

Trabajos de investigación

Autores
Jairo Nuñez
David Lasso
Coordinación
Felipe Korreales (AFD)

Agosto 2023
Número 292

Incidencia de
los impuestos y
el gasto social:
escenarios de
política pública
para Colombia



Agence française de développement

Papiers de recherche

Les *Papiers de Recherche de l'AFD* ont pour but de diffuser rapidement les résultats de travaux en cours. Ils s'adressent principalement aux chercheurs, aux étudiants et au monde académique. Ils couvrent l'ensemble des sujets de travail de l'AFD : analyse économique, théorie économique, analyse des politiques publiques, sciences de l'ingénieur, sociologie, géographie et anthropologie. Une publication dans les *Papiers de Recherche de l'AFD* n'en exclut aucune autre.

Les opinions exprimées dans ce papier sont celles de son (ses) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement celles de l'AFD. Ce document est publié sous l'entière responsabilité de son (ses) auteur(s).

AFD Research Papers

AFD Research Papers are intended to rapidly disseminate findings of ongoing work and mainly target researchers, students, and the wider academic community. They cover the full range of AFD work, including: economic analysis, economic theory, policy analysis, engineering sciences, sociology, geography, and anthropology. *AFD Research Papers* and other publications are not mutually exclusive.

The opinions expressed in this paper are those of the author(s) and do not necessarily reflect the position of AFD. It is therefore published under the sole responsibility of its author(s).

Incidencia de los impuestos y el gasto social

Escenarios de política pública para Colombia

AUTHORS

Jairo Nuñez
Fedesarrollo

David Lasso
Fedesarrollo

COORDINATION

Felipe Korreales (AFD)

Resumen

En 2020, Colombia registró los niveles más altos de desigualdad y pobreza en la última década. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2020), la tasa de pobreza monetaria alcanzó el 42,5% y el índice de desigualdad GINI se situó en 0,544. El incremento de estos indicadores puede atribuirse a un peor desempeño del mercado laboral y a la pandemia del COVID-19. En este contexto, este análisis examina la situación de estos indicadores utilizando la metodología de incidencia fiscal desarrollada por el Commitment to Equity (CEQ), que permite identificar el efecto de la estructura fiscal y el gasto social en el país sobre la pobreza y la desigualdad. Luego, través de una herramienta para realizar micro-simulaciones, se proponen tres escenarios con el fin de identificar tendencias en políticas públicas y fiscales que podrían contribuir a reducir la pobreza y la desigualdad:

- i) la simulación del entorno político tributario,
- ii) las modificaciones en el gasto social,
- iii) los efectos posibles de la reforma tributaria aprobada en 2022.

Los resultados de dichos ejercicios indicaron que, en el panorama político tributario y fiscal, la expansión del programa *Colombia Mayor* es el que presenta mejores resultados en términos de reducción de pobreza y desigualdad en el país. Por último, según las estimaciones, los cambios incluidos en la reforma tributaria de 2022 no tendrían un impacto significativo en los indicadores de pobreza y desigualdad, sin conocer aún el destino del mayor recaudo tributario.

Palabras clave

Colombia, incidencia fiscal, gasto público, desigualdades, pobreza

Clasificación JEL

D31, H22, I38

Versión original

Español

Acceptado

Junio de 2023

Résumé

En 2020, la Colombie a enregistré des niveaux d'inégalité et de pauvreté les plus élevés de la dernière décennie. Selon le Département administratif national des statistiques (DANE, 2020), le taux de pauvreté monétaire a atteint 42,5 % et l'indice d'inégalité de GINI s'est établi à 0,544. L'augmentation de ces indicateurs peut être attribuée à de moins bonnes performances du marché du travail et à la pandémie du COVID-19. Dans ce contexte, cette analyse examine la situation de ces indicateurs en utilisant la méthodologie de l'incidence fiscale développée par le Commitment to Equity (CEQ), qui permet d'identifier l'effet de la structure fiscale et des dépenses sociales du pays sur la pauvreté et l'inégalité. Ensuite, à l'aide d'un outil de micro-simulation, trois scénarios sont proposés afin

d'identifier les tendances des politiques publiques et fiscales qui pourraient contribuer à réduire la pauvreté et les inégalités :

- i) la simulation de l'environnement fiscal politique,
- ii) les changements dans les dépenses sociales,
- iii) les effets possibles de la réforme fiscale approuvée en 2022.

Les résultats de ces exercices indiquent que, dans le paysage de la politique fiscale et budgétaire, le programme *Colombia Mayor* est celui qui présente les meilleurs résultats en termes de réduction de la pauvreté et de l'inégalité dans le pays. Enfin, selon les estimations, les changements inclus dans la réforme fiscale de 2022 n'auraient pas eu d'impact significatif sur les indicateurs de pauvreté et d'inégalité, sans que l'on connaisse encore la destination des recettes fiscales accrues.

Mots-clés

Colombie, incidence fiscale, dépenses publiques, inégalités, pauvreté.

Introducción

Previo a la pandemia causada por el COVID-19, Colombia, al igual que algunos países de América Latina, habían mostrado resultados positivos con respecto a la reducción de la pobreza y la desigualdad. Por ejemplo, la pobreza total se redujo en 6,1 puntos porcentuales entre 2012 y 2018 pasando de 40,8% a 34,7% al igual que la pobreza extrema, que pasó de 11,7% a 8,2%, de acuerdo con las estadísticas oficiales. Así mismo, si bien Colombia se encuentra en los países más desiguales de la región, redujo su índice de Gini (Índice comprendido entre 0 y 1, y 1 siendo una situación de total desigualdad) cerca de 0,03 unidades pasando de 0,539 en 2012 a 0,508 en 2017, según los datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, 2021). Sin embargo, debido a la contingencia de salud pública, muchas personas perdieron sus empleos o vieron reducidos sus ingresos debido a las medidas de contención y aislamiento que afectaron tanto la oferta como la demanda agregada. Naturalmente, los niveles de pobreza aumentaron significativamente y la desigualdad tuvo un repunte llegando a valores de cinco años atrás. Incluso, para 2020, el país quedó, según el último panorama social de la CEPAL, como el más desigual de Latinoamérica (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2021).

En este sentido, la estructura tributaria del país cumple un rol fundamental en la medida en que las transferencias directas, indirectas y en especie se transforman en apoyos para los hogares más vulnerables de forma que puedan satisfacer sus necesidades básicas y

se equilibre en alguna medida esas desigualdades. Además, teniendo en cuenta que la progresividad es uno de los principios del sistema tributario, aquellos con mayores ingresos deben pagar mayores impuestos para financiar el gasto social. En este sentido la reforma tributaria, que empezó a regir en 2018, realizó algunas modificaciones al estatuto correspondiente con el objetivo de aumentar el recaudo y garantizar la progresividad en el sistema.

Un elemento clave para entender el panorama de esta reforma son las últimas elecciones presidenciales en el país y, con ellas, un cambio de mando con nuevas modificaciones en algunos aspectos de interés nacional entre los que se encuentran los asuntos fiscales. De esta forma, durante los primeros meses del nuevo gobierno, fue tramitada y aprobada una nueva reforma que, luego de las discusiones en los órganos legislativos, modificó la estructura tributaria otros en varios aspectos como: el impuesto de renta a personas naturales y jurídicas, los impuestos saludables, algunos impuestos ambientales, entre otros. De esta forma, a través de estos cambios en el sistema tributario, el gobierno electo busca financiar los programas y proyectos estratégicos que serán definidos en las diferentes instancias de planeación.

En este sentido, para evaluar la incidencia del sistema tributario sobre la pobreza y la desigualdad, Lustig (2018) presenta la metodología del Commitment to Equity (CEQ), la cual es una herramienta para el análisis redistributivo de los instrumentos de política sobre la pobreza y la desigualdad. En este

sentido, a partir de las encuestas de hogares, es posible evaluar la capacidad redistributiva de los impuestos y las transferencias (sean directos o indirectos) para orientar la política pública en esta materia. Tomando como referencia cuatro tipos de ingreso: ingreso de mercado más pensiones o pre fiscal, ingreso disponible, ingreso consumible e ingreso final (cuya descripción se encuentra en la Gráfica 1), se busca medir la pobreza y la desigualdad en cada uno de ellos para evaluar los cambios causados por los instrumentos de política. Entendiendo que la metodología establece una secuencialidad en estos tipos de ingreso, esta permite identificar, por ejemplo, el efecto de los impuestos y transferencias directas e indirectas, junto con las transferencias en especie de salud y educación.

Este documento presenta un análisis de la incidencia del sistema tributario en los niveles de pobreza y desigualdad para el año 2020, considerando los efectos de la reforma tributaria implementada en 2018 y de la pandemia. Asimismo, debido a la aprobación de la reforma tributaria en 2022, se incluye una simulación sobre la posible incidencia de los cambios introducidos en dicha reforma en los impuestos mencionados, en relación con la pobreza y la desigualdad. La principal fuente de información para estos ejercicios es la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH) realizada por el DANE en 2017. En consecuencia, estos datos fueron actualizados para el año 2020 mediante micro-simulaciones del panorama económico y laboral del país. Para llevar a cabo este proceso, se utilizó la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) de 2020, teniendo en cuenta

variables como la proporción de ocupación y los salarios promedio de los principales sectores económicos.

Además, debido a la importancia de la política fiscal y del gasto social, se presentan los impactos de algunas medidas tributarias a través de una serie de simulaciones que cambian parámetros de la estructura actual del sistema y buscan identificar sus posibles efectos.¹ Por un lado, el primer escenario busca estimar los impactos sobre variables como pobreza, desigualdad, recaudo por deciles, entre otras; realizando cambios en parámetros de la estructura tributaria como: las rentas exentas limitadas, los umbrales de tributación, la base gravable, las tarifas de impuestos y ganancias ocasionales. Por otro lado, el segundo escenario busca estimar los efectos sobre las mismas variables por medio de cambios en la política social como, por ejemplo, la ampliación de la cobertura y las transferencias de programas ya existentes. Es importante recordar, que los cambios son un conjunto de medidas que en su totalidad consideramos podrían tener un impacto global sobre las desigualdades, mas no permite hacer un análisis del impacto de cada una de las medidas individualmente. Finalmente, el tercer escenario presenta los posibles efectos de los cambios incluidos en la reforma tributaria recientemente aprobada en la cual se modifica la estructura tributaria y no el gasto social. De esta forma, este documento muestra algunos escenarios que pueden orientar la política fiscal en los años siguientes teniendo en cuenta sus impactos en la reducción de la pobreza y la desigualdad y, además, una primera idea de los posibles

¹ Durante la elaboración de este trabajo y en el momento, se tiene una discusión con algunas entidades del gobierno nacional quienes han

encontrado una utilidad en la herramienta, y con quienes hemos realizado múltiples simulaciones. En este documento solo se mencionan las que

efectos de las últimas modificaciones en la estructura tributaria.

El presente informe está compuesto por ocho secciones incluyendo esta introducción. En la segunda, se presenta una descripción de la metodología del CEQ. Mientras que, en la tercera y en la cuarta, se encuentra una caracterización y descripción de la distribución del ingreso en Colombia, respectivamente, junto con los principales elementos de la estructura tributaria en lo referente al impuesto de renta. La quinta sección presenta algunas observaciones

acerca de la estructura de datos utilizada y en el sexto apartado se describe los resultados de la metodología CEQ para la actualización de la información de la ENPH. Además, dichos datos son comparados con los resultados del documento elaborado por Núñez et al (2020) usando la información del 2017 con el objetivo de identificar los cambios entre las dos mediciones. Por su parte, la séptima sección presenta los escenarios de política fiscal tomando como referencia la actualización de la metodología para el 2020. Finalmente, la octava y última sección presenta las conclusiones.

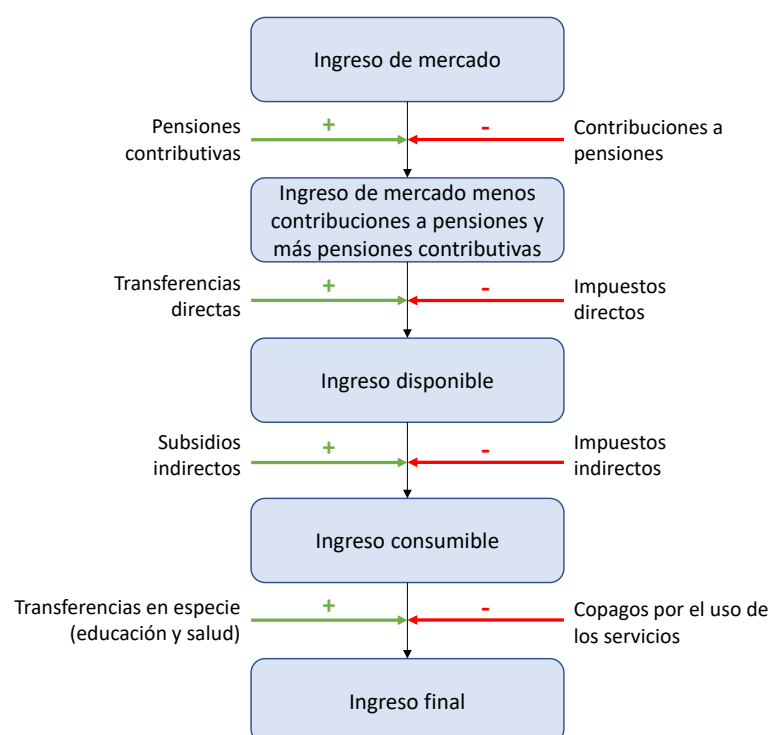
consideramos más relevantes para un impacto en las desigualdades.

1. Análisis de incidencia fiscal: la metodología del CEQ

De acuerdo con lo anterior, esta sección presenta las principales características de la metodología del CEQ, la cual es utilizada para estudiar la incidencia de los impuestos y las transferencias sobre la pobreza y la desigualdad dentro de los países. Teniendo en cuenta algunas variables como los impuestos directos e indirectos, las transferencias directas, indirectas o en especie, los copagos para los servicios de salud y educación, entre otras. De esta forma, es posible establecer cinco tipos de ingreso, los cuales corresponden al de mercado, al de mercado menos contribuciones a pensiones y más pensiones contributivas, al disponible, al consumible y al final. De esta forma, a partir de estos tipos de ingreso, es posible establecer cuáles instrumentos fiscales están contribuyendo a la reducción de estos indicadores dado que la metodología establece una secuencialidad entre los tipos de ingreso mencionados anteriormente.

En este sentido, la Gráfica 1 muestra el esquema básico de la metodología. Como se observa, esta herramienta inicia en el ingreso de mercado al cual se suma las pensiones contributivas y se resta las contribuciones a pensiones resultando en el ingreso de mercado más pensiones. Este concepto corresponde al primer elemento de análisis de la metodología. Posterior a este ingreso, se suman las transferencias directas que, para el caso colombiano, corresponden a programas como Familias en Acción, Colombia Mayor, las pensiones (entendidas como una transferencia del gobierno), entre otros; mientras que se restan los impuestos directos como el impuesto de renta. Luego de estas operaciones, resulta el ingreso disponible de los hogares. Sobre este último, son sumados los subsidios indirectos y son restados los impuestos indirectos. Dentro de los primeros, se encuentran algunos subsidios a los servicios públicos y los de estratificación, los cuales están vinculados. Por el contrario, dentro de los impuestos, se encuentra el valor agregado (IVA). Al efectuar estas operaciones, se obtiene el ingreso consumible. Finalmente, al sumar transferencias en especie de salud y educación y, al restar los copagos por el uso de estos servicios, se obtiene el ingreso final.

