca del ochenta por ciento del total de los ingresos tributarios derivados del total de las rentas personales. Las simulaciones de los datos de los hogares hechas por Jorratt (2010) sugieren que estas cinco exenciones tributarias elevan el coeficiente de Gini en cerca de 0,7 puntos porcentuales.

23. Las retenciones tributarias en la fuente aplicadas a los ingresos castigan a los trabajadores independientes, quienes no tienen derecho a reembolsos mediante la presentación de una declaración de renta. El sistema tributario colombiano facilita la retención en la fuente por concepto de ingresos (por ejemplo, ingresos por salarios e intereses y comisiones) y esta es una buena práctica. Desafortunadamente, el sistema de retenciones no está totalmente integrado a la declaración anual de renta. De hecho no todas las personas tienen que presentar una declaración anual de renta, implicando que la retención tributaria original es definitiva. Este es el caso de los trabajadores independientes que están sujetos a una retención del 10 por ciento de sus ingresos, pero no están obligados a presentar una declaración si sus ingresos son inferiores a US\$43.000 anuales. Sin duda esta legislación no promueve la generación de empleos formales¹⁵. La excesiva tributación equivale al 0,5 por ciento del PIB.

24. La introducción de una declaración de renta obligatoria para trabajadores independientes, combinada con una reducción del impuesto de renta, podría reducir el

¹³ Esto contrasta con la buena práctica que grava por lo menos a una de las tres fuentes.

¹⁴ El costo fiscal del gasto tributario reportado en este documento se calcula mediante el uso del enfoque del ‘ingreso no percibido’ que no explica las respuestas comportamentales debidas a cambios en la tributación.

¹⁵ Se introdujo un número de normas concernientes a la retención de los ingresos mediante la Ley 1430 de 2010, el Decreto 3590 de 2011 y la Ley de Planeación Nacional de 2011, pero los efectos de estos cambios no son claros.

coeficiente de Gini en 1,9 puntos con una pérdida recaudatoria del 0,4 por ciento del PIB. Una dificultad para el cambio de la legislación actual, en relación con la tributación por la retención en la fuente aplicada a los ingresos, sería la pérdida asociada a los ingresos tributarios. Para compensar este efecto, el umbral del impuesto de renta podría reducirse al 75 por ciento de su valor total actual a US\$19.515 (y seguiría siendo el más alto de la región), generando un ahorro del 0,1 por ciento del PIB. Bajo el supuesto de que todos los trabajadores independientes podrían ahora declarar los ingresos anuales, la mayoría del impuesto de renta sería pagado por el quintil más rico, mientras que los tres quintiles más pobres no tributarían.

3.2 El Impuesto al Valor Agregado

25. **El Impuesto al Valor Agregado (IVA) es regresivo en Colombia e incrementa la desigualdad en los ingresos en 1,2 puntos Gini.** El IVA es la fuente más importante del recaudo tributario en Colombia, generando el 5,4 por ciento del PIB en 2010. Más de la mitad de los ingresos provienen el 30 por ciento más rico de la población dado que este grupo da cuenta de la mayor parte del consumo total (Tabla 2). El impuesto es altamente regresivo cuando la suma pagada por concepto del mismo es comparada con los ingresos. Los impuestos al valor agregado equivalen a cerca de la mitad de los ingresos de los hogares en el decil más pobre (que tienen ingresos monetarios muy bajos), pero representan solamente el 5,6 por ciento de los ingresos del decil más rico.

26. **La naturaleza regresiva del impuesto al valor agregado en Colombia puede sorprender debido a las exenciones tributarias de muchos bienes básicos que consumen los pobres.** El impuesto al valor agregado es regresivo debido a su diseño, incluso si se aplica una sola tarifa, ya que la suma pagada por concepto de impuestos es relativamente más alta para los individuos de ingresos bajos en comparación con los individuos de ingresos altos. Colombia, entre tanto, opera un sistema de múltiples tarifas. Además de la tasa general del 16 por ciento, hay seis tasas adicionales del 0, del 1,6, del 10, del 20, del 25 y del 35 por ciento, así como exenciones y exclusiones. Algunos ejemplos de los bienes básicos que tienen tarifa cero son: maíz, arroz, papas, legumbres, tomates, yuca, bananos, la mayoría de las frutas, leche, huevos, algunos panes, sal, carne de res, pescado y cerdo.

27. **Una política para reducir el precio de los alimentos puede ser sensata dado que el costo de la comida es relativamente alto en Colombia.** Los precios de los alimentos son más altos en Colombia que el promedio regional en 23 de 29 categorías, de acuerdo con el Programa de Comparación Internacional. Los precios de los productos básicos, tales como arroz y harina, son relativamente altos en Colombia (FAO, 2010). Esto puede tener relación con el alto costo de la logística (Colombia se ubica en el puesto 82 en el Índice de Costos Logísticos del Banco Mundial). Por ejemplo, en algunas áreas remotas de Colombia, el costo del transporte representa la mitad del precio de los alimentos. El proteccionismo en el sector agrícola también contribuye a los mayores precios de la comida (Anderson y Valdés, 2008). Una justificación importante para las exenciones del IVA es la exclusión de los segmentos más pobres de la población del pago de este impuesto al consumir productos básicos. El problema es que el IVA beneficia a todos los consumidores, y no solamente a los pobres, haciendo de éste un mecanismo inadecuado para llegar a estos últimos.

Tabla 2. Tributación por valor agregado: análisis de incidencia

Decil de ingreso per cápita del hogar	Concentración de la Recaudación		Progresión de Tasas Medias	
	IVA Actual	IVA sin GT	IVA Actual	IVA sin GT
1	4,64	4,86	59,50	82,65
2	4,53	4,78	14,65	20,46
3	5,32	5,48	10,78	14,70
4	6,06	6,08	9,40	12,48
5	7,30	7,23	8,92	11,69
6	8,25	8,05	7,96	10,28
7	10,15	9,74	7,87	10,01
8	12,12	11,89	7,41	9,63
9	15,63	15,05	7,12	9,07
10	26,01	26,85	5,24	7,17
Total	100,00	100,00	7,43	9,84
Gini antes de IVA			0,5931	0,5931
Gini después de IVA			0,6049	0,6109
Aporte del gasto tributario a la distribución del ingreso			0,0060	

Fuente: Jorratt (2010) haciendo uso de la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos, 2006-07*.

Tabla 3. Impacto por decil de los productos excluidos/exentos del IVA

Deciles	Gasto en Productos Excluidos/Exentos del IVA		Ingreso promedio por decil COP (1.000)	Subsidio relativo al ingreso del hogar (%)
	COP (1.000)	Percent of total		
1	18,9	2,3	118,1	16,0
2	27,0	3,3	282,5	9,6
3	34,7	4,2	437,3	7,9
4	41,4	5,0	644,6	6,4
5	52,7	6,4	905,1	5,8
6	56,7	6,9	1.266,6	4,4
7	74,3	9,0	1.767,8	4,2
8	99,0	12,0	2.618,8	3,7
9	141,4	17,1	4.295,2	3,3
10	278,6	33,8	15.156,1	1,8
Total	824,5	100,0		

Fuente: FMI (2011a) haciendo uso de la ECV hecha a los hogares en 2003 y a datos de la DIAN.

28. **La política de las exenciones y exclusiones del IVA tiene consecuencias no deliberadas ya que los ricos se benefician de manera desproporcionada¹⁶.** Debido a que ellas representan una proporción tan alta del consumo total, los ricos también reflejan la proporción más alta del consumo excluido/exento del IVA. De hecho, la mitad del valor de los bienes excluidos/exentos es consumida por el quintil más rico de la población mientras que el

¹⁶ La distinción entre las exenciones y las exclusiones en Colombia es la siguiente: los bienes (o servicios) exentos de IVA tienen una tarifa cero. El productor de bienes exentos de IVA puede solicitar reembolsos de este impuesto por los insumos utilizados en la producción del bien. Un productor de bienes excluidos del IVA, por el contrario, no puede solicitar ese reembolso, haciendo que el IVA de los insumos se convierta en un costo de producción.

quintil más pobre consume cerca del cinco por ciento. Mientras que los pobres se benefician más, en términos relativos, en comparación con sus bajos ingresos, esto no altera el hecho de que el 20 por ciento de la población más rica capte la mitad del valor monetario de este subsidio indirecto.

29. **Mientras que el sistema de las exenciones del IVA reduce la desigualdad en el ingreso en 0,6 puntos de Gini, esto acarrea un costo fiscal del 1,5 por ciento del PIB.** Para llegar a esta conclusión se llevó a cabo un ejercicio de simulación de datos en los hogares considerando el siguiente paquete posible de reformas: (1) Eliminación de la mayoría de las exenciones del IVA exceptuando la educación, la salud, el transporte y los servicios financieros. (2) Conversión de las exclusiones del IVA en exenciones del IVA para asegurar que a los productores se les reembolse el IVA de los insumos que utilizan. (3) Tributación de las transacciones de finca raíz. (4) Conversión de las tasas reducidas del IVA (0, 1,6 y 10 por ciento) a la tasa general del 16 por ciento.

30. **Las modificaciones al sistema del IVA podrían así generar ganancias en el recaudo, parte de lo cual podría utilizarse para compensar a los pobres¹⁷.** Dado que las exenciones del IVA contribuyen a reducir la desigualdad en 0,6 puntos Gini, es obvio que desmontarlas aumentaría la desigualdad. Sin embargo, un recaudo tributario adicional equivalente al 1,54 del PIB puede utilizarse para compensar a los pobres. Para ilustrar esto, el costo fiscal (en términos de mayores transferencias públicas) de asegurar un impacto neutro para el 30 por ciento más pobre es relativamente modesto y equivale a 0,33 por ciento del PIB, generando una ganancia neta en el ingreso de 1,21 por ciento del PIB. De modo similar, mantener a la mitad de la población más pobre es comparativamente barato. Hay muchas maneras mediante las cuales se puede conservar indemnes a los pobres como la ampliación del programa de transferencias condicionadas en efectivo que está especialmente bien orientado hacia los pobres, tal como se analiza en Sección 4.

3.3 Otros impuestos

31. **El impacto en la distribución de otros impuestos es desconocido en buena medida.** Hasta ahora, la discusión ha cubierto cerca del 50 por ciento del recaudo tributario del gobierno central (IVA e impuesto de renta personal). Los demás impuestos son, en general, impuestos sobre la renta de las personas jurídicas (cerca del 30 por ciento del recaudo), aranceles de importación, impuestos a las transacciones financieras e impuestos a la gasolina (ver Gráfica 3). Desafortunadamente, no se dispone de un análisis detallado que de luces acerca del impacto generado en la distribución por causa de estos impuestos. El impuesto al patrimonio se impone básicamente a las empresas y a unas pocas personas naturales que lo pagan (FMI, 2011a). El impuesto a la gasolina (cerca del 28 por ciento del precio en la bomba, excluyendo el IVA) lo pagan básicamente los individuos que no son pobres y que poseen un vehículo, y esto implica que probablemente tenga un impacto distributivo positivo. Para concluir, también está el impacto de los impuestos a la nómina de trabajadores formales que deben considerarse, tal como se analizan en el Recuadro 1.