Gráfica 1. Esquema de la metodología del CEQ por concepto de ingreso



Fuente: adaptado de Lustig (2018) (en proceso de publicación).

Es importante mencionar que, la metodología define dos opciones al incluir los montos de las pensiones contributivas. Por un lado, estas pueden ser consideradas como un ingreso diferido de las personas o, bien, como una transferencia que realiza el gobierno. Esta forma de analizar este rubro es importante debido a que puede modificar la interpretación de los resultados en el ingreso de mercado más pensiones. Por tal razón, es importante aclarar que, con motivos de este documento, se asume que corresponde al primer caso, es decir, que son consideradas como un ingreso diferido.

2. Diagnóstico de la desigualdad en Colombia

Como elemento previo a la presentación de los resultados, las siguientes dos secciones presentan un diagnóstico y una caracterización de la desigualdad y del sistema tributario en Colombia. En primer lugar, la presente sección describe la situación sobre desigualdad en Colombia en comparación con otros países para luego, estudiar las principales características con respecto a la distribución de los ingresos. De esta forma, este primer análisis permite acercar al lector al contexto y los elementos a profundidad que constituyen el panorama de pobreza y la desigualdad en el país.

En primer lugar, la pobreza es una cuestión relevante para los gobiernos debido a que está relacionada con la garantía de ciertos servicios básicos para la población y el mejoramiento de la calidad de vida para esta. En el caso colombiano, se ha observado una reducción de la pobreza, tanto total como extrema, entre 2012 y 2018 puesto que pasó de 40,8% a 34,7% para la pobreza total y de 11,7% a 8,2% para la pobreza extrema (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, 2022). En este punto, se observa que los indicadores para la zona rural han decrecido más rápidamente en comparación con las zonas urbanas puesto que este indicador ha caído casi 10 puntos porcentuales en el primer grupo y cerca de 5 en el segundo, en el mismo periodo de tiempo. Sin embargo, ambos indicadores aumentaron para 2019 y, por la pandemia causada por el COVID-19, también aumentaron para 2020. No obstante, en un contexto de reactivación económica en el país, los indicadores de pobreza total y pobreza extrema se han reducido para el 2021 aunque aún estén por encima de los niveles pre-pandemia (39,3% para pobreza total y 12,2% para pobreza extrema en 2021) (DANE, 2022).

Al comparar estos indicadores con otros países de la región, se observa que Colombia es uno de los países con los porcentajes más altos de pobreza de acuerdo con la información del Banco Mundial (Banco Mundial, 2022). Tomando como referencia las líneas de pobreza definidas por esta entidad, Colombia es el país con la mayor tasa de pobreza en 2020 entre diez países de la región² para la línea de U\$2,15 PPP de 2017 con 9,4%, lo cual podría asemejarse a la línea de pobreza extrema. Seguidamente, se encuentran Ecuador y Perú con 6,5% y 5,8%, respectivamente, mientras que los valores más bajos se encuentran en Uruguay con 0,2% y en Argentina (urbano) con 1,1%. Ahora, tomando la línea de pobreza de U\$6,85 PPP de 2017, se observan resultados similares puesto que Colombia sigue siendo uno de los países con los porcentajes más altos de pobreza con un 42,4% y solo siendo superado

² Se incluye a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

por Perú con un 42,7% para 2020. Por otro lado, por los valores más bajos, también se encuentra Uruguay con un 7,2% seguido de Chile con un 8%.

Ahora bien, enfocándonos en el tema de la desigualdad y siguiendo con la información publicada por el DANE, se encuentra que el comportamiento del índice de Gini tiene similitudes con el de los indicadores de pobreza puesto que se reduce entre 2012 y 2017 pero aumenta de 2018 a 2020. Así, de acuerdo con esta fuente, el coeficiente de Gini pasó de 0,539 en 2012 a 0,508 en 2017 mientras que alcanza su valor máximo en 2020 con 0,544, lo cual fue probablemente causado nuevamente por la pandemia del COVID – 19. Desde otro punto de vista, las zonas urbanas cuentan con mayores niveles de desigualdad en comparación con las zonas rurales y, de hecho, para estas últimas, este coeficiente no tiene mayores variaciones en el periodo de análisis. Finalmente, para 2021, se observa una reducción de este indicador al alcanzar 0,523 unidades para el total nacional.

Por otro lado, de acuerdo con las estimaciones de organismos internacionales y multilaterales, Colombia cuenta con niveles altos de desigualdad en comparación con otros países de la región según el índice de Gini. A partir de la información del Banco Mundial (2022), se observa que Colombia es el país con el valor más alto de este indicador para 2020 al ubicarse en 0,542 unidades de acuerdo con esta fuente seguido de Brasil con 0,489 y Ecuador con 0,473. Al observar la situación de los países con los menores índices de Gini, se encuentra a Uruguay con 0,402 y a Argentina con 0,423 para el mismo año de análisis. En este sentido, podría afirmarse que Colombia es uno de los países que cuenta con los niveles más altos de pobreza y desigualdad dentro de la región de acuerdo con las comparaciones realizadas anteriormente.

Existen diferentes aspectos que pueden explicar esta situación dentro del país. En el marco de este documento, se analizan dos aspectos: i) la distribución del ingreso, lo cual podría dar una primera idea acerca del comportamiento de la desigualdad en el país y ii) las características del sistema tributario, en particular del impuesto de renta, el cual será descrito en la siguiente sección. De acuerdo con lo anterior, se puede afirmar que los niveles de desigualdad se ven reflejados en la distribución de los ingresos entre la población –o los hogares– que, en el marco de este estudio, será presentada en *veintiles*, es decir, en 20 grupos o partes iguales de acuerdo con los ingresos de los hogares. Esto permite explorar algunos detalles adicionales dado que se reduce la escala y permite observar los cambios o diferencias entre dichos grupos.

Así entonces, la Tabla 1 presenta el ingreso promedio de mercado expresado en pesos y en Unidades de Valor Tributario (UVT) para cada uno de los veintiles de la distribución en 2020.

Cabe destacar que las unidades de valor tributario son una medida que permite ajustar los valores de las obligaciones tributarias en el país, conforme al artículo 868 de la Ley 1111 de 2006. Según la Tabla 1, se observan notables diferencias entre los primeros y últimos veintiles, lo cual evidencia grandes brechas, y respalda los índices de desigualdad (mencionados anteriormente). Por ejemplo, las diferencias entre el veintil 1 y el veintil 20 son significativas, ya que mientras el primero recibe aproximadamente \$4,9 millones al año, el vigésimo recibe más de \$300 millones (valga aclarar que se habla de ingresos obtenidos de las encuestas por lo tanto antes de pago de impuestos). Incluso, al comparar los dos primeros segmentos de la población, el veintil 2 recibe 2,25 veces más ingreso que el veintil 1, según la última columna. Esta situación también se presenta en los últimos veintiles de la distribución, dado que el vigésimo recibe más del doble (2,6 veces) en ingresos en comparación con el decimonoveno. En resumen, esto demuestra que la diferencia en el ingreso de mercado anual entre los más pobres y los más ricos es enorme, e incluso entre los dos deciles más altos, que muestran una diferencia anual promedio de 186 millones de pesos.

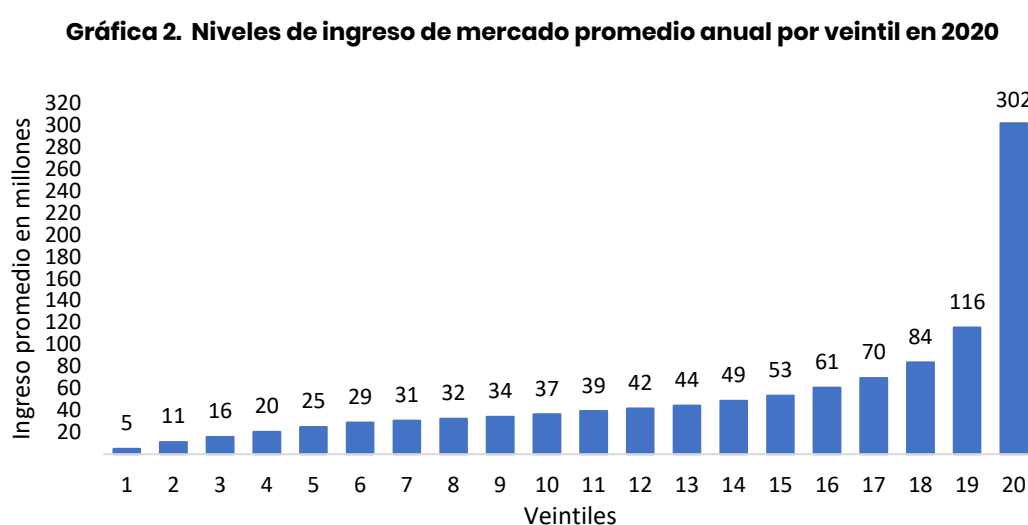
Tabla 1. Ingreso de mercado promedio anual en pesos y en UVT por veintiles de declarantes (2020)

Veintil	Ingreso promedio (en pesos)	Ingreso promedio (en UVT)	Proporción $\left(\frac{n+1}{n}\right)$
1	\$ 4.914.296	138,01	-
2	\$ 11.069.272	310,87	2,25
3	\$ 15.620.433	438,69	1,41
4	\$ 20.372.751	572,16	1,30
5	\$ 24.794.270	696,33	1,22
6	\$ 28.737.149	807,06	1,16
7	\$ 30.687.955	861,85	1,07
8	\$ 32.486.996	912,38	1,06
9	\$ 34.239.070	961,58	1,05
10	\$ 36.583.154	1.027,41	1,07
11	\$ 39.237.497	1.101,96	1,07
12	\$ 41.704.893	1.171,26	1,06
13	\$ 44.309.337	1.244,40	1,06
14	\$ 48.696.238	1.367,60	1,10
15	\$ 53.498.728	1.502,48	1,10
16	\$ 60.544.344	1.700,35	1,13
17	\$ 69.581.750	1.954,16	1,15
18	\$ 83.875.120	2.355,58	1,21
19	\$ 115.674.169	3.248,64	1,38
20	\$ 301.915.370	8.479,10	2,61

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la actualización de la ENPH al 2020.

Nota: Los valores de tabla corresponden a la actualización de la ENPH luego de realizar las micro-simulaciones.

Ahora, con el objetivo de ilustrar esta situación, la Gráfica 2 muestra la información anterior a través de un gráfico de barras. De acuerdo con esta, son más evidentes las diferencias en términos de ingresos entre los segmentos de la población, mostrando que el ingreso promedio del veintil 20 es muy alto en comparación, incluso, y como lo habíamos mencionado, con el segmento inmediatamente anterior. En este sentido, se observa que el 5% más rico de la población tiene cerca de 60 veces más de ingreso promedio si se compara con el 5% más pobre. Por ende, tanto la tabla 1 como la gráfica 2 confirman la situación actual en términos de desigualdad en el país mostrando diferencias muy marcadas en ingresos entre los veintiles más altos y bajos de la población y, como se ha mencionado, incluso entre los dos segmentos más altos (veintiles 19 y 20).



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la actualización de la ENPH al año 2020.

Nota: Los valores de tabla corresponden a la actualización de la ENPH luego de realizar las micro-simulaciones

En resumen, en esta sección hemos constatado que Colombia es un país con una tasa de pobreza y desigualdad elevada en comparación con otros países latinoamericanos. Esto se corroboró al analizar los ingresos promedio anuales de la población y observar la gran diferencia entre ricos y pobres. En este sentido, la política tributaria, en particular el impuesto de renta e IVA así como las políticas de redistribución a través del gasto social (transferencias directas en efectivo como familias en acción, pensiones, subsidios a los servicios públicos, educación y salud), deben estar orientadas hacia la reducción de las brechas de desigualdad en el país, gravando en consecuencia a aquellos con mayores ingresos.

1. Caracterización de algunos impuestos en Colombia

En el marco de lo anterior, la política fiscal constituye una herramienta fundamental para reducir los niveles de desigualdad dentro de los países. Además de orientar el crecimiento y el desarrollo económico, cuenta con instrumentos para cerrar la brecha de ingresos entre la población con el objetivo de reducir los niveles, tanto de pobreza como de desigualdad. Uno de estos instrumentos corresponde al impuesto de renta, el cual, por definición, responde a un tributo progresivo en la medida en que grava en mayor proporción a los más ricos. Por otro lado, a través del recaudo de este impuesto y de muchos otros, se financia tanto el funcionamiento del Estado como los programas de gasto social que contribuyen a la reducción de los indicadores referenciados anteriormente. Dentro del último grupo, las transferencias directas, indirectas o en especie contribuyen al aumento del ingreso de los hogares más desfavorecidos para aportar al cierre de brechas de la población y a la satisfacción de las necesidades básicas de las personas.

De esta manera, se presentan, a continuación, algunas características de la estructura del impuesto de renta de acuerdo con la normatividad vigente. En primer lugar, es importante tener en cuenta que el estatuto tributario colombiano define algunas exenciones y deducciones para el cálculo del impuesto de renta sobre el total de los ingresos. Por tal razón, antes de la descripción del esquema del impuesto, se debe determinar el nivel de ingresos sobre el que, realmente, se realiza su liquidación. Así, la Tabla 2 muestra estas proporciones con base en la información sobre los cuantiles de ingreso bruto no obligadas del 2020.³

³ La tabla 2 muestra las proporciones para un individuo promedio para facilitar el entendimiento. No obstante, por cada cuantil de 1.000 existen proporciones distintas. Para este estudio, el cálculo para cada individuo es diferente gracias a que se utilizó una base de datos de la DIAN en la cual los declarantes están divididos en grupos de mil personas, con lo cual se procedió a calcular el monto de las exenciones y deducciones en promedio para cada grupo de 1.000 personas. Esto indica una diferencia con lo que se hacía en otros modelos CEQ que se utilizaba el promedio de todos los declarantes.

**Tabla 2. Ingresos brutos, deducciones y exenciones
para la declaración de la renta líquida cedular de trabajo de un individuo promedio**

Ingresos laborales	
Ingresos brutos	1,00
Ingresos no constitutivos de renta	(-) 0,09
Renta líquida	0,91
Rentas exentas de trabajo y deducciones imputables	(-) 0,35
Rentas exentas de trabajo y deducciones imputables – limitadas	(-) 0,32
Renta líquida cedular de trabajo	0,59

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con los datos promedio de la DIAN.

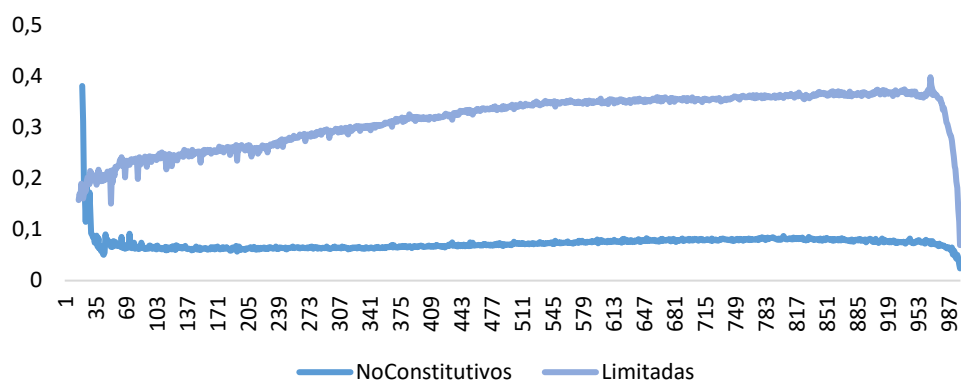
Asumiendo que los ingresos brutos de un individuo corresponden a \$1, se muestran las proporciones de algunas deducciones y exenciones para un individuo promedio, como se mencionó anteriormente. Para iniciar, las primeras deducciones corresponden a los ingresos no constitutivos de renta, los cuales están definidos como aquellos que no son susceptibles de incrementar el patrimonio de los contribuyentes. En este conjunto, se incluyen algunos ingresos como participaciones, dividendos y utilidades, bajo ciertas condiciones, para el reporte ante la autoridad tributaria. Además, para el ingreso de renta, también son excluidos los aportes a pensiones y al sistema de salud al ser considerados de este conjunto de ingresos. En caso específico, estos ingresos representarían \$0,09 y, por ende, la renta líquida sería de \$0,91 para el individuo promedio.

Sobre este valor, se aplican las rentas exentas de trabajo y las deducciones imputables a las que están sujetos los contribuyentes, por ejemplo: los aportes a cuentas de ahorro y fomento de la construcción y las cuentas de ahorro voluntario contractual. Dentro de este grupo, se encuentran algunos montos como los de medicina prepagada, los aportes a fondos de pensiones voluntarias, las cuentas de fomento a la construcción (o también llamadas AFC), entre otros ingresos. Para este caso, se suman todos estos y se tiene que, en promedio, estos montos corresponderían al 35% de los ingresos brutos (\$0,35), los cuales deberían ser deducidos de la declaración de renta. Sin embargo, de acuerdo con la normatividad vigente (antes de la Reforma de 2022), estas deducciones tienen un límite y corresponden al 32%, es decir, que esta es la proporción máxima que puede ser deducida de la declaración presentada. Por tal razón, y teniendo en cuenta las deducciones por ingresos no constitutivos de renta, la renta líquida cedular de trabajo sería de \$0,59 para un individuo promedio y, a partir de este valor, es que se realizan los cálculos para el pago del impuesto de renta.

En este sentido, es posible afirmar que estas deducciones y exenciones en la declaración del impuesto favorecen, principalmente, a los contribuyentes de los ingresos más altos. Esto ocurre debido a que este segmento de la población es la más propensa a realizar pagos adicionales al sistema de salud por medio de la medicina prepagada, por ejemplo. Además, teniendo en cuenta las dificultades para ahorrar, principalmente, en los primeros veintiles, las posibilidades de abrir cuentas en fondos de pensiones voluntarias o para adquirir vivienda son más altas para aquellos individuos que reciben un ingreso adecuado (más alto) o, incluso, aquellos con algún nivel de formalidad. En este sentido, estas deducciones podrían ser consideradas, hasta cierto punto, como regresivas en la medida en que benefician a los individuos con mejores condiciones e ingresos.

Para un análisis más detallado, el estudio ha utilizado información que proviene de la DIAN, en la cual se dispone de la distribución de ingresos de declarantes, dividida en grupos de mil personas, y de donde se obtiene la proporción de ingresos no constitutivos de renta y la proporción de rentas exentas limitadas, como se muestra en la Gráfica 3. De esta forma, de acuerdo con la gráfica, se observa que, en general, los ingresos no constitutivos de renta corresponden a un pequeño porcentaje de los ingresos totales puesto que, con excepción de los primeros cuantiles de mil, estos no superan los \$0,1 siguiendo con el ejemplo propuesto para la ilustración. Sin embargo, para el caso de las rentas limitadas, estas presentan un crecimiento a medida que se avanza en los cuantiles, pero se reduce notablemente al llegar a los más altos. El problema es que, en general, las personas más ricas tienen ingresos no laborales que implican costos que deben ser descontados para hacer el cálculo. En el estudio se hicieron estas estimaciones restando los costos promedios de cada bloque de miles de personas que publica la DIAN.

Gráfica 3. Distribución de ingresos no constitutivos de renta y rentas exentas limitadas por cuantiles de mil (2020)



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la distribución de ingreso por cuantiles de mil de la DIAN.

Adicionalmente, la Tabla 3 expone la estructura general (umbrales) de la declaración y pago de la cédula general, junto con información complementaria, como tasas y ejemplos para su análisis. Es relevante destacar que el valor de la UVT corresponde al del año 2022 y tiene como propósito ilustrar las tasas efectivas para diversos ingresos. Sin embargo, en el análisis del CEQ no se emplea este valor de referencia, sino el correspondiente al año 2020. En consecuencia, el valor de la UVT para 2022 se estableció en \$38.004 mediante la resolución emitida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

En primer lugar, las primeras columnas de la tabla muestran los rangos de ingresos expresados en UVT, los cuales establecen las tasas de recaudo para cada uno de ellos. Por ejemplo, como se observa en la tabla, el primer rango corresponde a aquellos individuos con ingresos entre 0 y 1.090 UVT durante el año inmediatamente anterior y su tasa de recaudo corresponde al 0%. Ahora, llevando el ejemplo al rango más alto, se observa que, a aquellos contribuyentes con ingresos de 31.000 UVT en adelante, les corresponde una tasa de 39%. En este punto, es importante mencionar que la tasa que se aplica a cada uno de los rangos es sobre las UVT adicionales de ingreso con respecto al mínimo de cada uno de los ellos. Esto indica que, si un individuo recibe un ingreso equivalente a 1.810 UVT, se ubicará en el tercer rango y la tasa será aplicada sobre 810 UVT, que es el excedente al mínimo de este rango. Por tal razón, podría afirmarse que las tasas de la cuarta columna corresponden a tasas marginales.

Ahora, de acuerdo con el esquema, a partir del tercer rango de ingresos, el pago del impuesto incluye un monto adicional en UVT que es de 116 para aquellos con ingresos entre 1.700 y 4.100 y de más de 10.000 en el último rango de ingresos.

Expresados en millones de pesos, las columnas 5, 6 y 7 de la tabla presentan los ingresos de acuerdo con los rangos descritos anteriormente. De esta manera, se presenta el mínimo y el máximo de cada uno de los rangos junto con un ejemplo que puede asimilarse a un punto medio de cada uno de ellos. De esta forma, el primer rango, el cual tiene una tasa marginal del 0%, está compuesto por aquellos individuos con ingresos entre \$0 y \$41,42 millones, los cuales corresponderían a los que se encuentren por debajo del veintil 13 según la Tabla 1. A partir de este monto, se aplican las tasas marginales que, como se mencionó anteriormente, inician con el 19% para aquellos entre \$41,42 y \$64,61 millones. Sin embargo, la declaración de renta debe realizarse para los contribuyentes con ingresos superiores a 1.400 UVT, razón por la cual, al rango entre 1.090 y este valor, no les corresponde ningún recaudo.

Teniendo en cuenta lo anterior, las siguientes columnas presentan el monto del impuesto de renta para cada uno de los rangos. Así, el recaudo del impuesto empezaría por aquellos contribuyentes con un ingreso mayor a 1.400 UVT y que, según el ejemplo, correspondería a \$1,63 millones para una persona con un ingreso de \$50 millones al año. Así, a medida que va creciendo el ingreso anual de los contribuyentes, el monto de impuestos crece de forma que, por ejemplo, en el penúltimo rango, este es cercano a los \$393,42 millones.

Finalmente, un elemento importante para el análisis corresponde a las tasas efectivas de recaudo que se muestran en las últimas columnas de la tabla. De acuerdo con ellas, se observa que las tasas efectivas se encuentran muy lejos de las tasas iniciales, principalmente, en los primeros rangos de ingresos. Por ejemplo, para el segundo rango, la diferencia es de casi 13% entre la tasa efectiva y la tasa marginal para el ingreso máximo (6,8% como efectiva y 19% como marginal). Incluso, para el tercero, la tasa efectiva es casi la mitad de la tasa marginal para una persona con ingresos de \$100 millones dado que realmente, estaría pagando el 14,3% en este impuesto. Por último, para los individuos con ingresos más altos, se observa que las tasas efectivas y marginales se acercan entre sí.

Tabla 3. Estructura de declaración y pago del impuesto de renta antes de la reforma 2022

Rangos (en UVT)		Tasa	Adicional (en UVT)	Ingresos en millones de pesos			Impuestos en millones de pesos			Tasas efectivas		
Mínimo	Máximo			Mínimo	Ejemplo	Máximo	Mínimo	Ejemplo	Máximo	Mín.	Ejem.	Máx.
0	1.090	0%	0	-	\$30	\$41,42	-	-	-		0,0%	0,0%
1.090	1.700	19%	0	\$41,42	\$50	\$64,61	-	\$1,63	\$4,40	0,0%	3,3%	6,8%
1.700	4.100	28%	116	\$64,61	\$100	\$155,82	\$4,41	\$14,32	\$29,95	6,8%	14,3%	19,2%
4.100	8.670	33%	788	\$155,82	\$200	\$329,49	\$29,95	\$44,53	\$87,26	19,2%	22,3%	26,5%
8.670	18.970	35%	2.296	\$329,49	\$500	\$720,94	\$87,26	\$146,93	\$224,26	26,5%	29,4%	31,1%
18.970	31.000	37%	5.901	\$720,94	\$1.000	\$1.178,12	\$224,26	\$327,52	\$393,42	31,1%	32,8%	33,4%
31.000	En adelante	39%	10.352	\$1.178,12	\$2.000	\$38.004,00	\$393,42	\$713,95	\$14755,51	33,4%	35,7%	38,8%

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con el Estatuto Tributario de la DIAN.

En suma, con respecto a la distribución del ingreso y el impuesto de renta, se observa que, en la actualidad, existe una distribución muy desigual del ingreso en el país. Como se observó en la gráfica 2 el último veintil cuenta con cerca de 61 veces el ingreso promedio del primero e, incluso, entre el veintil 19 y 20, hay más del doble de diferencia en ingresos promedio. Así mismo, si bien el impuesto de renta es un instrumento muy importante, tanto para el sostenimiento del Estado como para los programas sociales, se encuentran algunos

aspectos por mejorar en su esquema. Por ejemplo, la declaración del impuesto se realiza casi sobre el 59% de los ingresos de los individuos (en promedio) luego de restar los montos que no son constitutivos de renta y las deducciones y exenciones tales como los pagos de medicina prepagada, los aportes a fondos de pensiones voluntarias y para la compra de vivienda, entre otros. Además, las tasas definidas por la legislación tributaria difieren de las tasas efectivas, sobre todo, en los primeros rangos de ingresos.

Por otro lado, se presenta una descripción del impuesto a los dividendos y las participaciones. En este sentido, este impuesto tiene un comportamiento similar al impuesto de renta puesto que también cuenta con rangos para la definición de la tarifa y las UVT adicionales en caso de que aplique. Es importante recordar que, durante el 2017, se presenta un cambio en las células de dividendos. De esta manera, se encuentran dos tipos de subcédulas, las cuales corresponden a las que están antes y después de 2017 y que hacen referencia a la segunda y a la primera subcédula, respectivamente. Con respecto a las anteriores de 2017, la reglamentación tributaria estableció cuatro rangos similares a los del impuesto de renta con la diferencia en que el último rango corresponde a los que se encuentran entre 4.100 UVT en adelante. Así mismo, las tasas y las UVT adicionales son las mismas del anterior iniciando en 19% para el segundo rango y terminando en 33% para el más alto, tal como lo muestra la Tabla 4. Ahora, frente a las subcédulas siguientes al 2017, solo se establecen dos rangos: uno, de 0 a 300 UVT, las cuales no pagan impuestos y, otro, de 300 UVT en adelante, cuya tasa es del 10% sin UVT adicionales, como lo muestra la Tabla 5. De manera que existe una estructura de umbrales distinta para el año 2017 en comparación al año 2020.

Tabla 4. Estructura de declaración y pago del impuesto de dividendos y participaciones para las cédulas anteriores al 2017

Rangos (en UVT)		Tasa	Adicional (en UVT)
Mínimo	Máximo		
0	1.090	0%	0
1.090	1.700	19%	0
1.700	4.100	28%	116
4.100	En adelante	33%	788

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con el Estatuto Tributario anterior a 2017.

Tabla 5. Estructura de declaración y pago del impuesto de dividendos y participaciones para las cédulas posteriores al 2017

Rangos (en UVT)		Tasa	Adicional (en UVT)
Mínimo	Máximo		
0	300	0%	0
300	En adelante	10%	0

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con el Estatuto Tributario posterior a 2017 y anterior a la reforma 2022.

Finalmente, otro aspecto que sufrió modificaciones debido a la reciente reforma tributaria fue el referente a las tarifas aplicables a las ganancias ocasionales. Antes de la reforma, las loterías, rifas y apuestas estaban sujetas a una tasa del 20%, mientras que después de la reforma, esta tasa se elevó al 35%. Para las demás ganancias ocasionales, la tarifa pasó del 10% al 15%.

Teniendo en cuenta la descripción previa, las secciones 6 y 7 exponen los principales resultados de la actualización del CEQ para el año 2020, así como los escenarios de política tributaria que se exploraron para analizar los efectos que podrían generar los cambios en algunos de los parámetros mencionados en esta sección. La siguiente sección presenta los datos empleados en este análisis.

2. Estructura de datos

Con base en lo expuesto, esta sección presenta los datos empleados y los supuestos considerados para aplicar la metodología del CEQ. En este sentido, es importante destacar que, para las estimaciones de pobreza y desigualdad, se utilizaron tres bases de datos: la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares de 2017 (ENPH), la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del año 2020 y la Medición de Pobreza Monetaria y Desigualdad (MESEP) (derivada de la GEIH). A partir de estas tres bases, se pueden identificar las características de los hogares encuestados, así como los montos de ingreso, subsidios, impuestos y otras variables relevantes para el análisis.

La fuente principal de información es la ENPH de 2017, que contiene datos de 291.590 individuos y 87.201 hogares. Esta encuesta se realiza aproximadamente cada 12 años debido a la complejidad de la información recopilada. Los datos de esta encuesta se actualizan utilizando la GEIH del año 2020. Por lo tanto, las variables que actualizamos forman parte de las intervenciones fiscales del CEQ, tales como impuestos directos, transferencias directas, subsidios indirectos, impuestos indirectos, transferencias en especie (educación y salud) y copagos. Para ello utilizamos un modelo de microsimulaciones que utiliza como variables la ocupación y el salario medio por sector económico. Al actualizar sectorialmente la ocupación y los ingresos medios de 2017 a 2020, el modelo replica los resultados de pobreza y desigualdad oficiales en 2020. De esta forma la ENPH de 2017 queda con la estructura laboral, la pobreza y desigualdad de 2020. Así, en cada sector económico se ajusta el empleo a las nuevas condiciones de 2020 mediante modelo de probabilidad que ajusta el nuevo empleo en cada sector cambiando los estados laborales (empleo/desempleo) y actualiza el salario de quienes quedaron empleados. Al hacer la actualización, se recalcula la pobreza y la desigualdad; el modelo acierta de manera muy acertada la nueva pobreza y desigualdad observada en 2020.