¹⁷ Consultar también FMI (2011a,b), que concluye que las exenciones del IVA pueden ser un instrumento inferior en relación con los pobres.

Recuadro 1. Tributación en la nómina de los trabajadores formales: una pieza que falta en el rompecabezas

El análisis tributario de la Sección 3 se centra exclusivamente en el impuesto sobre la renta personal, sin mencionar la tributación aplicada a la nómina de los trabajadores formales y al impacto redistributivo de tal tributación. Los trabajadores formales constituyen cerca del 40 por ciento del empleo total en Colombia y están sujetos a costos laborales no salariales que promedian el 62,5 por ciento, tal como se ilustra en la tabla de este recuadro.

Hay dos enfoques distintos para considerar el impacto de la tributación en la nómina sobre la desigualdad. En primer lugar está la pregunta fundamental y estructural acerca del modelo financiero mismo. Por ejemplo, el hecho de que la cobertura casi universal de los servicios de salud y de que los fondos especiales (ver recuadro) se financien con un impuesto aplicado a los trabajadores formales mientras que los trabajadores informales aún tienen algún acceso a los beneficios de ellos, reduce los incentivos para que éstos últimos se conviertan en trabajadores formales. Una serie de estudios sobre Colombia ha señalado los impactos de la financiación de la seguridad social mediante impuestos al empleo formal en oposición a la tributación general (como el IVA)¹⁸. Generalmente esta literatura encuentra un impacto negativo sobre la informalidad, sobre el desempleo y sobre la pobreza en el modelo actual de financiación. La transición a la tributación general puede reducir estos impactos negativos ya que algunos trabajadores informales acceden a empleo formal y devengan un mejor ingreso laboral. Sin embargo, este efecto se debe contrarrestar con la regresividad de una tasa más alta del IVA. El impacto exacto de un modelo diferente de financiación sobre el coeficiente de Gini no se ha calculado aun para el caso de Colombia. (Consulte el documento escrito por Anton, Hernandez y Levy, 2011 en el que se analiza un estudio de caso de México). Sería útil contar con un análisis adicional acerca del impacto en la distribución y en la eficiencia de una reforma tributaria que afecte las nóminas de los trabajadores.

Un segundo enfoque acepta el modelo financiero existente tal como existe actualmente, y tiene en cuenta el impacto marginal que este tipo de tributación tiene sobre los trabajadores. Por ejemplo, incluye ajustes marginales, en esencia, al mismo sistema. Dado que cualquier incremento adicional en el ingreso de los hogares hasta el percentil 75 de la distribución de los ingresos reduciría el coeficiente de Gini en Colombia, es claro que gravar las nóminas de los trabajadores tiene un impacto en la distribución a partir de esta perspectiva.

Para finalizar, es provechoso examinar los componentes individuales de los costos no salariales para considerar dónde podría presentarse, o no, un impacto redistributivo. Los costos laborales no salariales pueden dividirse en dos grupos: (1) aquellos en los que los beneficios reditúan en favor de los mismos trabajadores (marcados con * en la tabla), y (2) aquellos que no lo hacen. El primer grupo de contribuciones *no* tiene impacto sobre la desigualdad, e incluye los ahorros en pensiones (régimen privado), vacaciones pagadas y bonificaciones obligatorias. También incluiría contribuciones del tipo “seguros” tales como las cesantías. El segundo grupo *sí* tiene un impacto sobre la distribución del ingreso ya que las contribuciones y los beneficios pueden no corresponder, como en el caso de los denominados *pasafiscales* o fondos especiales (SENA, ICBF y CCF). La Sección 4 analiza el área del gasto público de algunas de estas contribuciones de nómina, incluyendo el sistema de salud, el régimen contributivo de salud, el régimen público de pensiones (pagar según se use) y el CCF.

Costos Laborales no Salariales en Colombia	
Programas de Destino	Porcentaje del Salario
*Pensiones	16,0
Régimen Contributivo de Salud	12,5
*Fondo de Cesantías	8,3
*Vacaciones Pagadas	4,2
*Bonificaciones Obligatorias	8,3
*Pagos de Cesantías por despidos injustificados 1/	4,2
Fondos Especiales	
SENA (Entrenamiento)	2,0
ICBF (Bienestar de Familias y Niños)	3,0
CCF (Compensación Familiar)	4,0
Total	62,5

1/ varía de acuerdo con el tipo de contrato y el tiempo del empleo con un valor mínimo cercano a 4,23 por ciento en el caso de un contrato a término definido (después de la reforma laboral del año 2002).

¹⁸ Cuesta y Oliviera (2010), Gaviria *et al* (2006), Kugler y Kugler (2009), Mondragón-Vélez *et al* (2009), Núñez y Cuestas (2006), Sánchez *et al* (2009), Santamaría *et al* (2009).

4. Incidencia del Beneficio del Gasto Público Social¹⁹

32. **¿Quién se beneficia del gasto público social en Colombia?** Al abordar esta pregunta, es importante hacer algunas distinciones. En primer lugar, entre las transferencias monetarias (por ejemplo, las transferencias condicionadas en efectivo) y el gasto público no monetario (por ejemplo, en la educación). Las transferencias monetarias públicas incrementan directamente los ingresos brutos de los hogares. El gasto público no monetario, de otra parte, afecta de manera indirecta a los hogares al reducir los gastos. La educación proporcionada por el gobierno, por ejemplo, libera el gasto de los hogares con otros fines hasta el punto que los hogares podrían haber gastado los recursos privados en educación en ausencia de la intervención gubernamental. Una segunda distinción importante se relaciona con el aspecto financiero. La mayoría de los servicios suministrados desde la esfera pública se financian a través del presupuesto nacional mediante la tributación general. Sin embargo, algunos servicios se financian a través de aportes o impuestos a las nóminas de los trabajadores formales y no ingresan al presupuesto nacional (Ver el Recuadro 1). Los ejemplos incluyen al ICBF (apoyo a la infancia) y a las CCF (subsidios familiares), así como al régimen contributivo de la seguridad en salud. En cuanto a los últimos casos, podría naturalmente esperarse que los beneficios sean recibidos por los contribuyentes (frecuentemente concentrados en los quintiles 2-3 más ricos) y no por la población en general. De otra parte, no hay nada que evite que esos programas cumplan propósitos redistributivos, ya que algunos de ellos efectivamente los tienen.

33. **El total de las transferencias monetarias en Colombia es regresivo mientras que el gasto público no monetario es generalmente progresivo.** Las considerables transferencias pensionales, que benefician principalmente a los ricos, tienen como resultado una redistribución altamente regresiva de las transferencias públicas monetarias, acompañadas de alguna compensación a través de las transferencias condicionadas en efectivo para los pobres que son relativamente pequeñas (en términos fiscales) pero bien focalizadas. Los programas de gasto público no monetario, tales como la educación preescolar y la primaria, el régimen subsidiado de seguridad en salud, así como los programas de la primera infancia, son generalmente progresivos.

4.1 Transferencias Públicas Monetarias

34. **Las transferencias monetarias financiadas desde lo público, por parte del gobierno central para la población colombiana, incrementan la desigualdad en los ingresos en un punto Gini²⁰.** Esto sucede ya que los ricos reciben la mayoría de las transferencias públicas monetarias: el 90 por ciento de las transferencias en efectivo son recibidas por el 40 por ciento más rico de la población. El quintil más rico recibe 79,0 por ciento del total, mientras que el quintil más pobre recibe solamente 3,1 por ciento del total. El segundo y el tercer quintil más pobres reciben, respectivamente, 2,6 y 3,8 por ciento (Tabla 4).

¹⁹ Esta sección hace uso del trabajo de Núñez (2009), y es la fuente de todas las estadísticas citadas en la sección, a menos que se indique lo contrario.

²⁰ Según Núñez (2009) y haciendo uso de los datos de las ECV del año 2008. Goñi *et al* (2011), haciendo uso de los datos de las ECV del año 2003, concluyen que las transferencias monetarias no tienen impacto sobre el coeficiente de Gini, tal como se menciona en la Sección 2.

35. **La concentración de las transferencias monetarias entre los ricos se explica por las transferencias pensionales considerables y altamente regresivas.** Casi todos los pagos pensionales (97,4 por ciento) son recibidos por el 40 por ciento de los colombianos más ricos. Incluso dentro de este grupo hay una fuerte concentración en el quintil superior, que recibe el 86,3 por ciento de las transferencias pensionales. Estas transferencias tienen como efecto el incremento del coeficiente de Gini en 1,63 puntos porcentuales y esto, a su vez, contrasta con la experiencia de otros países de la región en los que las pensiones, normalmente, reducen la desigualdad en los ingresos.

Tabla 4. Incidencia de los Programas Sociales de Transferencia

	Distribución del Subsidio					Incremento relativo en los ingresos del hogar				
	Más pobre ← Quintil → Más rico					Más pobre ← Quintil → Más rico				
	1.	2.	3.	4.	5.	1.	2.	3.	4.	5.
Familias en Acción	44,9	29,5	16,1	8,2	1,3	7,6	1,9	0,6	0,2	0,0
PPSAM	37,2	24,6	20,2	12,3	5,6	1,7	0,4	0,2	0,1	0,0
Pensiones	0,1	0,2	2,3	11,1	86,3	0,2	0,3	1,9	5,2	11,0
Familias Guardabosques	42,3	30,8	11,4	10,2	5,2	0,8	0,2	0,0	0,0	0,0
Subsidio Familiar CCF	1,9	12,8	21,7	31,7	31,9	0,2	0,4	0,4	0,3	0,1
Total Transf. Monetarias	3,1	2,6	3,8	11,5	79,0	12,9	4,0	3,5	6,0	11,1

Fuente: Núñez (2009) haciendo uso de los datos de las ECV del año 2008.

36. **Las transferencias al sistema de pensiones representan uno de los mayores rubros del gasto en el presupuesto nacional.** El Gobierno Central gastó COP 18.232 miles de millones (cerca de US\$10 mil millones), equivalentes al 3,4 por ciento del PIB en estas transferencias durante el año 2010. Ello representa una quinta parte del gasto total del Gobierno Central, cerca del 65 por ciento de la fuente de ingresos más importante para Colombia: el impuesto al valor agregado. Esta cifra también equivale a la cifra récord de inversión extranjera directa (neto) en Colombia en el año 2011.

37. **A pesar de los desembolsos considerables, la cobertura pensional es notablemente baja en Colombia.** Para el año 2010, únicamente el 16 por ciento de la población en edad de pensionarse recibía una pensión (1,4 millones de personas). Esto se compara con las tasas de cobertura del 80-90 por ciento en países tales como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Como resultado de ello, las pensiones juegan un papel mucho menos importante en la reducción de la pobreza en Colombia en relación con estos países. Entre tanto, cerca del 30 por ciento de la fuerza laboral hace aportes para la pensión pero, para poder disfrutar de una, los trabajadores deben hacer aportes por períodos suficientemente largos o de otra manera éstos les serán entregados sin intereses.

38. **El programa Familias en Acción y otros programas especiales tienen un impacto compensatorio sobre la desigualdad en los ingresos.** El impacto combinado de los programas sociales de transferencias debe reducir el coeficiente de Gini en 0,57 puntos porcentuales con el programa Familias en Acción que da cuenta de 0,39 puntos. El subsidio familiar de las CCF, financiado a través de los impuestos a la nómina de los trabajadores formales, es una excepción importante ya que los ricos reciben la mayoría de las transferencias.

39. **Las transferencias en efectivo, que están bien orientadas hacia los pobres, demuestran que la reducción de la desigualdad puede lograrse mediante un desembolso fiscal relativamente reducido.** Hubo cerca de 2,6 millones de beneficiarios del programa Familias en Acción en el año 2010 (cerca del 5 por ciento de la población)²¹. El costo fiscal del programa de transferencias equivale al 0,3 por ciento del PIB, cerca de una décima parte de las transferencias pensionales (Núñez, 2011). El programa Familias en Acción está muy bien orientado hacia el 40 por ciento de la población más pobre que recibe casi las tres cuartas partes del dinero. El quintil más pobre, en especial, recibe cerca de la mitad (45 por ciento) de las transferencias.

40. **Las transferencias públicas monetarias tienen un impacto importante sobre los ingresos de los quintiles más ricos y más pobres de la población, pero menos en la mitad de la distribución de los ingresos.** Un modo alternativo de considerar las transferencias monetarias es analizar su impacto relativo en los ingresos de los hogares (Tabla 4, panel derecho). Dados los bajos ingresos de los pobres, las transferencias monetarias pequeñas pueden hacer una diferencia importante en los estándares de vida. De otra parte, los cambios sustanciales en los ingresos relativos de los ricos requerirían, comparativamente, transferencias mayores. Lo que se destaca en este caso es que las transferencias públicas monetarias tienen, principalmente, un impacto sobre los ingresos relativos de los hogares de los muy ricos y de los muy pobres. En general, el ingreso bruto del quintil más rico se incrementa en 11,1 por ciento en gran medida como consecuencia de las transferencias pensionales. El incremento en el ingreso a partir de las transferencias públicas monetarias en los quintiles intermedios es menos pronunciado (de 3,5 a 6,0 por ciento).

4.2 Gasto Público No Monetario

41. **El gasto público social en educación, salud, primera infancia y en otros servicios públicos se traduce en beneficios importantes para los hogares pobres y para los que no lo son.** El valor monetario de estos beneficios puede imputarse y su incidencia en la distribución del ingreso puede analizarse. Estos beneficios no harán parte del resumen oficial estadístico del coeficiente de Gini que mide la distribución de los ingresos después de impuestos y que incluye las transferencias públicas monetarias y los impuestos directos/indirectos, pero que excluye las transferencias no monetarias.

Educación

42. **El gasto público en educación es progresivo y el subsidio implícito es considerablemente relativo con respecto a los ingresos de los hogares pobres.** El quintil más pobre recibe 26,8 por ciento del subsidio, que surge debido a que el costo de la educación está cubierto por el Gobierno en lugar de ser pagado por los hogares. El quintil más rico, en comparación, recibe 11,8 por ciento del total del subsidio. Aunque estos beneficios son no monetarios es posible calcular el coeficiente de Gini hipotético a que resultaría si estos beneficios fuesen monetarios. Tales cálculos sugieren que el subsidio equivalente, de ser convertido a dinero en efectivo, disminuiría el coeficiente de Gini en 3,8 puntos. Cuando se compara con los ingresos de los hogares, el subsidio de educación equivale al 66,6 por ciento de

²¹ Fuente: Espinosa (2011).

los ingresos del quintil más pobre, mientras que el subsidio corresponde solamente al 1,0 por ciento de los ingresos del quintil más rico.

Tabla 5. Incidencia de los Programas de Educación (no monetarios)

	Distribución del Subsidio					Incremento relativo en los ingresos del hogar					
	Más pobre		← Quintil →			Más pobre		← Quintil →			Más rico
	1.	2.	3.	4.	5.	1.	2.	3.	4.	5.	
Preescolar	35,3	28,0	22,2	11,7	2,8	5,5	1,7	0,8	0,2	0,0	
Primaria	34,8	28,4	19,8	12,4	4,5	36,1	11,2	4,5	1,6	0,2	
Secundaria	24,7	24,3	23,2	17,7	10,0	23,5	8,8	4,9	2,1	0,3	
Técnica	9,6	16,5	22,1	33,1	18,6	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	
Tecnológica	11,3	5,3	27,3	33,2	22,9	0,2	0,0	0,1	0,1	0,0	
Universitaria	3,7	6,7	15,4	28,4	45,8	1,1	0,8	1,0	1,1	0,5	
Total educación	26,8	23,9	20,8	16,7	11,8	66,6	22,7	11,4	5,3	1,0	

Fuente: Núñez (2009) haciendo uso de los datos de las ECV del año 2008.

43. **El gasto en educación preescolar y primaria está especialmente bien orientado hacia los pobres, mientras que los ricos se benefician de un nivel de gasto más alto en educación.** Cerca del 35 por ciento del subsidio educativo en la educación preescolar y primaria es recibido por el quintil más pobre en comparación con tasas inferiores al 5 por ciento en el quintil más rico. De otra parte, casi la mitad (45,8 por ciento) del gasto público en la educación universitaria es recibido por los hogares más ricos. En resumen, entre más alto sea el nivel de educación éste beneficia a los hogares más ricos.

Salud y Primera Infancia

44. **El gasto público en salud beneficia tanto a los ricos como a los pobres, y el apoyo a los pobres es sustancialmente relativo con respecto a sus ingresos.** A primera vista, el gasto público en salud parece ser más bien regresivo ya que el quintil más rico recibe una cuota mayor (22,0 por ciento) del subsidio en relación con los pobres (17,4 por ciento). Entre tanto, el valor monetario del subsidio recibido por los pobres es sustancial y equivale al 38,6 por ciento de los ingresos del quintil más pobre. Si se convierte en dinero en efectivo, el subsidio de la salud reduciría el coeficiente de Gini en 2,5 puntos porcentuales, implicando que los beneficios en salud son regresivos.

45. **Los pobres se benefician principalmente del régimen subsidiado y del gasto público por fuera de los dos regímenes principales.** Casi todos los colombianos (94 por ciento) están cubiertos por la seguridad social a través de régimen contributivo o del régimen subsidiado. El 39 por ciento de la población hace parte del régimen contributivo que se financia mayoritariamente a través de la tributación aplicada a la nómina de los trabajadores formales. El 55 por ciento de la población pertenece al régimen subsidiado que se financia con los presupuestos nacionales y su nacionales, y con las transferencias del régimen contributivo. El quintil más pobre recibe 32,7 por ciento del gasto del régimen subsidiado, mientras que el quintil más rico recibe 34,8 por ciento de los beneficios del régimen contributivo. Dado que las partes más pobres de la población tienen pocas probabilidades de ser trabajadores formales, es razonable esperar que los beneficios del régimen contributivo se deriven principalmente de los

hogares ricos. Sin embargo, las transferencias del régimen contributivo al régimen subsidiado cumplen un propósito redistributivo importante.

Tabla 6. Incidencia de los Programas de Salud (no monetarios)

	Distribución del Subsidio					Incremento relativo en los ingresos del hogar					
	Más pobre		← Quintil →			Más pobre		← Quintil →			Más rico
	1.	2.	3.	4.	5.	1.	2.	3.	4.	5.	
Fuera del régimen	27,2	25,5	22,7	14,9	9,7	2,3	0,8	0,4	0,2	0,0	
Régimen subsidiado	32,7	29,7	20,1	12,2	5,3	29,0	10,0	3,9	1,4	0,2	
Régimen contributivo	5,9	11,8	19,6	27,9	34,8	7,4	5,6	5,4	4,4	1,5	
Total salud	17,4	19,4	19,9	21,1	22,0	38,6	16,5	9,7	5,9	1,7	

Nota: Beneficios brutos, excluyendo la incidencia de las contribuciones. Fuente: Núñez (2009) haciendo uso de las ECV del año 2008.

46. **Los programas de primera infancia están bien orientados hacia los pobres, incluso si son pequeños en términos fiscales.** El beneficio es progresivo. El 32,4 por ciento es recibido por el quintil más pobre y solamente el 3,1 por ciento del subsidio es recibido por el quintil más rico. El equivalente en efectivo de los tres programas principales, *Primera Infancia*, el ICBF (financiado a través de los impuestos a la nómina de los trabajadores formales) y un programa de alimentación escolar, reducirían hipotéticamente el coeficiente de Gini en 0,41 puntos y la pobreza en 0,58 puntos. El subsidio representa 7,0 por ciento de los ingresos de los hogares del quintil más pobre²².