La siguiente fuente de información es la GEIH de 2020. Según datos del DANE, esta encuesta abarcó 231.831 hogares y 756.063 individuos en 24 ciudades y áreas metropolitanas del país. La encuesta tiene una periodicidad mensual y se estructura en varios módulos relacionados con la estructura de la vivienda, la composición de los hogares, su localización, ingresos y otras variables. Para el procesamiento de la encuesta, se agruparon anualmente los siguientes módulos: i) características generales (personas), ii) vivienda y hogares, iii) ocupados, iv) desocupados, v) inactivos y vi) otros ingresos. La GEIH se centra principalmente en el análisis de los ingresos de los hogares, incluyendo información sobre ingresos laborales (salarios, comisiones, propinas, bonos, entre otros), por negocios, por pensiones, por dividendos, por propiedades, etc., pero no está orientada al análisis del consumo.

La última fuente de información es la MESEP, que contiene los módulos de hogares y personas para el año 2020. Este análisis es resultado del procesamiento de la GEIH, por lo que las características descritas anteriormente también son aplicables en este caso. A partir de esta base de datos y su procesamiento, es posible obtener el ingreso per cápita de los hogares y las líneas de pobreza, en particular, la línea de indigencia y la línea de pobreza moderada. Es importante tener en cuenta que la primera corresponde al valor de una canasta básica de alimentos, mientras que la segunda se refiere al valor de una canasta que incluye otros bienes básicos, además de alimentos.

3. Resultados

Teniendo en cuenta lo anterior, esta sección presenta los resultados correspondientes a la línea base del ejercicio de incidencia del sistema fiscal. En este sentido, los resultados de la metodología y de los escenarios de política están diseñados para cada uno de los conceptos de ingreso, es decir, que se presentan los datos de pobreza y desigualdad para el ingreso de mercado más pensiones contributivas, ingreso disponible, ingreso consumible e ingreso final. Esta forma de análisis permitirá identificar el comportamiento de estos conceptos al sumar o restar los diferentes subsidios e impuestos, respectivamente, y cuáles de ellos podrían mejorar la distribución de los ingresos dentro de los hogares. Además, como se mencionó anteriormente, dado que la reforma tributaria empezó a regir en 2018, los resultados mostrados a continuación serán comparados con el documento publicado de Núñez et al. (2020) para analizar los cambios en estos niveles.

Además, antes de interpretar los resultados acerca de la pobreza, es importante precisar que estos no se presentan para el ingreso final de acuerdo con la metodología del Commitment to Equity (CEQ). Si bien las transferencias en especie, otorgadas por el gobierno en salud y educación son monetizadas e incluidas dentro de los cálculos de la metodología, también es cierto que estos rubros no son tenidos en cuenta en las líneas de pobreza. Por tal razón, no son presentados los resultados de pobreza para el ingreso final. Sin embargo, para los indicadores de desigualdad, sí se incluyen dado que este tipo de transferencias en especie contribuyen a esta variable⁴.

Es importante destacar que la línea de base presentada a continuación introduce una innovación en relación con los CEQ que se habían utilizado previamente en Colombia. Anteriormente, para calcular los ingresos no constitutivos de renta y las exenciones, se utilizaba el promedio reportado por la DIAN y este valor se aplicaba a todas las personas. Sin embargo, ahora, con la información publicada por la DIAN, en la cual se agrupa a la población en mil partes iguales después de ordenar los ingresos brutos totales, es posible utilizar el valor de cada milésima parte (milsiles) en lugar del promedio. Esto nos permite obtener el porcentaje de ingresos no constitutivos y exenciones en la distribución de hogares divididos en mil grupos.

⁴ Para mayor información, consultar el Handbook del CEQ: Se recomienda no estimar la pobreza con el ingreso final dado que las líneas de pobreza debieran de modificarse para considerar los servicios en especie y dado que estrictamente no se trata de un ingreso pero de la monetización del servicio gratuito a costo de gobierno.

Por lo tanto, los indicadores de pobreza y desigualdad difieren cuando se comparan con aquellos que solo utilizan el promedio. En este documento, se presenta la línea de base final utilizando los promedios de los milsiles, mientras que la línea de base inicial (utilizando el promedio total) se puede consultar en el Anexo A.

Así, la Tabla 6 muestra los niveles de pobreza y de pobreza extrema medidos mediante *incidencia* (el porcentaje de población cuyo ingreso per cápita de la unidad de gasto se encuentra por debajo de la línea), *brecha* (la diferencia entre el ingreso de cada persona clasificada en situación de pobreza y el valor de la línea de pobreza, ponderada por el número de personas pobres) y *severidad* (las diferencias entre el ingreso per cápita de cada persona pobre con respecto a la línea de pobreza se ponderan para dar mayor importancia a las personas pobres que están más alejadas de la media, incluyendo así el efecto de la desigualdad entre los ingresos de los pobres). Según estos datos, el nivel de pobreza con base en el ingreso de mercado más pensiones es del 43,4% y el de pobreza extrema es del 16,6%, cifras que coinciden con los niveles oficiales para el caso colombiano. Al añadir las transferencias y restar los impuestos directos, estos valores se reducen al 43,1% y 14,4%, respectivamente. La disminución mencionada se deriva de las transferencias directas, ya que los impuestos pagados son menores a estas. Por otro lado, en el ingreso consumible, los valores aumentan al 44,6% y 15,4% por razones opuestas a las anteriores, dado que todos los hogares deben pagar el IVA, pero solo algunos reciben subsidios en servicios públicos según su estrato. Esta información también se encuentra representada en las Gráficas 4 y 5.

Frente a las mediciones de brecha y severidad, se observan algunos comportamientos diferentes con respecto a la de incidencia. Por ejemplo, con respecto a la brecha de la pobreza total, se presenta el mismo comportamiento dado que disminuye con el ingreso disponible (20,9%) y aumenta con el consumible (22,2%). Sin embargo, en pobreza extrema, la brecha inicia en 8%, aumenta a 8,6% en el ingreso disponible y aumenta más de un punto porcentual en el consumible, llegando a 10%. Los aumentos de los niveles de pobreza en el ingreso disponible también se presentan en las mediciones de severidad de la pobreza. Para la pobreza total, inicia en el 14%, aumenta hasta 15% en el ingreso disponible y aumenta hasta 17,1% en el consumible mientras que, en la pobreza extrema, inicia en 5,2%, llega a 13,7% en el ingreso disponible y alcanza el 19,7% en el consumible. En particular, al analizar el aumento del ingreso consumible, este podría atribuirse a los que los impuestos indirectos (es decir, el IVA) genera aumentos en la pobreza en la medida en que este tipo de tributos son pagados por todos los grupos de ingreso.

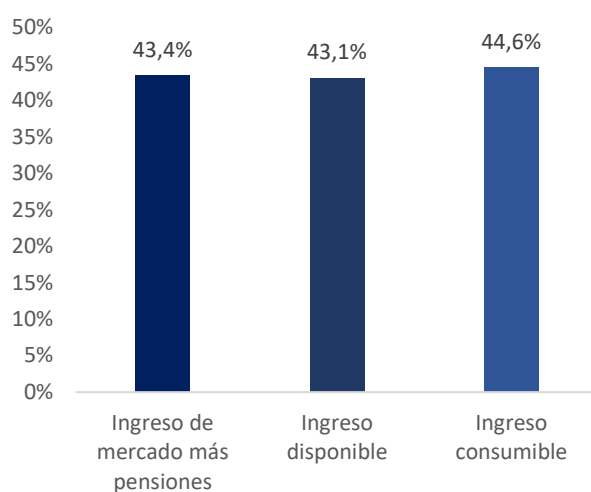
Tabla 6. Mediciones de los niveles de pobreza para tres tipos de ingreso para 2020

Medición / Tipo de ingreso	Ingreso de mercado más pensiones	Ingreso disponible	Ingreso consumible
Incidencia de la pobreza			
Pobreza total	43,4%	43,1%	44,6%
Pobreza extrema	16,6%	14,4%	15,4%
Brecha de la pobreza			
Pobreza total	21,6%	20,9%	22,2%
Pobreza extrema	8,0%	8,6%	10,0%
Severidad de la pobreza			
Pobreza total	14,0%	15%	17,1%
Pobreza extrema	5,2%	13,7%	19,7%

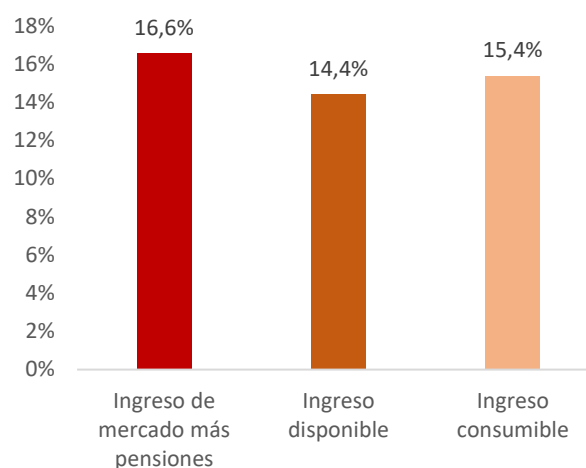
Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la ENPH y la MESEP.

Nota 1: Para el año 2020, la línea de pobreza total se ubicó en COP \$354.031 y la de pobreza extrema en COP \$161.099, lo cual equivale a USD \$266,58 PPP de 2017 y USD \$121,3 PPP de 2017, respectivamente.

Gráfica 4. Porcentajes de incidencia de la pobreza para tres tipos de ingresos para el escenario base



Gráfica 5. Porcentajes de incidencia de la pobreza extrema para tres tipos de ingresos para el escenario base



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la ENPH y la MESEP.

Ahora, para comparar los resultados presentados en este documento, se toma como referencia el trabajo anterior realizado por Núñez, *et al.* (2020), es decir, que las comparaciones son entre los resultados de 2017 y la actualización de la ENPH para 2020. En este sentido, se observa que los indicadores de pobreza, en comparación con los micro datos de 2017, aumentaron, tanto para la incidencia como para la brecha, para los tres ingresos de la gráfica. Con respecto a la medición realizada con los datos de 2017 (tabla 7),

la incidencia de la pobreza aumentó en 4,3 puntos porcentuales (39,1% en 2017) mientras que la de la pobreza extrema aumentó cerca de 0,2 puntos porcentuales (16,4% en 2017) tomando como referencia el ingreso de mercado más pensiones. La brecha de pobreza del mismo ingreso aumentó 0,2 puntos porcentuales para pobreza extrema y 3,1 puntos porcentuales para pobreza total. Finalmente, para el ingreso consumible, la incidencia de la pobreza total pasó de 38,8% a 44,6% entre 2017 y 2020 mientras que la extrema pasó de 13,3% a 15,4%. Esta misma situación se presenta con la brecha de pobreza para el ingreso consumible dado que, para la pobreza total, el aumento fue de 5,8 puntos porcentuales (de 16,4% a 22,2%) mientras que, para la extrema, fue de 4,3 (de 5,7% a 10%). En el caso de la pobreza moderada, el sistema fiscal conduce a un incremento de la misma al considerar los efectos de los impuestos indirectos (netos de subsidios), tal como lo evidencia el hecho de que la incidencia es ligeramente superior con el ingreso consumible en comparación con el ingreso antes de impuestos.

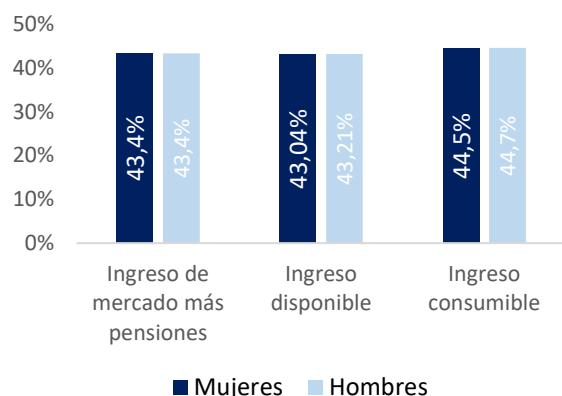
Tabla 7. Mediciones de los niveles de pobreza para tres tipos de ingreso para 2017

Medición / Tipo de ingreso	Ingreso de mercado más pensiones	Ingreso disponible	Ingreso consumible
Incidencia de la pobreza			
Pobreza total	43,4%	43,1%	44,6%
Pobreza extrema	16,6%	14,4%	15,4%
Brecha de la pobreza			
Pobreza total	21,6%	20,9%	22,2%
Pobreza extrema	8,0%	8,6%	10,0%

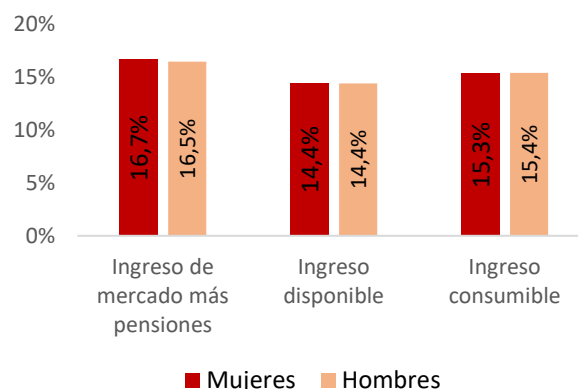
Fuente: Nuñez, et al. (2020)

Además, como elemento de análisis adicional, las Gráficas 6 y 7 presentan los porcentajes de incidencia de pobreza total y pobreza extrema por sexo, respectivamente. En general, ambas gráficas muestran niveles similares de incidencia tanto en hombres como en mujeres pese a que la pobreza en hombres es ligeramente mayor en comparación con las mujeres. Con respecto a la pobreza total, se observa que los niveles de pobreza son superiores en hombres que en mujeres pese a que las diferencias son de aproximadamente 0,2 puntos porcentuales para todos los tipos de ingresos con excepción del ingreso de mercado más pensiones (0,1 pp.). Ahora, frente a los niveles de pobreza extrema, se encuentran valores iguales para el ingreso disponible. El ingreso consumible tiene una diferencia de 0,1 pp. a favor de los hombres y el ingreso de mercado más pensiones es mayor para las mujeres que para los hombres. (16,7% contra 16,5%).

Gráfica 6. Porcentajes de incidencia de la pobreza total por sexo para tres tipos de ingresos



Gráfica 7. Porcentajes de incidencia de la pobreza extrema por sexo para tres tipos de ingresos



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la ENPH y la MESEP.