5. Efectividad de las Opciones Alternativas de Política

47. **De acuerdo con nuestro punto de vista, la comparación de las opciones alternativas para la redistribución fiscal deben guiarse por las siguientes preguntas:**

- (1) *¿El impacto fiscal esperado es positivo o negativo?*
- (2) *¿Qué tan efectivo es el programa en la reducción de la desigualdad?*
- (3) *¿Pueden combinarse las propuestas para maximizar el impacto en la reducción de la desigualdad?*

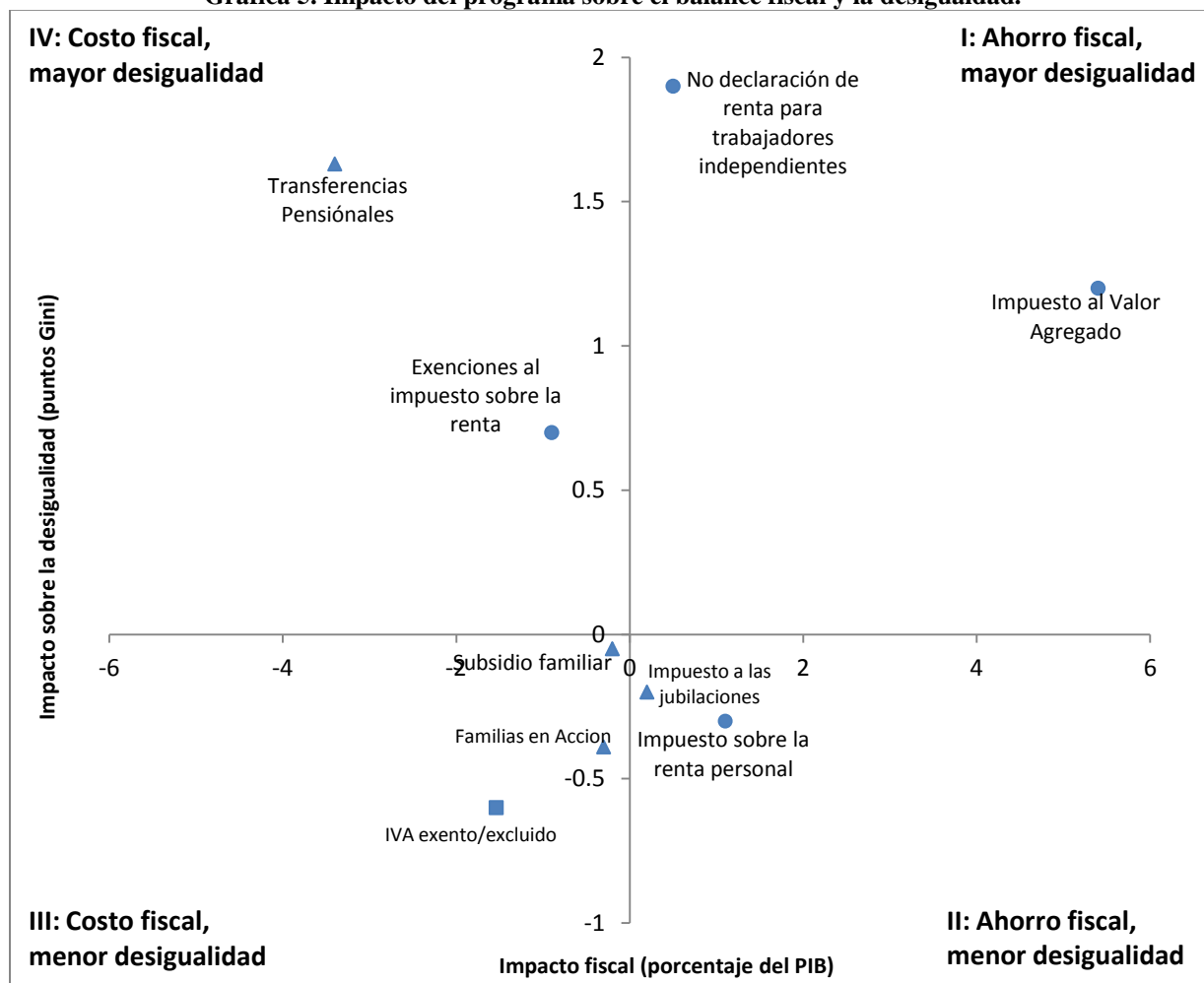
(1) *¿Impacto Fiscal Positivo o Negativo?*

48. **La redistribución fiscal no implica necesariamente un costo final o una pérdida en los ingresos tributarios.** Los economistas están entrenados para esperar un *trade-off* entre la igualdad y la eficiencia o, en este caso, entre la igualdad y los costos fiscales. En otras palabras, un programa que reduce la desigualdad estaría típicamente asociado a un mayor costo fiscal. Sin embargo, este no es necesariamente el caso dada la estructura actual de los impuestos y del gasto en Colombia. La Gráfica 5 ilustra este punto al mostrar cada programa en términos de su impacto sobre el balance fiscal (eje horizontal) y la desigualdad (eje vertical). Cada cuadrante representa una combinación alternativa del impacto fiscal y del impacto con respecto a la

²² Otras iniciativas relevantes de protección social de años recientes incluyen la ampliación de la *Red Juntos* que trata de integrar de manera más efectiva los programas dirigidos a los pobres extremos. Desafortunadamente, el análisis de la incidencia de este programa no está disponible.

desigualdad. Una reducción en el gasto del gobierno en el sistema pensional, o una reducción en las exenciones del impuesto de renta, por ejemplo, podrían generar ahorros fiscales (mediante el gasto reducido y mayores ingresos derivados de los impuestos, respectivamente) al tiempo que se reduce la desigualdad. Estos programas, por lo tanto, aparecen en la esquina superior izquierda de la gráfica, ya que incluyen un desembolso fiscal que daría como resultado una mayor desigualdad. Los programas de gasto social, localizados en la esquina inferior izquierda de la Gráfica 5, son ejemplos de políticas en las que una desigualdad menor tiene un costo fiscal, incluyendo el intercambio esperado. Desde el punto de vista de los impuestos, el impuesto sobre la renta personal (parte inferior derecha) se asocia a la combinación atractiva de una ganancia fiscal y una desigualdad menor (aunque este último efecto es modesto). El sistema del IVA, entre tanto, tiene el beneficio de aumentar los ingresos tributarios pero a costa de un incremento en la desigualdad (parte superior derecha).

Gráfica 5. Impacto del programa sobre el balance fiscal y la desigualdad.



Convenciones: ● Programa tributario ■ Gasto tributario. ▲ Programa de gasto.

Fuente: Tabla Resumen (Anexo 1).

49. **Las opciones de política con un impacto fiscal positivo tienen un fuerte atractivo.** Si se pueden generar ingresos adicionales mediante políticas de redistribución fiscal (mayores ingresos tributarios o gasto reducido) se otorga a los legisladores un espacio fiscal adicional. Los

ahorros fiscales podrían entonces utilizarse para reducir el déficit fiscal y, en este caso, un solo instrumento de política cumpliría dos objetivos de las políticas: redistribución y sostenibilidad fiscal. Alternativamente, los ingresos adicionales o el ahorro en los costos podrían utilizarse para compensar los costos fiscales de ciertas medidas redistributivas, tal como un programa progresivo de gasto público. Al hacerlo, los legisladores podrían tener que pensar en la efectividad relativa de los programas alternos, tal como se analiza en la siguiente sección.

(2) Efectividad del Programa

50. **La efectividad del programa puede aproximarse comparando el impacto de la reducción de la desigualdad con sus efectos fiscales.** La Tabla 7 identifica cinco opciones de política con impacto fiscal positivo y cuatro con impacto fiscal negativo. En cuanto a la discusión anterior, observe que los programas con impacto fiscal positivo se encuentra tanto en el área de los impuestos como en el área del gasto, y viceversa. Las opciones de política, a su vez, están clasificadas según su efectividad promedio en términos de la redistribución fiscal, calculada como la proporción de cambio en el coeficiente de Gini sobre el cambio en el impacto fiscal, expresada en unidades del 0,1 por ciento del PIB. Con el fin de facilitar las comparaciones, la efectividad se expresa mediante valores numéricos (sin un signo positivo o negativo).

51. **La intuición sobre la medición de la efectividad del programa es más directa en el caso de los programas que tienen un costo fiscal, ya que éste corresponde a la efectividad del costo.** Por cada 0.1 por ciento del PIB gastado en el programa *Familias en Acción*, el coeficiente de Gini se ve reducido en 0,13 puntos porcentuales. Por lo tanto, este programa es más efectivo en términos de costos que, por ejemplo, el Subsidio Familiar, que solamente reduce el coeficiente de Gini en 0,02 puntos porcentuales frente a un costo fiscal similar.

52. **La medición de la efectividad puede ser útil también cuando se comparan opciones que tienen un impacto fiscal positivo.** Esto sucede ya que ayuda a identificar las opciones que incluyen los menores cambios fiscales en pro de un máximo impacto sobre la desigualdad. Para ilustrar este hecho, una reducción en las exenciones tributarias es, en promedio, doblemente efectiva en la reducción de la desigualdad en comparación con un incremento en el impuesto a las rentas personales por cada unidad de ingresos tributarios redistribuida.

53. **El análisis de la efectividad indica cuál de las opciones de política es más atractiva.** Gravar el ingreso derivado de las pensiones parece ser altamente efectivo pero limitado debido al bajo ingreso fiscal que generaría. Una reducción de las exenciones del impuesto de renta es menos efectiva pero generaría más ingresos tributarios. Una reducción en las transferencias de las pensiones supone un potencial considerable de ahorro en el gasto pero con una tasa menor de efectividad. La tabla también revela el costo de efectividad tan bajo de las exenciones que existen actualmente con respecto al IVA. La introducción de la declaración de renta para los trabajadores independientes tiene un gran potencial para la reducción de la desigualdad y un costo fiscal moderado. Por último, en los casos de la tributación directa e indirecta, el indicador de efectividad revela la muy modesta redistribución fiscal incluida en el sistema tributario existente, en especial a la luz de las considerables sumas recolectadas por concepto de ingresos.

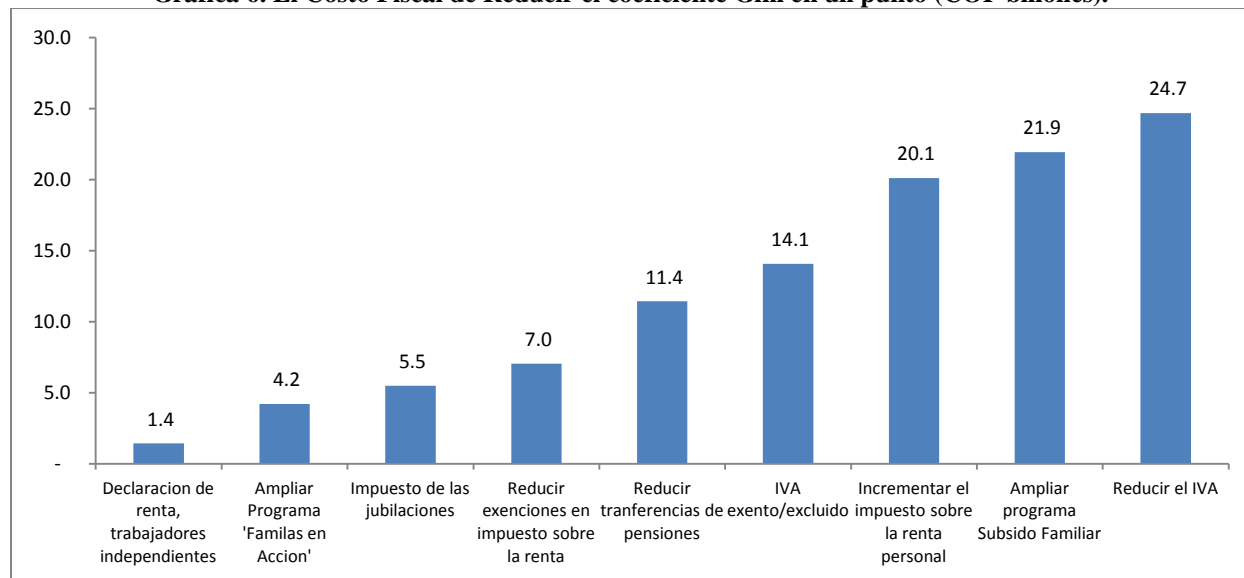
Tabla 7. Efectividad de la redistribución fiscal*

Opción de política para reducir la desigualdad	(A) Impacto Fiscal (% del PIB)	(B) Impacto sobre coeficiente Gini (puntos porcentuales)	(C) Efectividad promedio de redistribución fiscal*	(D) Tipo de Programa
<u>Opciones de política con impacto fiscal positivo</u>				
Gravar las jubilaciones	+0,2	-0,20	0,100	Tributación
Reducir exenciones del impuesto sobre la renta personal	+0,9	-0,70	0,078	Gasto Tributario+
Reducir transferencias pensionales	+3,4	-1,63	0,048	Gasto Público
Eliminar exenciones/exclusiones del IVA**	+1,5	+0,60	0,039	Gasto Tributario+
Aumentar el impuesto sobre la renta personal	+1,1	-0,30	0,027	Tributación
<u>Opciones de política con impacto fiscal negativo</u>				
Introducir declaración de renta – trabajadores independientes	-0,5	-1,90	0,380	Tributación
Ampliar programa <i>Familias en Acción</i>	-0,3	-0,39	0,130	Gasto Público
Aumentar subsidio familiar	-0,2	-0,05	0,025	Gasto Público
Reducir el IVA	-5,4	-1,20	0,022	Tributación

Nota: *El impacto numérico sobre el coeficiente de Gini por el 0.1 por ciento del cambio fiscal del PIB: $(C) = (B)/[(A)*10]$. **Observe que esta medición incrementa la desigualdad. +Los gastos tributarios hacen referencia al costo fiscal de las exenciones tributarias. Fuente: Tabla Resumen (Anexo 1).

54. **De manera ilustrativa, la Grafica 6 muestra el costo fiscal de reducir la desigualdad en un punto de Gini utilizando programas fiscales distintos.** Las programas con el menor costo son los que tienen la tasa de efectividad más alta.

Gráfica 6. El Costo Fiscal de Reducir el coeficiente Gini en un punto (COP billones).



Fuente: Tabla 7. Nota: La gráfica es ilustrativa - en algunos casos el programa fiscal no alcanza a reducir el coeficiente de Gini en un punto. Por ejemplo, la tributación de las jubilaciones solamente lo reduce en 0.2 puntos.

(3) *Explotación de las Sinergias: Combinación de las Propuestas*

55. **Las consideraciones sobre el impacto fiscal y la efectividad pueden utilizarse para identificar propuestas atractivas de política.** El enfoque es claro: las opciones de política que generan ahorros fiscales pueden combinarse con aquellos programas que son más efectivos en la reducción de la desigualdad maximizando así su impacto combinado.

56. **Se propone, pero no necesariamente se recomienda, un paquete de medidas con el objeto de ilustrar este enfoque de redistribución fiscal en Colombia.** Antes de presentar la propuesta, es importante poner de presente algunas advertencias (ver el Anexo 2 en el que hay información detallada). En primer lugar, como aproximación a la efectividad marginal del programa se utilizan, hasta cierto punto, las tasas promedio de efectividad reportadas en la Tabla 7. Esto puede arrojar falta de precisión que puede resolverse mediante un análisis más detallado haciendo uso de los datos subyacentes de los hogares. En segundo lugar, el análisis es estático debido a que no da cuenta de posibles respuestas de comportamiento por parte de los individuos frente a los cambios en los impuestos o en las transferencias públicas. En tercer lugar, la estructura de los programas existentes se toma como dada cuando se calculan las tasas de efectividad. En otras palabras, se asume que el grado de progresividad, o lo opuesto, incluido en el sistema tributario y del gasto no ha cambiado. Por último, el enfoque es limitado debido a los datos disponibles. No se intentó calcular los impactos potenciales de la reducción de la pobreza en programas no existentes. Por consiguiente, no se pretende que el paquete de políticas propuesto sea óptimo.

57. **Las simulaciones estáticas presentadas en este documento tienen la intención de complementar los esfuerzos de modelación existentes.** El objetivo de las simulaciones es el de proporcionar una primera imagen de la relación existente entre los impactos fiscales y los impactos en la reducción de la desigualdad en los ingresos. En este sentido, se espera que los resultados complementen otras clases de ejercicios, posiblemente basados en los modelos CGE (Equilibrio General Calculable). Los datos sobre el gasto fiscal según el tipo de programa se derivaron de un inventario de programas de protección social preparado por Espinosa (2011) y por Núñez (2009, 2011).

58. **Teniendo como base las advertencias ya descritas, el siguiente paquete de políticas parece atractivo y amerita un análisis adicional.** La propuesta incluye una reducción en los incentivos tributarios y en los beneficios (gastos tributarios) en la renta personal y en los impuestos al valor agregado que generarían ingresos tributarios adicionales considerables (12,6 billones de pesos o 2,4 por ciento del PIB). Dándoles el uso más efectivo, los ingresos adicionales podrían utilizarse para financiar la introducción de una declaración de renta para los trabajadores independientes (2,7 billones de pesos) y para una ampliación del programa *Familias en Acción* (cerca de 10 billones de pesos). Esta propuesta sería fiscalmente neutra y reduciría el coeficiente de Gini en cerca de 4,5 puntos porcentuales, la cual posicionaría Colombia cerca a niveles de desigualdad a los que hoy tienen Chile y Costa Rica.

59. **Una reforma de las exenciones al impuesto sobre la renta personal reduciría el coeficiente de Gini en hasta 3,1 puntos porcentuales, si el recaudo tributario adicional se utiliza con efectividad.** La propuesta de reforma contiene los siguientes elementos: (1) la

eliminación de la exención al impuesto del primer 25 por ciento de los ingresos; (2) la eliminación de la deducción por ahorros voluntarios y cuentas pensionales; (3) la introducción de un impuesto sobre los ingresos derivados de las pensiones²³. Estas medidas disminuirían inicialmente el coeficiente de Gini en 0,7 puntos y aumentaría el recaudo tributario en cerca del 0,9 por ciento del PIB, tal como se ilustra en el ejemplo A.1 de la Tabla 8. El uso más efectivo identificado para el recaudo tributario adicional se daría a través de dos medidas. En primer lugar, la introducción de una declaración de renta para los trabajadores independientes, que costaría 0,5 por ciento del PIB y reduciría el coeficiente de Gini en 1,9 puntos adicionales. En segundo lugar, canalizando los recursos remanentes (0,4 por ciento del PIB) hacia el programa de transferencias condicionadas en efectivo para reducir el coeficiente de Gini en 0,52 puntos adicionales (haciendo uso de las proporciones de efectividad reportadas en la Tabla 7), para una reducción total de 3,12 puntos porcentuales (ejemplo A.1). Si, en cambio, todo el recaudo adicional se utilizara para ampliar el programa Familias en Acción, se esperaría una reducción de 1,87 puntos Gini (ejemplo A.2).

60. Una reforma del sistema del IVA reduciría la desigualdad en hasta 2,6 puntos Gini mediante el uso efectivo del recaudo tributario adicional. Tal como se ilustra en la Tabla 7, las exenciones/exclusiones del IVA no son una herramienta de política efectiva en relación con el costo para reducir la desigualdad. Por cada 0,1 por ciento del PIB perdido en los ingresos, el coeficiente de Gini se ve reducido únicamente en 0,039 puntos porcentuales. La reforma propuesta para el IVA incluiría los siguientes elementos: (1) la eliminación de todas las exenciones al IVA (exceptuando la educación, la salud, el transporte y el leasing); (2) la eliminación de las exenciones a las transacciones de finca raíz; (3) la conversión de todas las exenciones del IVA en exclusiones; (4) la conversión de todas las tarifas del IVA que estén por debajo de la tarifa general al 16 por ciento²⁴. Este paquete generaría inicialmente el 1,54 por ciento del PIB en recaudo tributario adicional, pero también daría lugar a un incremento en el coeficiente de Gini de 0,6 puntos porcentuales ya que los pobres pagarían ahora el IVA sobre bienes que antes estaban exentos/excluidos. Se lograrían reducciones adicionales en la desigualdad al canalizar el recaudo adicional en dos programas: la financiación de la declaración de renta de los trabajadores independientes y la expansión del programa Familias en Acción. Si se utilizara una combinación de las dos, el coeficiente de Gini puede reducirse en 2,65 puntos (B.1). Si solamente se utiliza el programa Familias en Acción, el efecto combinado sería el de una reducción de 1,40 puntos Gini (B.2).

61. Una combinación del impuesto de renta personal y una reforma al IVA podrían generar una reducción en el coeficiente de Gini de entre 3,3 y 4,5 puntos porcentuales. Tal como se ilustra en la Tabla 8, las diferentes propuestas pueden combinarse. La propuesta más efectiva combina el uso de los ingresos tributarios adicionales en los dos destinos ya discutidos: la financiación de una declaración de renta para los trabajadores independientes y la ampliación

²³ Existe una posibilidad de que la Corte Constitucional pueda, con posterioridad, regular esa tributación para aplicarla únicamente a los nuevos beneficiarios, aquellos que se retiren después de que la legislación se haya aprobado. En este caso la Corte puede hacer uso del argumento recurrente de los ‘beneficios netos esperados’ tal como sucedió con las reducciones en las tasas de reemplazo bajo la Ley 797 de 2007.

²⁴ Existen importantes aspectos legales en relación con esta propuesta a la luz de una sentencia anterior de la Corte Constitucional (C-776 of 2003) que limita el alcance del incremento del IVA (ver Clavijo, 2004).