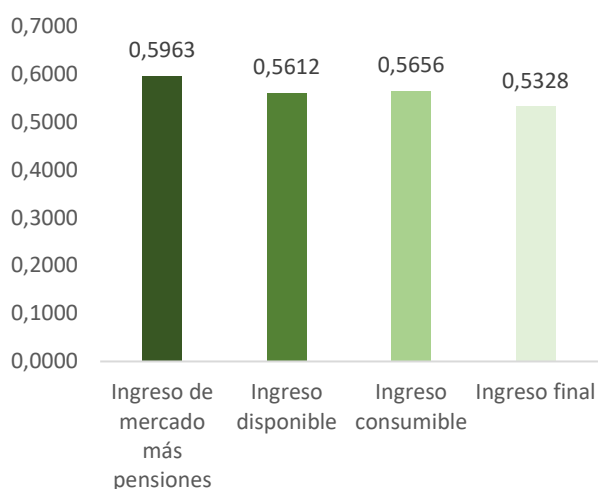
Por otro lado, también es relevante analizar el comportamiento de la desigualdad de acuerdo con la encuesta para 2017 y 2020. En este sentido, la Tabla 8 muestra los valores del índice de Gini y el índice Palma (calculado como la división entre los ingresos del 10% más rico de la población sobre el 40% más pobre) para los cuatro tipos de ingreso señalados anteriormente, y por lo tanto incluyendo el concepto de ingreso final. De acuerdo con esta, el índice de Gini para el ingreso de mercado más pensiones corresponde a 0,5963 mientras que, para el ingreso disponible, se reduce en 0,0351 alcanzando un valor de 0,5612. Ahora, para el ingreso consumible, el índice aumenta levemente a 0,5656 mientras que, para el ingreso final, el índice disminuye y se ubica en 0,5328. Por otro lado, el índice Palma tiene un comportamiento similar al iniciar en 6,6868 en el ingreso de mercado más pensiones, se reduce a 5,2314 para el disponible, aumenta a 5,3085 para el consumible y finaliza en 4,1837 para el ingreso final. Los datos anteriores se encuentran representados en las Gráficas 8 y 9. Finalmente, el índice de theil inicia con un nivel de 0,7587 para el ingreso de mercado más pensiones, se reduce a 0,6534 en el ingreso disponible, aumenta a 0,6651 en el ingreso consumible y se reduce a 0,5920 en el ingreso final.

Tabla 8. Mediciones de los niveles de desigualdad para cuatro tipos de ingreso para 2020

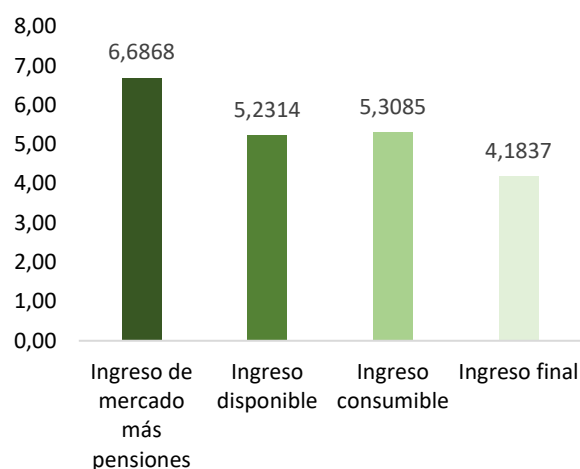
Medición / Tipo de ingreso	Ingreso de mercado más pensiones	Ingreso disponible	Ingreso consumible	Ingreso final
Índice de Gini	0,5963	0,5612	0,5656	0,5328
U-Theil	0,7587	0,6534	0,6651	0,5920
PALMA	6,6868	5,2314	5,3085	4,1837

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la ENPH y la MESEP.

Gráfica 8. Índices de Gini para cuatro tipos de ingresos



Gráfica 9. Índices Palma para cuatro tipos de ingresos

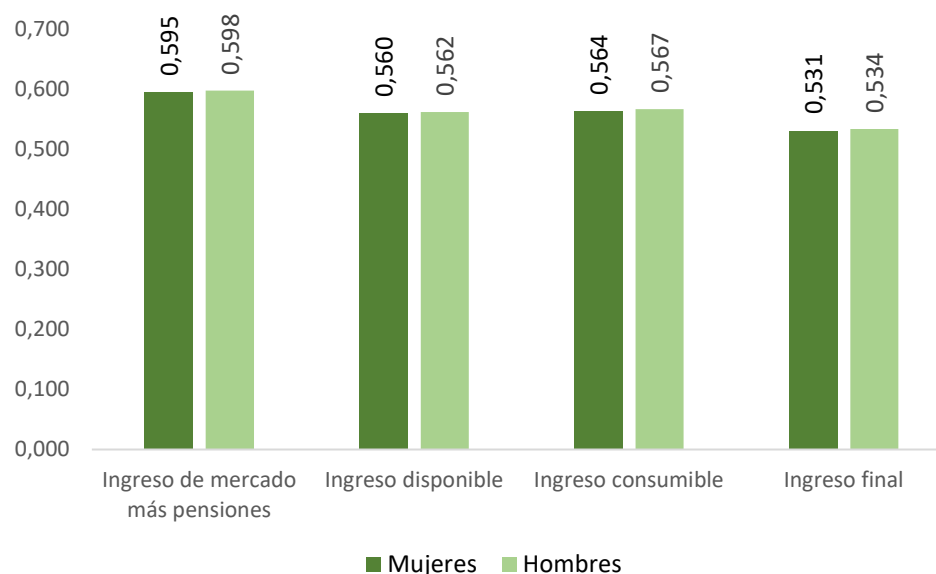


Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la ENPH y la Medición de Pobreza Monetaria y Desigualdad.

En comparación con la situación del CEQ 2017 de Nuñez et al. (2020) (es decir, comparando los valores del 2017 con los de este documento), los niveles de desigualdad también aumentaron al igual que los de pobreza, como se describió en párrafos anteriores. Tomando como referencia el coeficiente de Gini, el nivel de desigualdad para el ingreso de mercado más pensiones aumentó en cerca de 0,04 pasando de 0,559 a 0,5963 en la nueva medición. Ahora, en la medición anterior, la desigualdad se encontraba en 0,517 y 0,515 para el ingreso disponible y consumible, respectivamente, mientras que, para este nuevo ejercicio, estos valores aumentaron a 0,5612 y 0,5656 para los mismos ingresos. Finalmente, dado que se cuenta con la disponibilidad de la información, la desigualdad medida con respecto al ingreso total aumentó en 0,077 al pasar de 0,455 (en el 2017) a 0,532. De esta forma, se observa que, en general, tanto los niveles de pobreza como de desigualdad aumentaron, principalmente, por los efectos de la pandemia.

De forma análoga a los cálculos de pobreza, la Gráfica 10 muestra los niveles de desigualdad para los tipos de ingreso por sexo medido con el coeficiente de Gini. De esta forma, se observa un comportamiento muy similar al de la pobreza en la medida en que los valores de desigualdad son similares para hombres y mujeres, pero son ligeramente mayores para los hombres. Por ejemplo, en todos los casos, las diferencias están cercanas a las 0,003 unidades mostrando que, para el ingreso final, la brecha es de 0,003 mientras que, para el ingreso disponible, es de 0,002, los cuales corresponden a la mayor y a la menor diferencia, respectivamente.

Gráfica 10. Índices de Gini por sexo para cuatro tipos de ingresos



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la ENPH y la MESEP.

Por otro lado, en el marco de la metodología, es relevante conocer la forma en que los resultados anteriores se ven reflejados en los aspectos de la política fiscal. De esta manera, es posible identificar el cambio de algunos elementos tales como los montos de impuestos y las proporciones de recaudo para los segmentos de ingresos de la población. Sin embargo, es importante advertir que, para la presentación de estos resultados y para las simulaciones, la información está expresada en deciles en comparación del diagnóstico de la parte 3 que está expresada en veintiles.

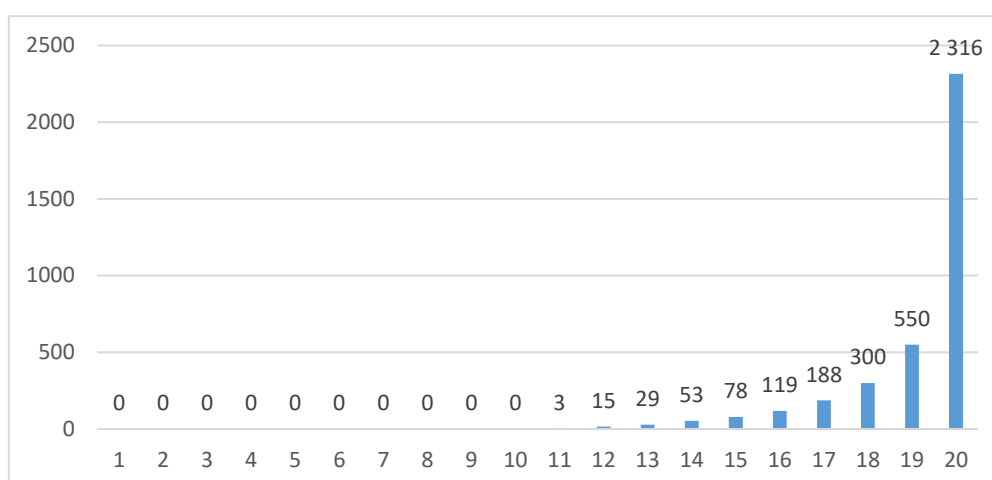
Teniendo en cuenta lo anterior, el primer aspecto para el análisis corresponde al monto de impuestos promedio para cada uno de los ventiles, para lo cual se presenta la Tabla 9 y la Gráfica 11. En primer lugar, la tabla muestra los montos expresados en pesos y en UVT para cada uno de los veintiles mostrando que el pago del impuesto de renta inicia a partir del ventil 11 con un valor de algo más de \$110 mil pesos, lo que equivale a 3,15 UVT. Sin embargo, es evidente que el número de UVT promedio de impuestos para el ventil más alto de la distribución es muy alto en comparación con los demás segmentos de ingresos. Para el 5% más rico, por ejemplo, el promedio corresponde a \$82,4 millones, lo cual equivale a 2.316 UVT mientras que, para el segmento inmediatamente anterior, es de aproximadamente cuatro veces menos al ubicarse en algo más de \$19,5 millones (casi 549 UVT). De esta forma, esta información sugiere que gran parte del recaudo del impuesto de renta corresponde a los individuos del ventil 20 y, en menor medida, para el resto teniendo en cuenta que a partir del ventil número 11 empieza el recaudo.

Tabla 9. Distribución del monto de impuestos por veintiles expresado en pesos y en UVT de los declarantes

Decil	Impuestos promedio (en pesos)	Impuestos promedio (en UVT)
1	\$ 0	0,0
2	\$ 0	0,0
3	\$ 0	0,0
4	\$ 0	0,0
5	\$ 0	0,0
6	\$ 0	0,0
7	\$ 0	0,0
8	\$ 0	0,0
9	\$ 0	0,0
10	\$ 0	0,0
11	\$ 112.464	3,15
12	\$ 549.762	15,43
13	\$ 1.044.480	29,33
14	\$ 1.877.932	52,74
15	\$ 2.790.608	78,37
16	\$ 4.222.181	118,57
17	\$ 6.683.298	187,69
18	\$ 10.686.541	300,12
19	\$ 19.570.247	549,61
20	\$ 82.466.770	2316,02

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la ENPH y la MESEP.

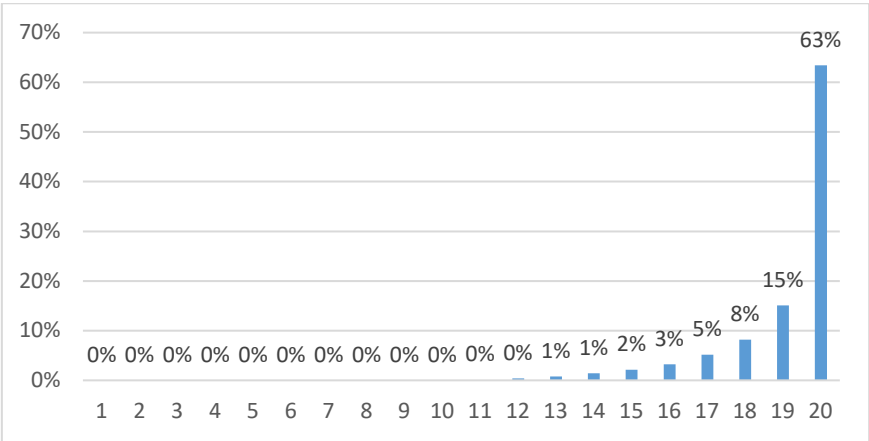
Gráfica 11. Distribución del monto de impuestos por veintiles expresado en UVT



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la ENPH y la MESEP.

Por otro lado, para ilustrar de mejor forma los resultados sobre el recaudo en el impuesto de renta, la Gráfica 12 muestra las proporciones del recaudo total del impuesto de renta que le corresponden a cada uno de los veintiles de la distribución de ingresos. Reforzando la idea presentada anteriormente, se observa que el recaudo del impuesto de renta corresponde casi en su totalidad al veintil más alto de ingresos al alcanzar un porcentaje del 63%. Así mismo, mirando los otros ventiles, el número 19 aportaría el 15% del impuesto mientras que, para el resto, esta proporción no superaría el 10% del total recaudado. En este sentido, el recaudo del impuesto de renta está concentrado en gran medida en el último decil, lo cual constituye una característica muy importante de la estructura de este instrumento en la medida en que los otros deciles, aun siendo de los más altos, pueden aportar en mayor proporción al recaudo.

Gráfica 12. Proporciones de recaudo por deciles del escenario base en 2020



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la ENPH y la MESEP.

En últimas, sobre los elementos de análisis anteriores, se constituye el escenario base sobre el cual se realizarán las comparaciones de las simulaciones de política tributaria y gasto social.

A continuación, se presenta información sobre la distribución de impuestos y transferencias junto con un análisis de la progresividad de estos.

Así, la Gráfica 13 ofrece un panorama acerca de la distribución de los impactos de los impuestos y las transferencias, tanto directas como indirectas como porcentaje del ingreso de mercado más pensiones y por deciles. De acuerdo con la figura, se observa que los primeros seis segmentos son aquellos que reciben las mayores proporciones de transferencias. Dentro de ellas, las más representativas son las de salud, seguido de las transferencias directas, mientras que el resto de los giros de este tipo no superan el 5%.

Ahora, con respecto a las transferencias directas, estas llegan a cero para los últimos deciles de la distribución de ingresos al igual que las transferencias indirectas y en especie como salud y educación. Además, el primer decil es aquel que tiene un mayor porcentaje de impuestos directos e indirectos, los cuales terminan siendo compensados por las transferencias que reciben y, por ende, el saldo total (ingreso final menos ingreso consumible como porcentaje del ingreso consumible) es el más alto de todos. Finalmente, con respecto al saldo neto, se observa que el segundo decil es el que cuenta con el mayor de ellos, incluso por encima del primero, lo cual puede atribuirse a un mayor pago de impuestos. Es importante tener en cuenta que en el ejercicio de comparar la situación entre 2017 y 2020, hubo un cambio estructural en el sistema tributario que afectó el pago de impuestos de las personas naturales a partir de las declaraciones presentadas en 2018. Esta reforma implicó modificaciones en los conceptos relacionados con los ingresos no constitutivos de renta, costos, gastos, deducciones, rentas exentas, beneficios tributarios y otros aspectos que se restan para obtener la renta líquida gravable en cada categoría.