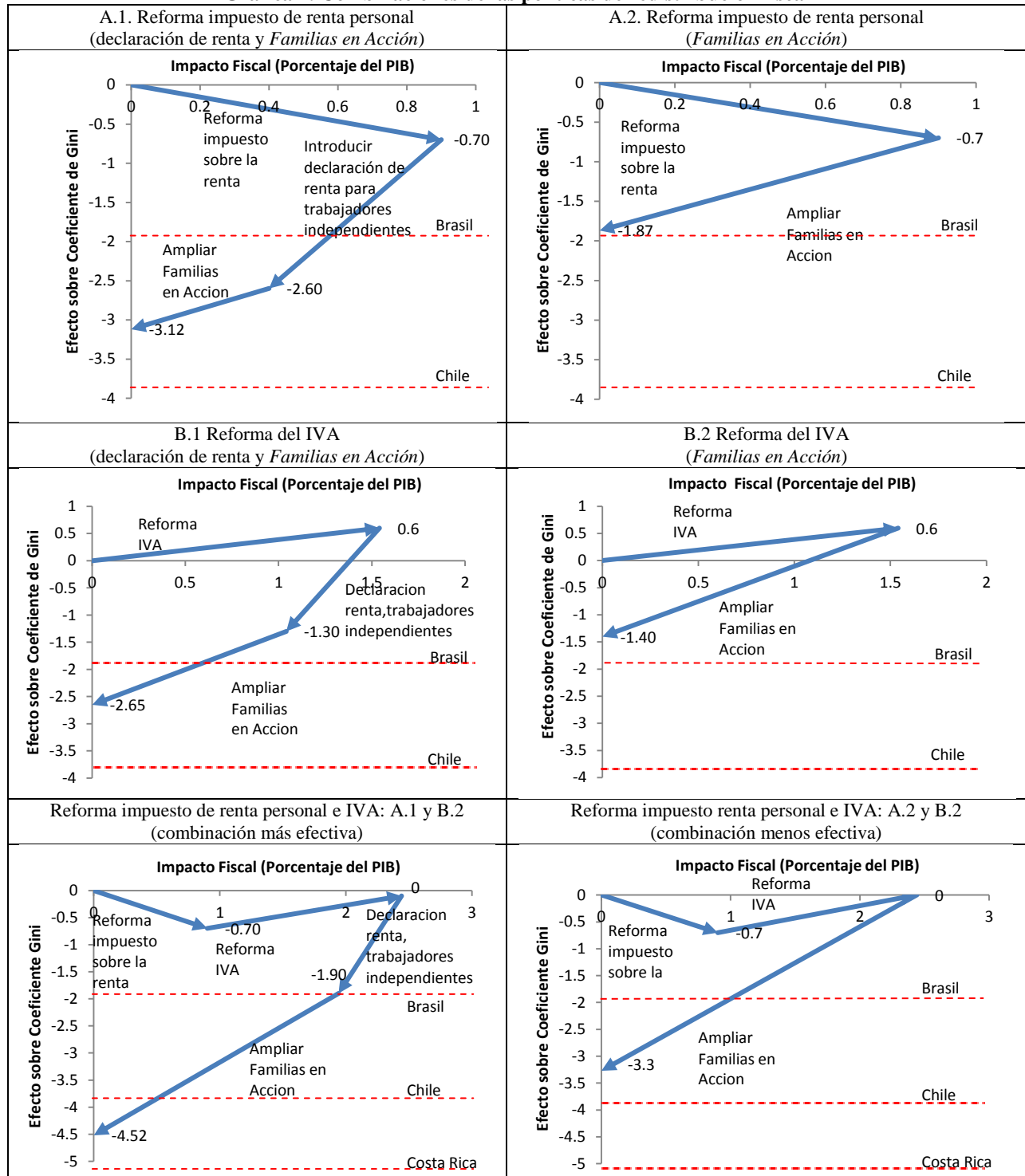
del programa *Familias en Acción*. La opción combinada menos efectiva se apoya únicamente en el programa *Familias en Acción*.

Tabla 8. Alternativas ilustrativas de política

Reforma de Política	Fuente de recaudo tributario adicional	Impacto Inicial	Uso del recaudo tributario adicional	Impacto sobre coeficiente de Gini fiscalmente neutro
A.1. Impuesto sobre la renta personal	(1) eliminar la exención del primer 25 por ciento de los ingresos; (2) eliminar la deducción por cuentas de ahorros voluntarios; (3) introducir la tributación de los ingresos por pensiones.	Recaudo tributario: +0,9% del PIB Coeficiente Gini: -0,7	(1) Declaración de renta trabajadores independientes (2) Ampliación programa Familias en Acción	-0,70 -1,90 -0,52 = -3,12
A.2. Impuesto sobre la renta personal	(1) eliminar la exención del primer 25 por ciento de los ingresos; (2) eliminar la deducción por cuentas de ahorros voluntarios; (3) introducir la tributación de los ingresos por pensiones.	Recaudo tributario: +0,9% del PIB Coeficiente Gini: -0,7	(1) Ampliación programa Familias en Acción	-0,70 -1,17 = -1,87
B.1 IVA	(1) eliminar todas las exenciones del IVA (exceptuando educación, salud, transporte y <i>leasing</i>); (2) eliminar las exenciones por transacciones de finca raíz; (3) convertir todas las exenciones del IVA en exclusiones; (4) convertir todas las tarifas del IVA por debajo de la tarifa general al 16%.	Recaudo tributario: +1,5% del PIB Coeficiente Gini: +0,6	(1) Declaración de renta trabajadores independientes (2) Ampliación programa Familias en Acción	+0,60 -1,90 -1,35 = -2,65
B.2 IVA	(1) eliminar todas las exenciones del IVA (exceptuando educación, salud, transporte y <i>leasing</i>); (2) eliminar las exenciones por transacciones de finca raíz; (3) convertir todas las exenciones del IVA en exclusiones; (4) convertir todas las tarifas del IVA por debajo de la tarifa general al 16%.	Recaudo tributario: +1,5% del PIB Coeficiente Gini: +0,6	(1) Ampliación programa Familias en Acción	+0,60 -2,00 = -1,40
Propuesta combinada más efectiva	Impuesto sobre la renta (A.1) y IVA (B.2)	Recaudo tributario: +2,3% del PIB Coeficiente Gini: 0,0	(1) Declaración de renta trabajadores independientes (2) Ampliación programa Familias en Acción	-3,12 -1,40 = -4,52
Propuesta combinada menos efectiva	Impuesto sobre la renta (A.2) y IVA (B.2)	Recaudo tributario: +2,3% del PIB Coeficiente Gini: 0,0	(1) Ampliación programa Familias en Acción (2) Ampliación programa Familias en Acción	-1,87 -1,40 = -3,27

Nota: propuesta combinada más efectiva toma en cuenta que la opción de introducción de una declaración de renta está disponible únicamente para el primer 0,5 por ciento del gasto fiscal del PIB.

Gráfica 7. Combinaciones de las políticas de redistribución fiscal



Fuente: Tabla 8. Nota: Los números de la gráfica ilustran solamente el impacto sobre el coeficiente de Gini.

6. Conclusiones

62. **Colombia cuenta con el séptimo coeficiente de Gini de desigualdad en el ingreso más alto del mundo.** La Administración Santos es consciente de este desafío y he hecho avances importantes para reducir las desigualdades. Está apuntando a una reducción de un punto Gini anual durante su mandato. La Administración también aspira a ser parte del grupo de países OCDE que cuentan con desigualdades en los ingresos muy inferiores, principalmente como resultado de políticas efectivas de redistribución fiscal.

63. **El potencial de la redistribución fiscal sigue siendo poco explotado en Colombia.** Los efectos redistributivos de los impuestos directos e indirectos se anulan mutuamente, y las transferencias monetarias tienen un impacto ínfimo (y quizás negativo) sobre la desigualdad.

64. **La tributación directa difícilmente tiene impacto sobre el coeficiente de Gini.** La tributación sobre la renta personal genera una cantidad relativamente baja de ingresos y, por lo tanto, tiene un bajo potencial redistributivo. El sistema se caracteriza por un umbral alto en los ingresos, implicando que menos del dos por ciento de los colombianos adultos realmente hace una declaración de renta y paga el impuesto personal de renta. Una variedad de exenciones tributarias, que benefician principalmente a quienes tienen ingresos altos, debilita aún más la base tributaria. Por último, los trabajadores independientes de ingresos bajos son castigados debido a que se les grava en la fuente de manera presuntiva, sin derecho a reembolsos mediante la presentación de una declaración anual de renta.

65. **El Impuesto al Valor Agregado (IVA) es regresivo en Colombia.** Esto puede sorprender dadas las exenciones tributarias de muchos bienes básicos consumidos por los pobres. Sin embargo, estos productos también son consumidos por los ricos y esto, en mayor medida, implica que los hogares ricos se benefician de manera desproporcionada de las exenciones y de las exclusiones del IVA. Mientras que las exenciones/exclusiones del IVA hacen que este impuesto sea menos regresivo de lo que de otra manera habría sido, no lo hace de modo efectivo con respecto al costo.

66. **Las transferencias públicas monetarias son regresivas, mientras que el gasto público no monetario es, en general, progresivo.** Las transferencias pensionales considerables, que benefician principalmente a los ricos, dan como resultado una alta distribución regresiva de las transferencias públicas monetarias, acompañada de alguna compensación proveniente del programa de transferencias condicionadas en efectivo, que es relativamente pequeño (en términos fiscales), pero que está bien orientado hacia los pobres. Los programas públicos no monetarios, tales como la educación preescolar y la educación primaria, el régimen de seguridad en salud y los programas para la primera infancia, son en general progresivos.

67. **Cuando se consideran las opciones de política para reducir la desigualdad en el ingreso, los legisladores podrían pensar en la combinación de paquetes de políticas que optimicen el impacto fiscal y la efectividad.** El hecho de que varias políticas redistributivas podrían conducir a ahorros fiscales sustanciales abre la perspectiva de un potencial importante para maximizar el impacto en la reducción de la desigualdad mediante el uso efectivo de estos recursos. Dicho eso, es importante hacer énfasis en que mejorar la progresividad de las

transferencias públicas también puede llegar lejos en la reducción de la desigualdad en los ingresos.

68. **Un paquete ilustrativo de políticas que combina tres opciones de políticas podría ser suficiente para alcanzar niveles de desigualdad cerca de lo que hoy tiene Costa Rica.** La propuesta incluye: (1) reducciones de las exenciones en el impuesto de renta personal, (2) reducciones en la mayoría de las exenciones/exclusiones del impuesto al valor agregado, y (3) la tributación sobre los ingresos generados por las pensiones. El impacto inicial de esta propuesta podría generar un ahorro fiscal sustancial (2,4 por ciento del PIB), que podría utilizarse para financiar la introducción de una declaración de renta para los trabajadores independientes (0,5 por ciento del PIB) y una ampliación del programa de transferencias condicionadas en efectivo. Estas combinación de medidas dan lugar a una reducción calculada en el coeficiente de Gini de 4,5 puntos, o un nivel de desigualdad para Colombia menor que en Chile y cerca del nivel de Costa Rica.

69. **El paquete propuesto de reformas ilustra el potencial sustancial no explotado de la redistribución fiscal en Colombia, pero no debe interpretarse como una recomendación de política específica.** Se necesitaría trabajo adicional de análisis para identificar todas las opciones posibles de políticas, incluyendo nuevos programas y progresividad mejorada de los existentes, y luego elegir los que sean óptimos. Las simulaciones adicionales de las encuestas a los hogares deberían necesitarse para confirmar la precisión de estos cálculos.

70. **Se recomienda adelantar un trabajo analítico adicional para derivar recomendaciones específicas de políticas.** Desde el área de tributación, la información más importante que hace falta se relaciona con el impacto redistributivo de la tributación a la nómina, incluyendo los efectos de una reforma a la financiación de la seguridad social. También se garantiza una mejor comprensión acerca de las respuestas de comportamiento frente a cambios en la tributación o en el gasto. El Banco Mundial ya ha trabajado con el Instituto de Estudios Fiscales del Reino Unido en el diseño de un modelo (METES) que estudia los impactos de las reformas fiscales sobre la eficiencia y la igualdad en el caso de México. Este enfoque puede adoptarse de manera útil para Colombia. El acceso mejorado a los datos del contribuyente anónimo harían mucho bien para nuestra comprensión de las dinámicas de los individuos con más ingresos y las implicaciones para la distribución del ingreso. Además, se sabe poco acerca de los impuestos diferentes a la tributación sobre la renta personal o sobre el valor agregado. Tal es el caso de los impuestos a las transacciones financieras, al patrimonio y a los combustibles. Desde el área del gasto, se necesita información adicional acerca de algunos programas específicos, incluyendo la agricultura.

71. **Para terminar, también sería provechoso un análisis de política económica con el fin de revisar la factibilidad del paquete propuesto para la redistribución fiscal.** Este documento ha evitado, de manera deliberada, el tema crítico del grado en el cual se pueden llevar a cabo las medidas de política propuestas dadas la política económica actual y las limitaciones legales que Colombia enfrenta. Un análisis basado en la evidencia, como el que se presenta aquí, sería un punto de partida útil para llevarlo a cabo.

REFERENCES

- Atkinson, A., T. Piketty, and E. Saez, 'Top Incomes in the Long Run of History', *Journal of Economic Literature* 49(1): 3-71.
- Azevedo, J., G. Inchauste, V. Sanfelice, 2012, 'Growth without Reductions in Inequality, draft background paper prepared for the *Colombia Equity Assessment*, World Bank, processed.
- Bird, R. and E. Zolt, 2005, 'Redistribution via taxation: the limited role of the personal income tax in developing countries, *Law Review* 52.
- Clavijo, S., 2004, 'Descifrando la "Nueva" Corte Constitucional', Libros de Cambio, Editorial Alfa Omega.
- Cornia, G., 2010, 'Income Distribution under Latin America's New Left Regimes', *Journal of Human Development and Capabilities* 11(1):85-114.
- Cuesta, J. and M. Olivera, 2010, Social Security Distortions onto the Labor Market: Estimates for Colombia. World Bank Policy Research Working Paper, 5390.
- Goñi, E., J. H. López, L. Servén, 2011, 'Fiscal redistribution and Income Inequality in Latin America', *World Development* 39(9): 1558-1569.
- Espinosa, F., 2011, *Inventory of social protection programs*, processed, World Bank.
- International Monetary Fund, 2011a, 'Colombia – Hacia un sistema tributaria más competitivo', Washington D.C.
- International Monetary Fund, 2011b, 'Revenue mobilization in developing countries', Washington D.C.
- Gaviria, A., C. Medina, and C. Mejía. 2006. "Assessing Health Reform in Colombia: From Theory to Practice." *Economía* 7(1): 29–63.
- G20, 2011, 'Supporting the development of more effective tax systems, a report to the G20 development working group by the IMF, OECD, UN and the World Bank.
- Heady, C., 'Optimal taxation as a Guide to Tax Policy: A survey', *Fiscal Studies* 14(1): 15-41.
- John, J., 2006, 'The political economy of taxation and tax reform in developing countries', *UNU-WIDER Research Paper* 2006/74.
- Jorratt, M., 2010, 'Diagnóstico de la estructura tributaria de Colombia y propuestas de reforma tributaria', Informe preparado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Processed.
- Kugler, A., and M. Kugler. 2009. "The Labor Market Effects of Payroll Taxes in a Middle Income Country: Evidence from Colombia." *Economic Development and Cultural Change* 57: 335-58.
- López-Calva, Luis Felipe and Nora Lustig, eds., 2010, *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Brookings Institution Press and UNDP, Washington D.C.
- Lustig N, 2011, 'Fiscal Policy and Income Redistribution in Latin America: Challenging the Conventional Wisdom', background paper for CAF *Fiscal Policy for Development: Improving the Nexus between Revenues and Spending*.
- Mirrless, J., 2010, 'Dimensions of Tax design – the Mirrless Review', Oxford University Press.
- Melo, L. and J. Ramos, 2010, 'Algunos aspectos fiscales y financieros del sistema de salud en Colombia', *Borradores de Economía* 624, Banco de la Republica, Bogota.

- Mondragón-Vélez, C., X. Peña, and D. Wills. 2009. Labor Market Rigidities and Informality in Colombia. Universidad de los Andes. Unpublished.
- Núñez, J., and L. Cuestas. 2006a. “Propuesta para el diseño de un sistema de protección social para Colombia.” Documento CEDE 2006-25, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
- Núñez, J., 2009, ‘Incidencia del gasto público social en la distribución del ingreso, la pobreza, y la indigencia’, Archivos de Economía Documento 359, Departamento Nacional de Planeación.
- Núñez, J., 2011, ‘La Nueva Línea de Pobreza’, *Tendencia Económica 112*, Fedesarrollo.
- OECD, 2010, ‘Colombia – Economic Assessment’, Paris.
- OECD, 2012, ‘Reducing income while boosting economic growth: Can it be done?’, chapter in *Economic Policy Reforms 2012*, Paris (forthcoming).
- Sánchez, F., V. Duque, and M. Ruiz. 2009. Costos laborales y no laborales y su impacto sobre el desempleo, la duración del desempleo y la informalidad en Colombia: 1980–2007. Serie Documentos Cede, 2009-11, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
- Santamaría, M., F. García, and A. V. Mujica. 2009. “Los costos no salariales y el mercado laboral: impacto de la reforma a la salud en Colombia.” Unpublished.
- Soares, S., R. Osorio, M. Medeiros, and E. Zepeda, 2009, ‘Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts upon Inequality’, *Estudios Económicos, número extraordinario*, 207-224.
- World Bank, 2011, ‘On the Edge of Uncertainty – Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean during the Great Recession and Beyond’, Washington D.C.

Anexo 1: Resumen del Impacto de algunos impuestos y transferencias sobre el coeficiente de Gini

		Impacto sobre coeficiente Gini (puntos)	Beneficios recibidos por el 20% más pobre	Beneficios recibidos por el 20% más rico	Impacto fiscal (% del PIB)	Fuente
A	Ingresos del mercado (antes de las transferencias públicas monetarias y de los impuestos)					(a)
B	+Transferencias en efectivo	0.00				(a)
C=A+C	Ingreso bruto (ingresos antes de transferencias en efectivo)					(a)
D	-Impuestos directos	-1.00				(a)
E=C+D	Ingresos disponibles (ingresos después de las transferencias en efectivo y de los impuestos directos)					(a)
F	- Impuestos indirectos	+1.00				(a)
G=E+F	Ingresos después de impuestos (ingresos después de transferencias en efectivos y todos los impuestos)					(a)
H=D+F	Impuestos directos e indirectos	0.00				(a)
B	Beneficios públicos monetarios	+0.97	3.1	79.0	4.0	(c)
	Pensiones	+1.63	0.1	86.3	3.4	(c)
	Transferencia condicionadas en efectivo	-0.39	44.9	1.3	0.3	(c)
	PPSAM	-0.09	37.2	5.6	0.1	(c)
	Familias Guardabosques	-0.04	42.3	5.2	0.0	(c)
	Subsidio Familiar (CCF)	-0.05	1.9	31.9	0.2	(c)
	Beneficios públicos no monetarios					
	Educación	-3.85	26.8	11.8	4.7	(c)
	Preescolar	-0.31	35.3	2.8	3.7	(c)
	Primaria	-2.01	34.8	4.5		(c)
	Secundaria	-1.51	24.7	10.0		(c)
	Técnica	-0.02	9.6	18.6	1.0	(c)
	Tecnológica	-0.02	11.3	22.9		(c)
	Superior	-0.11	3.7	45.8		(c)
	Salud	-2.54	38.6	22.0	5.6	(c)
	Régimen subsidiado	-1.70	32.7	5.3	1.5	(c)
	Régimen contributivo	-0.76	5.9	34.8	3.3	(c), (e)
	Régimen externo	-0.15	27.2	9.7	0.8	(c)
	Primera infancia	-0.41	32.4	3.1	0.3	(c)
	Primera Infancia	-0.09	35.8	-0.3	0.1	(c)
	ICBF	-0.19	29.7	3.9	0.1	(c)
	Alimentación escolar	-0.14	34.5	4.1	0.1	(c)
			Impuestos pagados por ingresos por 10% más pobre	Impuestos pagados por ingresos por 10% más rico		
D	Impuesto directos sobre renta personal	-0.30	1.75	3.97	1.1	(b),(d)
	Exenciones impuesto de renta (seleccionadas)	+0.70			0.92	(b)
	Exención del 25 por ciento de la renta				0.42	(b)
	Cuentas voluntarias de ahorros (AFC)				0.25	(b)
	No tributación del ingresos por pensiones				0.25	(b)
	Intereses hipotecarios				0.01	(b)
	Gastos en salud/educación				0.03	(b)
	Ausencia declaración renta trabajadores independientes	+1.9			0.50	(b)
F	Impuestos indirectos	+1.18	50.9	5.7	5.4	(b),(d)
	Propuesta de reforma:	+0.60*			1.54	(f)
	Exenciones IVA (excepto educación, salud, transporte y leasing)				0.89	(f)
	Exenciones IVA en transacciones de finca raíz				0.45	(f)
	Tarifa cero del IVA en lugar de exenciones				0.11	(f)
	Tarifas IVA inferiores a tasa general del 16%				0.09	(f)

Fuentes: (a) Goñi *et al* (2011) basados en las ECV (2003) con nuevos datos aportados por los autores. (b) Jorratt (2010) con base en la ENIG (2006-07). (c) Núñez (2009) con base en las ECV (2008). (d) FMI (2011a). (e) Melo y Ramos (2010). (f) Banco Mundial (2012). Nota: *El costo final para amparar a los pobres frente a la propuesta de reforma del IVA es el 0,33 por ciento. Estos recursos podrían canalizarse de nuevo hacia los pobres mediante un programa bien orientado para la pobreza. La reforma del IVA genera una ganancia neta en los ingresos de 1,57 por ciento del PIB que, potencialmente, podría utilizarse para reducir el coeficiente de Gini aun más.