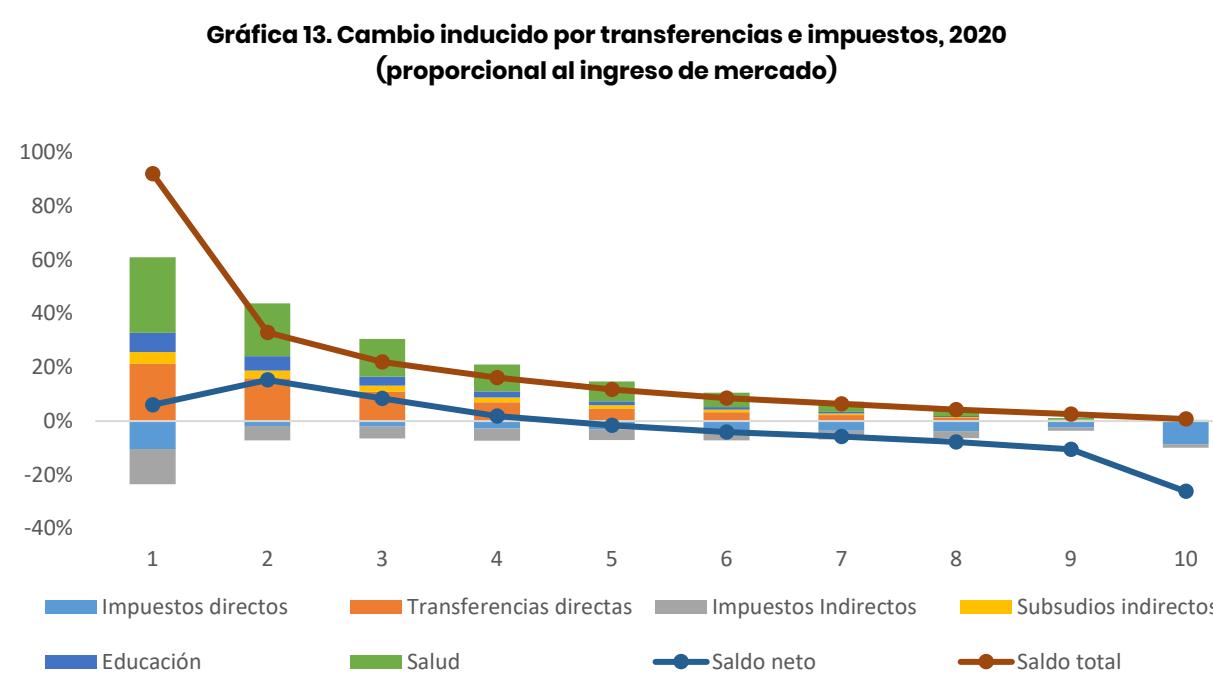
Estos cambios han generado transformaciones en la distribución del ingreso, alterando la participación de los impuestos a lo largo de los deciles. Además, los ingresos de los primeros deciles han sufrido una reducción significativa debido a los impactos de la pandemia, lo que ha llevado a que los pocos impuestos directos que algunos miembros de estos deciles pagan puedan aumentar en términos de participación en sus ingresos.

Es importante destacar que estos cambios introducidos por la Ley 1819 han modificado la estructura tributaria en toda la distribución del ingreso, sumándose a los numerosos efectos de la pandemia. Estos factores reflejan cambios inesperados en todos los deciles, evidenciando la complejidad de la situación y la necesidad de considerar estos factores al analizar los resultados. Sin embargo, es importante tener en cuenta que el modelo utilizado no tiene la capacidad de explicar los mecanismos detallados de transmisión de los eventos ocurridos en cada persona de manera individual. En cambio, su objetivo principal es proporcionar una estimación basada en promedios y grandes agregados.

Dado que se trata de un análisis a nivel agregado, se busca comprender las tendencias generales y los efectos promedio en la economía en su conjunto. Esto implica que los resultados obtenidos pueden no reflejar completamente la realidad individual de cada persona o sector específico.

Por lo tanto, es necesario considerar estos resultados como una aproximación general y, de ser necesario, complementarlos con análisis más detallados y específicos que tengan en cuenta las circunstancias particulares de cada individuo o decil de ingreso. En todo caso, un entendimiento de la situación y los cambios observados entre los dos periodos requiere analizar al mismo tiempo el gráfico 13 en combinación con el gráfico 14 donde se combinan

valores relativos con valores absolutos que dimensionan lo que realmente paga cada decil de ingreso.

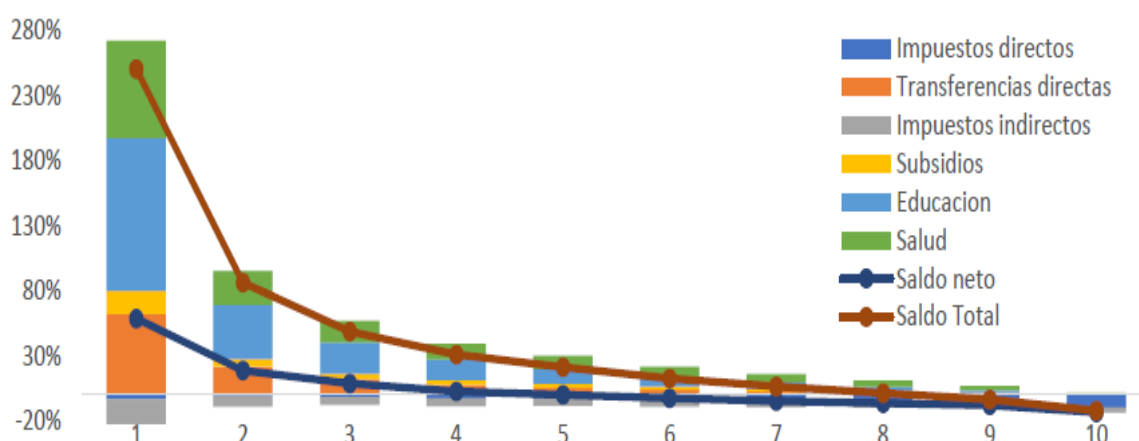


Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la ENPH y la MESEP.

Nota: El saldo neto de un hogar es calculado como la diferencia entre el ingreso consumible y el ingreso de mercado más pensiones y es igual a todas las transferencias y subsidios recibidos por el hogar menos los impuestos pagados por el hogar.

En comparación con el comportamiento del 2017, se observa que el porcentaje del ingreso de mercado más pensiones era superior para tal año en comparación con la actualización presentada en este documento. Así mismo, en los primeros deciles de la distribución, las principales transferencias correspondían a los servicios educativos con cerca del 100% del ingreso. Además, el saldo total se encontraba cerca del 250% indicando que los hogares de menores recursos recibían con las ayudas del gobierno más del triple de su ingreso de mercado más pensiones. Ahora, y a diferencia de la gráfica 13, el saldo neto que correspondía al primer decil en el estudio de 2017 era mayor al del segundo decil, lo cual puede sugerir una reducción en el monto de las transferencias giradas a los hogares más pobres pese a las nuevas medidas de mitigación de la pobreza en el marco de la pandemia. Con respecto a los impuestos directos, estos pudieron haberse reducido en comparación con el documento de 2017 pero el saldo total de los hogares del primer decil se redujo notoriamente.

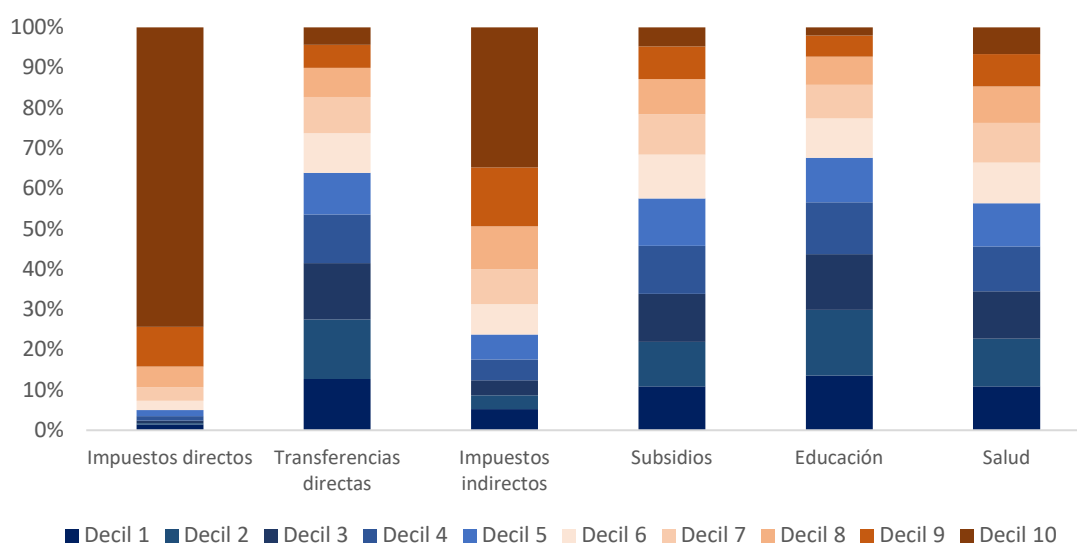
Gráfica 13 b. Impacto distributivo del sistema impositivo y de beneficios en 2017



Fuente: Nunes et al. (2020)

En la misma línea, otra forma de analizar la progresividad de los impuestos es estudiando la participación de cada decil en los elementos descritos en la gráfica anterior. De esta forma, de acuerdo con la Gráfica 14, puede observarse que, con respecto a los impuestos y transferencias directas, el sistema tributario es progresivo en la medida en que más del 90% recaudado corresponde a los últimos tres deciles de la distribución mientras que más del 60% de las transferencias son giradas a los primeros cinco. Sin embargo, con respecto a los indirectos, se observan cambios, principalmente en los impuestos, dado que los primeros deciles cuentan con una mayor participación (con respecto a lo observado en los impuestos directos), lo cual puede justificarse por medio del pago del IVA, por ejemplo. Para las transferencias indirectas o subsidios, las participaciones son similares a las directas siendo un poco mayor en estas últimas para los primeros deciles. Finalmente, las transferencias en educación y salud favorecen a los primeros cinco deciles puesto que reciben cerca del 65% y 60% de los giros en estos servicios, respectivamente, aunque entre los deciles y con mayor evidencia en la salud, los porcentajes son muy similares (casi que, a cada decil, le corresponde un 11% del total). Así, esta gráfica sugiere que existe progresividad en el sistema tributario en la medida en que los individuos de mayores ingresos son los que pagan más impuestos mientras que los de menos reciben mayores transferencias.

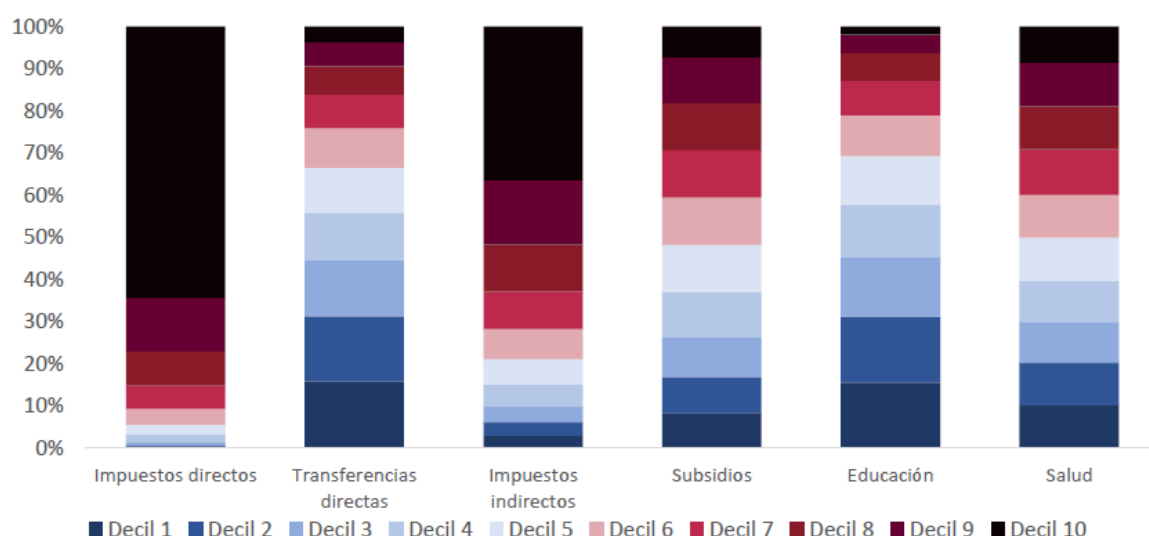
Gráfica 14. Progresividad de los impuestos, transferencias y subsidios 2020



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la ENPH y la MESEP.

En comparación con el documento de 2017, se observa que el sistema ha mantenido su progresividad en la medida en que los hogares de mayores ingresos (deciles 8, 9 y 10) continúan pagando cerca del 85% de los impuestos directos. Incluso, entre el 2017 y este documento, se observa una mayor participación de estos deciles pasando del 85% al 88% de acuerdo con los datos actualizados. Esta misma situación se presenta con los impuestos indirectos en la medida en que los porcentajes que aportan los deciles 8, 9 y 10 no cambiaron de forma importante. Sin embargo, es importante aclarar que el 70% de la población no paga impuestos. Ahora, con respecto a las transferencias y subsidios, tampoco se presentan mayores cambios en la participación de los deciles en comparación con los resultados mostrados en 2017. En este sentido, los porcentajes que recibe el 40% de los hogares más pobres se mantienen cercanos al 55% del total de las transferencias directas, por ejemplo. Finalmente, en ambas mediciones, se podría afirmar que el gasto en salud es una política neutra puesto que las transferencias en especie por estos servicios son muy similares entre los primeros y los últimos cinco deciles de la distribución de ingresos.

Gráfica 15 b. Progresividad de los impuestos, transferencias y subsidios para el año 2017



Fuente: Nuñez, et al. (2020)

En resumen, en comparación con el documento realizado con la información del 2017, las nuevas estimaciones indican que el estado de pobreza y desigualdad empeoraron, en términos generales. A partir de la incidencia en pobreza y en pobreza extrema, se observa un crecimiento de estos porcentajes en casi un 5% para el primer indicador y 2% para el segundo teniendo en cuenta el ingreso de mercado más pensiones. Así mismo, para los indicadores de desigualdad, se observa un aumento en el coeficiente de Gini de casi 0,05 unidades entre las dos mediciones indicando una mayor desigualdad. Sin embargo, con respecto a la progresividad de los impuestos indirectos y los giros de transferencias, no se encuentran mayores diferencias importantes. No obstante en los impuestos directos si se observa mayor progresividad puesto que en 2020 este valor se eleva de 78% aproximadamente a 84%. Finalmente, no se observan diferencias marcadas en los indicadores de pobreza y desigualdad entre hombres y mujeres pese a que los indicadores favorecen ligeramente a estas últimas.

4. Escenarios de política pública

Luego de presentar el diagnóstico de la pobreza y la desigualdad en Colombia, actualizado a 2020, esta sección presenta algunas simulaciones por medio de varios escenarios de política pública en virtud de la metodología del CEQ. En este sentido, se presentan tres ejercicios: *i)* uno relacionado con los cambios en la política tributaria que consiste en modificar parámetros en la base gravable y en algunas tarifas de otros impuestos, *ii)* otro con cambios en el gasto social que consiste en la ampliación de la cobertura de algunos programas actuales y *iii)* otro relacionado con los posibles impactos que sean producto de la última reforma tributaria aprobada en Colombia. A través de estos escenarios, se ofrecen herramientas en política fiscal que pueden aportar al cierre de brechas en el país con respecto a la pobreza y la desigualdad.

Así mismo, es importante señalar que varios de los escenarios que se plantean en estas subsecciones corresponden a propuestas hechas por el gobierno nacional o, incluso, realizadas por algunos analistas y expertos en asuntos tributarios. De esta forma, el análisis de incidencia de estos casos permite identificar aquellas combinaciones políticas fiscales que podrían contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad.

De esta forma, las simulaciones presentadas a continuación constituyen un insumo para analizar los posibles cambios que pueden ocurrir al momento de realizar reformas en la estructura tributaria. Por ende, se convierten en aspectos que deben ser tenidos en cuenta en un contexto de recuperación económica y de fortalecimiento de los programas sociales en un panorama siguiente a la pandemia causada por el COVID-19.