Anexo 2: Marco Analítico de la Redistribución Fiscal

Este Anexo ofrece un marco para el análisis de la efectividad de la redistribución fiscal.

T son los impuestos (directos o indirectos), TE son los gastos tributarios (los ingresos perdidos por exenciones tributarias), E son las transferencias públicas y G^* denota el coeficiente de Gini de los ingresos del mercado (antes de impuestos y de las transferencias). El coeficiente de Gini después de impuestos y transferencias, G , puede entonces escribirse utilizando la siguiente forma funcional implícita:

$$G = F(T, TE, E, G^*) \quad (1)$$

La forma funcional de la ecuación (1), incluyendo los signos de la primera y de la segunda derivadas, es una pregunta empírica, que depende del país y de los datos en cuestión. Incluso, algunas consideraciones y ejemplos ilustran la utilidad de escribir esta relación básica.

Para ilustrarlo, ¿qué sucedería a la desigualdad en los ingresos, G , si los impuestos, T , aumentan? Si el signo de la primera derivada es positivo, $\frac{\partial G}{\partial T} > 0$, entonces el impuesto es regresivo, como en el caso del impuesto al valor agregado en Colombia. En términos generales, el signo de la primera derivada conduce a la siguiente clasificación:

Tabla A.1 Clasificación de los impactos fiscales progresivos y regresivos

Signo de la primera derivada	Interpretación	Ejemplo en Colombia
$\frac{\partial G}{\partial T} > 0$	Tributación regresiva	Impuesto al valor agregado
$\frac{\partial G}{\partial T} < 0$	Tributación progresiva	Impuesto al valor agregado
$\frac{\partial G}{\partial TE} > 0$	Gasto tributario regresivo	Exenciones impuesto sobre la renta personal
$\frac{\partial G}{\partial TE} < 0$	Gasto tributario progresivo	No hay ejemplos
$\frac{\partial G}{\partial E} > 0$	Transferencias públicas regresivas	Transferencias pensionales
$\frac{\partial G}{\partial E} < 0$	Transferencias públicas progresivas	Transferencias condicionadas en efectivo

Como muestra la Tabla A.1, el signo de la primera derivada puede variar por razones conceptuales y empíricas. Por ejemplo, mientras que las transferencias de las pensiones públicas son regresivas en Colombia, éstas pueden ser progresivas en otros países. Independientemente, la meta de la política para reducir la desigualdad en los ingresos puede alcanzarse con cualquier programa fiscal aumentando los programas progresivos o reduciendo los programas regresivos.

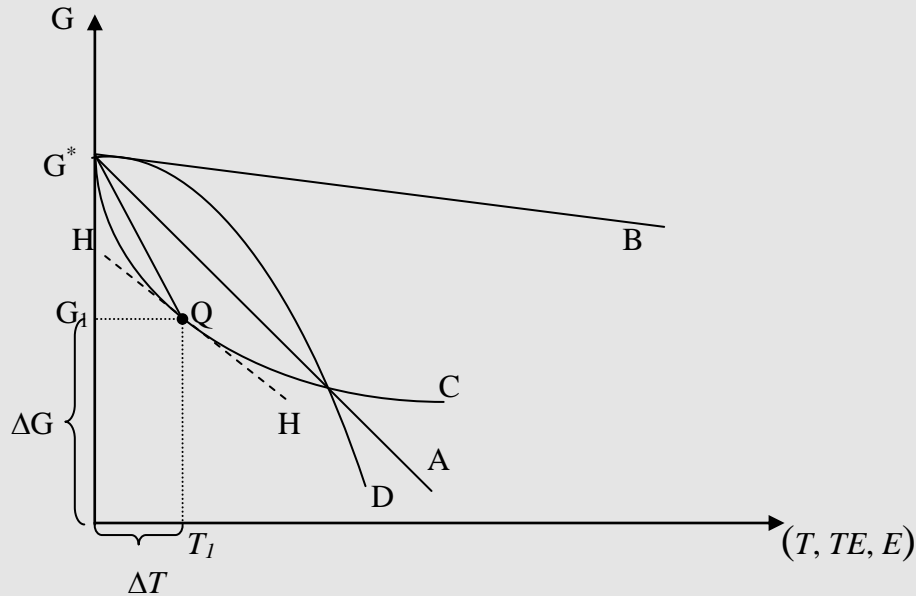
El valor numérico de la primera derivada, que mide la *efectividad marginal de la redistribución fiscal (METR)*, reviste un interés especial:

$$\left| \frac{\partial G}{\partial (\cdot)} \right| \quad (2)$$

Por cada dólar o peso de la redistribución fiscal, a través de los impuestos o de las transferencias, la expresión (2) mide el impacto marginal sobre el coeficiente de Gini.

La ecuación 1 está ilustrada en la Gráfica A.1 con el programa fiscal (T , TE , o E) sobre el eje horizontal, mientras que el coeficiente de Gini está en el eje vertical. La intersección con el eje vertical está dada por G^* - el nivel de desigualdad en los ingresos en ausencia de impuestos y transferencias.

Gráfica A.1. Función de la redistribución fiscal



La forma funcional de la redistribución fiscal F es desconocida. En el caso simple en el que la segunda derivada es cero, $\partial^2 G / \partial(T)^2 = 0$, la Función de Redistribución Fiscal, F , es lineal. Al comparar el segmento de la línea AG^* con BG^* , notamos que $\left| \frac{\partial G}{\partial(T)} \right|_A > \left| \frac{\partial G}{\partial(T)} \right|_B$, lo que supone que el programa fiscal A es más efectivo para la reducción de G que el programa B. En casos no lineales, donde $\partial^2 G / \partial(T)^2 \neq 0$, se muestran dos posibilidades: el programa C, en el que el efecto de la reducción de la desigualdad está declinando en T (la segunda derivada es positiva), y el programa D, en el que el efecto sobre G está aumentando (la segunda derivada es negativa).

Idealmente, los programas fiscales deben clasificarse según la efectividad marginal de la redistribución fiscal en el punto relevante de la función de la redistribución fiscal, F , tal como el punto Q en el Programa C $\left| \frac{\partial G(T_1, G_1)}{\partial(T)} \right|$. Sin embargo, dados los datos disponibles, este documento (Tabla 7) utiliza, en su lugar, la *efectividad promedio de la redistribución fiscal*, mediante valores numéricos, definidos como:

$$\left[\frac{\Delta G}{\Delta T} \right] \quad (2)$$

Tal como se ilustra en la Gráfica A.1, existe una diferencia entre las mediciones marginales y promedio, mostradas por las diferencias en la pendiente de los segmentos HH' (efectividad marginal) y QG^* (efectividad promedio). Esta diferencia es pequeña para valores pequeños de redistribución fiscal. Por último, observe que el marco analítico es suficientemente flexible para

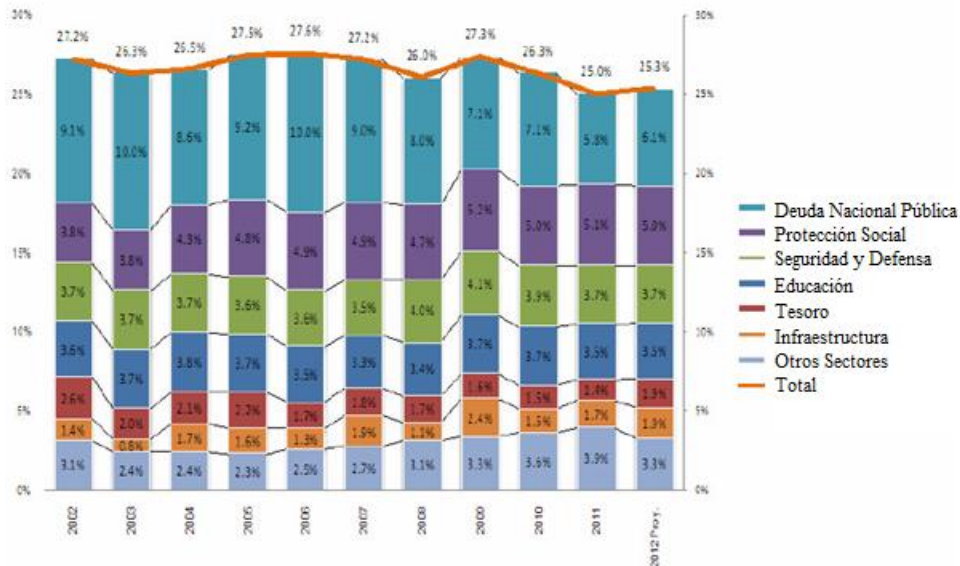
permitir cambios en la estructura del programa fiscal o en el grado de progresividad. La progresión creciente de un programa, por ejemplo, puede ilustrarse como un cambio del segmento BG* al AG*.

Colombia: Ingresos Tributarios Brutos, 2005-2010.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010-2005
Ingresos Tributarios Totales	17.4	18.4	18.2	18.3	18.3	17.7	0.3
Nivel Nacional	13.2	14.1	14.3	14.2	13.8	13.1	-0.1
Impuesto sobre las ventas	5.4	5.9	6.1	5.9	5.5	5.7	0.3
Impuesto sobre la renta	5.5	5.8	5.7	5.5	6.0	5.1	-0.3
Gravámenes Arancelarios	0.9	1.0	1.0	0.9	0.8	0.9	0.0
Gravámenes Movimientos Financieros	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	-0.1
Impuesto al patrimonio	0.1	0.1	0.3	0.7	0.4	0.4	0.3
Impuesto global a la gasolina	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	-0.1
Otros	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	-0.1
Departamentos	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.0
Impuesto consumo de cerveza	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.0
Impuesto consumo de licores	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	-0.1
Impuesto consumo de cigarrillos	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
Sobretasa a gasolina	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
Otros	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.1
Municipalidades	1.8	1.9	1.9	1.9	2.0	2.1	0.3
Impuesto predial unificado	0.6	0.6	0.5	0.5	0.6	0.7	0.1
Impuesto de industria y comercio	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.1
Sobretasa a gasolina	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	-0.1
Otros	0.2	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.3
Sistema de Pensiones	1.5	1.5	1.2	1.4	1.6	1.6	0.1
PBI Nominal (COL\$ miles de millones)	340,156	383,898	431,072	481,037	508,532	546,951	

Fuente: FMI (2011a).

Colombia: Composición sectorial del gasto público



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.