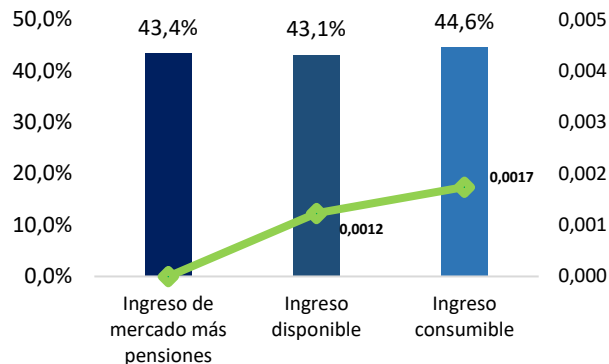
4.1. Cambios en política tributaria

Como se mencionó anteriormente, la primera simulación corresponde a cambios en la política tributaria por medio de modificaciones en los parámetros del impuesto de renta y de algunos otros como el impuesto a los dividendos, el impuesto a las ganancias ocasionales y el impuesto al capital. La idea es capturar el mayor nivel de ingresos para el estado tratando de reducir las desigualdades. Este escenario plantea las siguientes modificaciones: *i)* la reducción de la base gravable del impuesto de renta (pasando de 1400 a 300 UVT) *ii)* una modificación al impuesto por dividendos, al reducir el umbral a 500 UVT (antes en 1090) y establecer su tarifa en 10% (antes del 0%), *iii)* se aumenta la tarifa del impuesto a las ganancias ocasionales del 10% al 20%. Así, al aumentar la base gravable y la

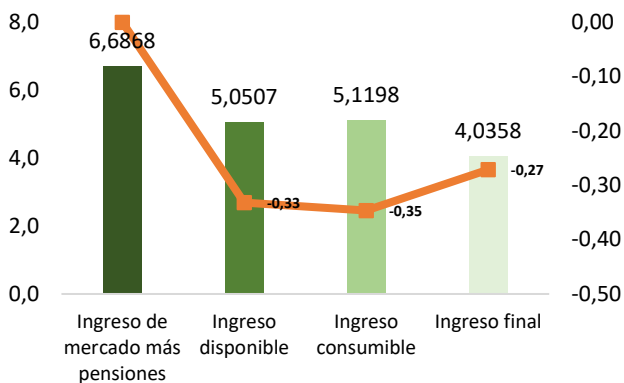
tasa de dividendos, podría esperarse un aumento del recaudo para los deciles más altos de la distribución mientras que, con respecto a las ganancias ocasionales, el resultado puede no ser tan claro, inicialmente.

Ahora, con las modificaciones a estos impuestos, las Gráficas 15 y 16 muestran los efectos sobre la pobreza total y la desigualdad para los tipos de ingreso definidos por la metodología. De acuerdo con las figuras, se observa un aumento del 0,0012 para el ingreso disponible con respecto a la línea de base. Sin embargo, frente a los niveles de desigualdad, la gráfica 16 muestra que se presenta una reducción de 0,33 unidades en el índice Palma para el ingreso disponible mostrando una disminución de estos indicadores en comparación con la línea base. Sobre el ingreso final la reducción corresponde a 0,27 unidades del índice de Palma. De esta manera, podría afirmarse que este escenario de política podría tener efectos positivos sobre la reducción de la desigualdad pese a que aumentaría los niveles de pobreza.

Gráfica 16. Incidencia de pobreza total para tres tipos de ingreso de acuerdo con el escenario de política tributaria



Gráfica 17. Índices Palma para cuatro tipos de ingreso de acuerdo con el escenario de política tributaria



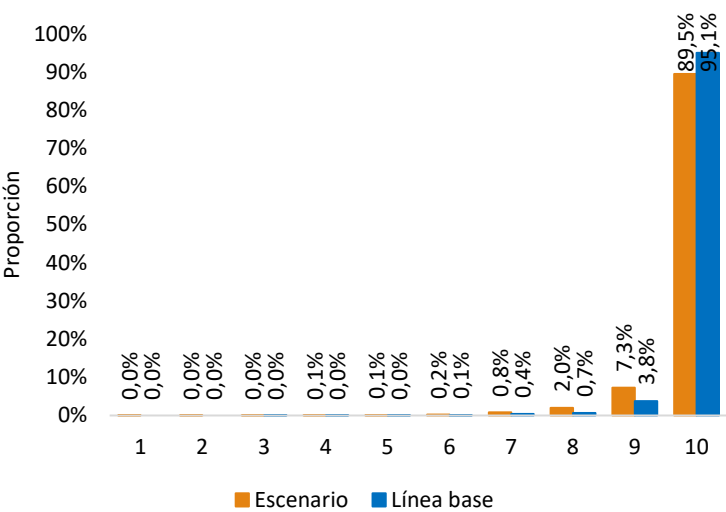
Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la ENPH y la MESEP.

Nota: El eje izquierdo indica el nivel del indicador observado (incidencia pobreza e índice de palma) en la simulación y el eje derecho corresponde al valor que resulta de la resta entre el valor de la simulación y el valor de la línea de base.

Por otro lado, la Gráfica 17 muestra las proporciones de recaudo para cada decil en este escenario, comparándolas con la línea base (antes de la reforma de 2022). Se observa un aumento en el porcentaje de recaudo para los deciles 8 y 9, y evidentemente una menor participación en la proporción total del recaudo del decil 10. Para aquellos con ingresos más altos, este valor se reduce en aproximadamente 6 puntos porcentuales, ya que pasa del

95,1% al 89,5% entre la línea base y este escenario de política. Por otro lado, para los deciles 8 y 9, se presenta un aumento en la proporción al pasar del 0,7% al 2% (incrementando 1,3 puntos porcentuales) en el primero y del 3,8% al 7,3% en el segundo (aumentando 3,5 puntos porcentuales). Además, para los deciles más bajos de la distribución, los cambios son mínimos, aunque superiores al 0%, ya que la simulación conlleva a una mayor base gravable. De esta manera, las proporciones de recaudo en este escenario podrían estar en línea con la información anterior, en la medida en que otros deciles de la distribución, que aún se encuentran entre los más altos, contribuyen en un mayor porcentaje al impuesto de renta.

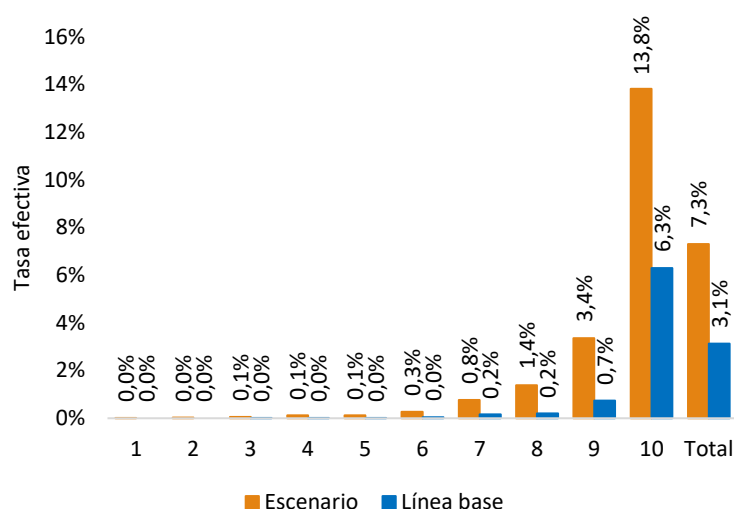
Gráfica 18. Proporciones de recaudo por deciles para el escenario de política tributaria



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la ENPH y la MESEP.

Finalmente, la Gráfica 18 muestra las tasas efectivas de recaudo en cada uno de los deciles para este escenario. De acuerdo con la gráfica, se observan incrementos significativos en las tasas efectivas a partir del decil 7, en el cual la tasa efectiva pasa del 0,2% en la línea base al 0,8% en el escenario. En cuanto a los deciles 9 y 10, el aumento fue de 2,7 puntos porcentuales (del 0,7% al 3,4%) y de 7,5 puntos porcentuales (del 6,3% al 13,8%), respectivamente. Para el resto de los deciles, se observan cambios casi imperceptibles en las tasas efectivas. Al analizar la información de la tasa efectiva total, entendida como el porcentaje del ingreso que cada decil termina pagando, esta aumentó del 3,1% en la línea base al 7,3% en este escenario.

Gráfica 19. Tasas efectivas de recaudo por decil para el escenario de política tributaria



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la ENPH y la MESEP.

En suma, el aumento de las tasas de los impuestos a los dividendos y las ganancias ocasionales muestran resultados interesantes para la discusión de política pública en comparación con la línea de base puesto que el cambio en el recaudo total de esta simulación sería de 77,24%.⁵ Por último, la tasa efectiva nacional promedio aumenta más del doble con respecto a la línea de base al igual que con otros deciles, principalmente, los más altos.

4.2. Cambios en el gasto social

En esta sección se aborda la siguiente simulación, en la que se busca entender las posibilidades de política pública para reducir las desigualdades, y la cual consiste en realizar algunos cambios en la estructura del gasto social. En este caso, la modificación que se ha optado simular concierne a la cobertura de los programas de i) ingreso solidario, ii) devolución del IVA y iii) la asignación de una pensión universal a los adultos mayores. En este caso, la propuesta consiste en implementar las siguientes modificaciones: i) el esquema del ingreso solidario de forma a incluir más hogares beneficiarios con una asignación diferenciada de la transferencia, ii) propuesta de implementar la devolución del IVA en la cual 2 millones de hogares reciben un monto uniforme y iii) asignar una pensión universal, que consiste en seleccionar a las mujeres mayores de 60 años y los hombres mayores de 65 que no cuentan con pensión y asignarle un monto equivalente a una línea

⁵ El recaudo total de renta sería aproximadamente de 1.500 millones de millones de pesos utilizando el modelo del CEQ para el año 2020 con datos actualizados de la ENPH.

de pobreza para 2020 (lo que corresponde a cerca de \$332 mil pesos). En este sentido, se busca estimar los posibles efectos sobre la pobreza y la desigualdad al incluir tanto a los hogares en condiciones vulnerables como a los adultos mayores sin pensión.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante precisar las modificaciones del programa del ingreso solidario para esta simulación. En este sentido, el escenario consiste en aumentar la cobertura del programa en un millón de hogares (es decir, cubriría a 4,1 millones – hoy en día siendo aproximadamente de 3,5 millones) y un nuevo esquema de asignación. Así, el esquema consistiría en modificar los montos girados a las familias teniendo en cuenta el tamaño de hogar para definir transferencias de acuerdo con las actuales categorías del SISBEN. Teniendo en cuenta los recientes ajustes al sistema, el cual califica a los hogares en pobreza extrema en el grupo “A” y aquellos en pobreza moderada en el grupo “B”, el nuevo esquema asignaría un monto cercano a los \$90 mil pesos por persona en cada hogar en caso de pertenecer al grupo A1 mientras que será de \$70 mil pesos en caso de estar en el grupo B7. Para el grupo C, compuesto por los hogares vulnerables, el giro solo se realizaría en caso tal de que el hogar esté compuesto por cuatro personas o más y correspondería a \$55 mil pesos. El nuevo esquema de asignación se presenta en la Tabla 10.

Tabla 10. Propuesta de nuevo esquema para el programa de ingreso solidario

Tamaño del hogar / Categoría SISBEN	Grupo A					Grupo B							C
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	6	7	
1 integrante	90	87,5	85	82,5	80	77,5	76,25	75	73,75	72,5	71,25	70	N/A
2 o 3 integrantes	180	175	170	165	160	155	152,5	150	147,5	145	142,5	140	N/A
4 o más integrantes	360	350	340	330	320	310	305	300	295	290	285	280	55

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la ENPH.

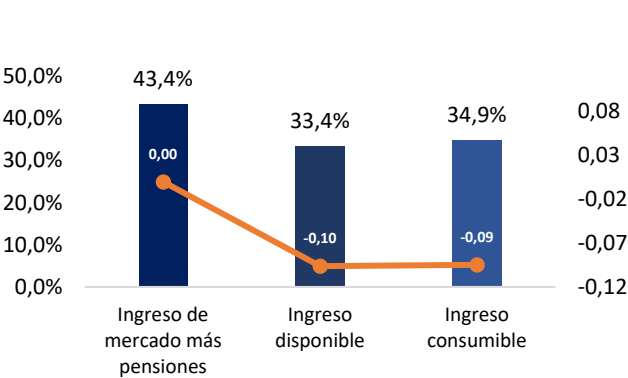
Nota: Valores en miles de pesos.

Tomando en cuenta las características mencionadas anteriormente, las Gráficas 19 y 20 muestran los cambios en los niveles de pobreza y pobreza extrema resultantes de la combinación de los tres cambios en las políticas de gasto social previamente mencionadas.

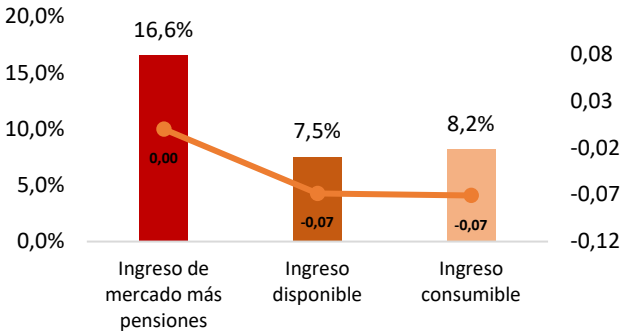
En relación con el primer concepto de ingreso, se estima que la pobreza disminuiría en un 9,6% en el ingreso disponible, pasando del 43% al 33,4%. En cuanto a la pobreza extrema, se proyecta una reducción del 7,5% para este mismo nivel de ingreso. Estas simulaciones indican que los cambios en los tres programas generan escenarios más favorables en términos de pobreza para la población.

Estos resultados resaltan la importancia de focalizar de manera más precisa los programas, así como aumentar los montos asignados y dirigir los esfuerzos hacia la población adulta mayor. Estas acciones permitirían mejorar aún más los resultados en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema.

Gráfica 20. Incidencia de pobreza total para tres tipos de ingreso de acuerdo con el escenario de gasto social



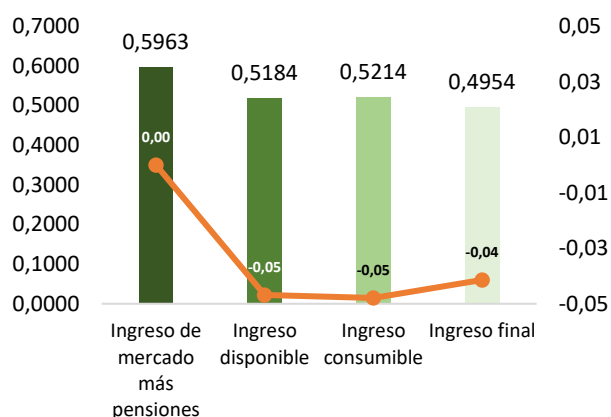
Gráfica 21. Incidencia de pobreza extrema para tres tipos de ingreso de acuerdo con el escenario de gasto social



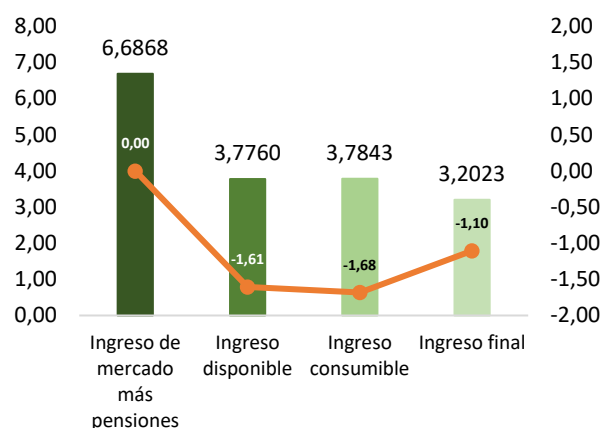
Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la ENPH.

Este mismo comportamiento se observa al examinar las gráficas de desigualdad, como se puede ver en las Gráficas 21 y 22. El índice de Gini presenta reducciones cercanas a 0,05 unidades en todos los conceptos de ingresos con respecto a la línea de base. De manera similar, la reducción del índice Palma es de 1,61 unidades para el ingreso disponible en comparación con la línea de base. Por lo tanto, se puede afirmar que esta medida también tiene resultados muy destacados en la reducción de la desigualdad, dado que todos los indicadores disminuyen de manera significativa al compararlos con los mostrados en la línea de base.

Gráfica 22. Índices de Gini para cuatro tipos de ingreso de acuerdo con el escenario de gasto social



Gráfica 23. Índices Palma para cuatro tipos de ingreso de acuerdo con el escenario de gasto social



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la ENPH.

En términos generales, las simulaciones de este escenario muestran buenos resultados en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Por ejemplo, sobre la pobreza, estas medidas representan un efecto adicional de 4,5 y 1,8 puntos porcentuales en la pobreza total y extrema, respectivamente, mientras que, en conjunto, la reducción es de 10% y 7% en comparación con los indicadores del 2020. En este sentido, una modificación en el esquema de ingreso solidario junto con una ampliación de la devolución del IVA y una pensión universal permite que la pobreza y la desigualdad se reduzcan de manera significativa al ser casi de diez puntos porcentuales en la primera variable y cerca de 0,05 unidades para la segunda.

4.3. Cambios realizados por la reforma tributaria

Con la llegada del nuevo gobierno nacional en el 2022 en Colombia, fue tramitada la propuesta de reforma tributaria ante el Congreso de la República, la cual fue aprobada, tanto por el Senado como por la Cámara de Representantes, en cuestión de algunos meses. Si bien la propuesta inicial presentada fue modificada en los diferentes debates en las instancias legislativas, los principales cambios se presentaron en el impuesto de renta para las personas naturales y jurídicas, a las ganancias ocasionales, al patrimonio, y otros como los impuestos saludables (las bebidas ultra procesadas azucaradas) y el impuesto al carbono.

En esta sección, se busca continuar haciendo uso de la herramienta desarrollada para este análisis y, por ende, simular la reforma fiscal y acompañar a los equipos del gobierno en el proceso. De este modo, utilizando la herramienta, se pretende comprender cuáles serían los posibles impactos en la pobreza y desigualdad del país con la implementación de la Reforma. El análisis se realizará sobre los cambios en la cédula general, el impuesto de dividendos y participaciones, y el impuesto a las ganancias ocasionales.

Teniendo en cuenta lo anterior, el primer cambio que plantea la reforma tributaria, con respecto al ingreso de renta, corresponde a la reducción del límite en el valor de las exenciones pasando de 5.040 a 1.340 UVT. De esta forma, este cambio representaría una reducción en el umbral, que pasaría de \$191.540.000 a \$50.250.000, para una UVT de \$38.004 correspondiente al 2022. En este sentido, la reducción en el valor de las exenciones es aproximadamente del 75%, por lo cual se espera que la renta líquida cedular de trabajo será mayor y, por ende, el recaudo también.

De esta manera, también es importante señalar que la definición de los rangos que establecen las tarifas para el pago del impuesto no se modifica, es decir, que se mantienen tal como se encuentran en la Tabla 3. En este sentido, si después de las exenciones el contribuyente se encuentra entre 0 y 1.090 UVT, la tasa será del 0% y no tendrá UVT adicionales para el pago mientras que, por ejemplo, si se encuentra entre las 18.970 y las 31.000 UVT, la tasa será del 37% y 5.901 UVT adicionales. De esta forma, con esta modificación en el límite de las exenciones, se espera un mayor recaudo puesto que, si bien las tasas no se modifican con la reforma, la renta líquida cedular estaría aumentando.

Por otro lado, otro de los cambios definidos en la reforma tributaria corresponde a las modificaciones en el impuesto a los dividendos y las participaciones. En este sentido, como se mencionó anteriormente, este impuesto tiene un comportamiento similar al de renta puesto que también cuenta con rangos para la definición de la tasa y las UVT adicionales en caso de que aplique. Sin embargo, la reforma tributaria presenta algunos cambios con respecto a este impuesto al definir los mismos rangos que el impuesto de renta con modificaciones en las tasas que deben pagar aquellos que reciban dividendos o participaciones. De esta forma, se pasan de cuatro (o dos) rangos a siete definidos de la misma forma que en el impuesto de renta, pero se restarían 19 puntos porcentuales para cada uno de los rangos. Por ende, el pago de este impuesto iniciaría a partir del tercer rango, es decir, aquel que se define entre las 1.700 y las 4.100 UVT, para quienes corresponde una tasa del 9% y 116 UVT adicionales, tal como se presenta en la Tabla 10. De esta manera, podría afirmarse que este cambio beneficia a los primeros rangos definidos puesto que tendrían que pagar menos impuestos por participaciones o dividendos, pero afectaría a los rangos más altos al momento de desagregarlos y al definirles una mayor tasa y mayores UVT adicionales.

Tabla 11. Modificación a la estructura de declaración y pago del impuesto de dividendos y participaciones con la reforma tributaria

Rangos (en UVT)		Tasa	Adicional (en UVT)
Mínimo	Máximo		
0	1.090	0%	0
1.090	1.700	0%	0
1.700	4.100	9%	116
4.100	8.670	14%	788
8.670	18.970	16%	2.296
18.970	31.000	18%	5.901
31.000	En adelante	20%	10.352

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con el Estatuto Tributario vigente.

Por último, la reforma tributaria también define cambios en el impuesto a las ganancias ocasionales. Estas modificaciones se encuentran disponibles en la Tabla 11, en donde se definen dos tipos de tarifas diferenciando entre, por un lado, loterías, rifas y apuestas y, por otro lado, a otras ganancias ocasionales. En este sentido, como se observa, la reforma tributaria establece un aumento en la tasa de ambos impuestos puesto que aumenta en un 15% para el caso de las loterías, rifas y apuestas mientras que, para las otras ganancias ocasionales, este crecimiento es del 10%. Sin embargo, con respecto a estas modificaciones, se realizan dos escenarios para estimar la incidencia del cambio en la tasa de este impuesto: uno que incluye estos cambios y otro que los excluye con el objetivo de tener una idea acerca de los cambios que genera un ajuste de este tipo en comparación con los cambios hechos en el impuesto de renta y en el de dividendos y participaciones.

Tabla 12. Modificación y estructura de declaración y pago del impuesto a las ganancias ocasionales antes y después de la reforma tributaria

Tipo de impuesto	Antes de la reforma	Después de la reforma
Loterías, rifas y apuestas	20%	35%
Otras ganancias ocasionales	10%	20%

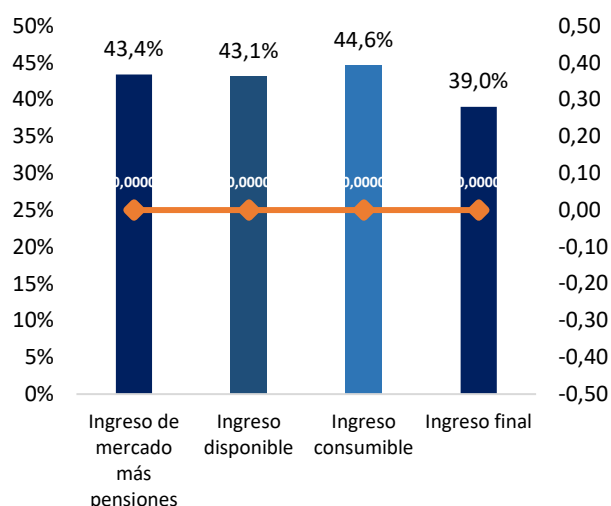
Fuente: Elaboración propia de acuerdo con el Estatuto Tributario vigente.

Teniendo en cuenta lo anterior, luego de describir los principales cambios implementados por la reforma tributaria, se presentan a continuación los resultados de este escenario sobre los indicadores de pobreza y desigualdad descritos en el CEQ. Para la presentación de estos resultados, se cuenta con dos escenarios: uno, en el cual se incluye los cambios en el impuesto de renta y a los dividendos y participaciones y, otro, con los dos cambios anteriores junto con el de ganancias ocasionales. De esta forma, se busca estimar la incidencia de estos impuestos en la reducción de la pobreza y la desigualdad e identificar el posible aporte adicional que implica el impuesto a las ganancias ocasionales con respecto a las otras dos. Además, a diferencia de los dos escenarios anteriores, también se incluyen algunos elementos adicionales como, por ejemplo, la progresividad de los impuestos y subsidios.

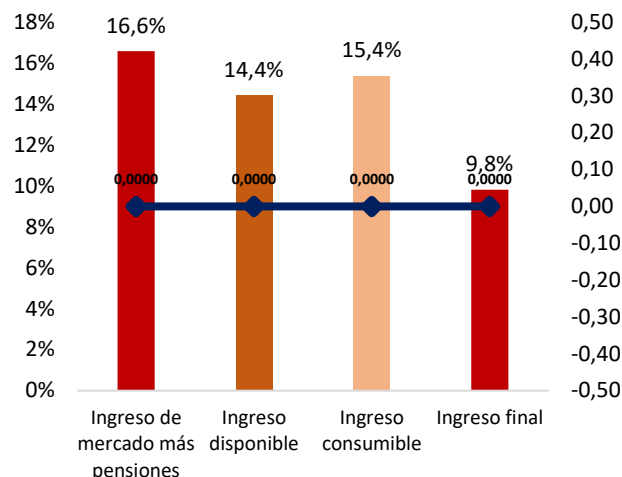
6.3.1. Incidencia de los cambios en el impuesto de renta y en el de dividendos

De esta forma, en primer lugar, se presentan los resultados para la pobreza, tanto total como extrema. Siguiendo con la estructura del documento con los escenarios de política tributaria y fiscal, las Gráficas 23 y 24 muestran los cambios en los tipos de ingreso definidos por el CEQ, es decir, sobre el ingreso de mercado más pensiones, el ingreso disponible y el ingreso consumible. Con respecto a la pobreza total, se observa que las modificaciones al impuesto de renta planteadas por el gobierno nacional por medio de la reforma tributaria no generan cambios en ninguno de los tipos de ingreso en comparación con la línea base (sin la reforma tributaria). Así mismo, al observar la gráfica sobre la pobreza extrema, se observa el mismo comportamiento puesto que, para estos casos, el porcentaje de cambio en comparación con la línea de base es del 0%. En este sentido, es posible afirmar que, inicialmente, los cambios implementados en la reforma tributaria no tienen ningún cambio sobre los indicadores de pobreza al compararlos con la línea de base.

Gráfica 24. Incidencia de pobreza total para cuatro tipos de ingreso de acuerdo con los cambios en el impuesto de renta y sobre dividendos y participaciones



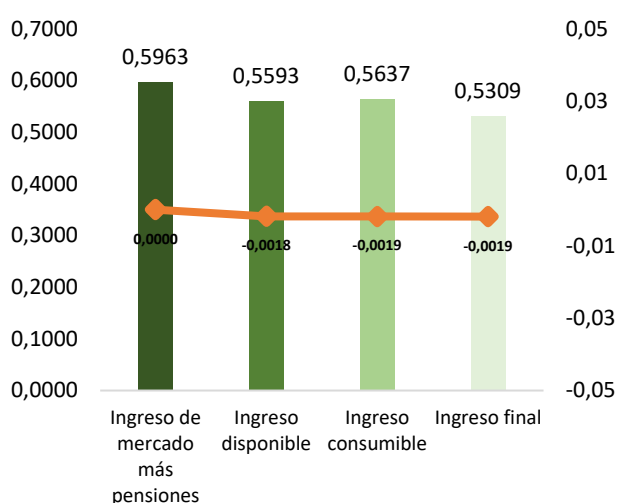
Gráfica 25. Incidencia de pobreza extrema para cuatro tipos de ingreso de acuerdo con los cambios en el impuesto de renta y sobre dividendos y participaciones



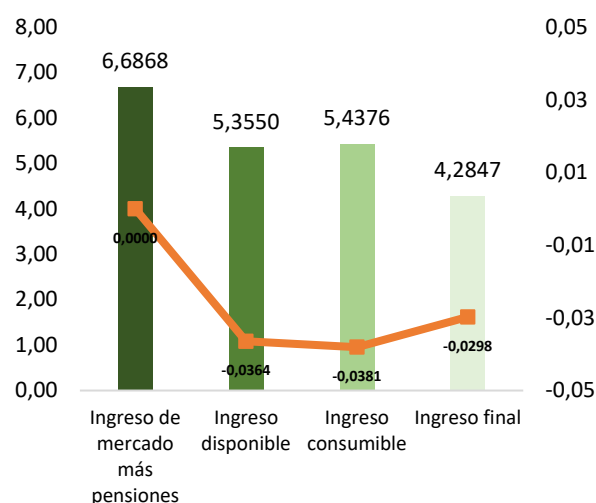
Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la ENPH.

Ahora, para analizar los resultados sobre la desigualdad, las Gráficas 25 y 26 muestran los niveles y cambios de los tipos de ingreso para los indicadores de Gini y Palma, respectivamente. De esta forma, de acuerdo con ambas gráficas, podría afirmarse que los cambios de la reforma tributaria sobre el impuesto de renta generan reducciones en la desigualdad pese a que son más evidentes en el índice de Palma. Por un lado, según los resultados del índice de Gini, se observa una reducción de 0,0018 unidades al analizar los resultados para el ingreso disponible con respecto a la línea de base, por lo que podría pensarse que los cambios en este indicador no son tan evidentes. Ahora, analizando la gráfica sobre el índice de Palma, es posible afirmar que se encuentran reducciones más notables con respecto a la desigualdad. Por ejemplo, para el ingreso disponible, la reducción fue de 0,0364 unidades mientras que, para el ingreso consumible, se reduce en 0,0017 unidades adicionales ubicándose en 0,0381. Los valores de desigualdad disminuyen con respecto a la línea base en 0,0298 unidades para el ingreso final. En últimas, a partir de estos dos indicadores, la reforma tributaria podría disminuir los niveles de desigualdad, sin embargo, al analizar el índice de Gini (el cual es el más utilizado), estas reducciones no son notables. Es importante mencionar que el recaudo será sin embargo más importante y como se utilicen dichos recursos podrán impactar aún más estos niveles de desigualdades.

Gráfica 26. Índice de Gini para cuatro tipos de ingreso de acuerdo con los cambios en el impuesto de renta y sobre dividendos y participaciones



Gráfica 27. Índice de Palma para cuatro tipos de ingreso de acuerdo con los cambios en el impuesto de renta y sobre dividendos y participaciones



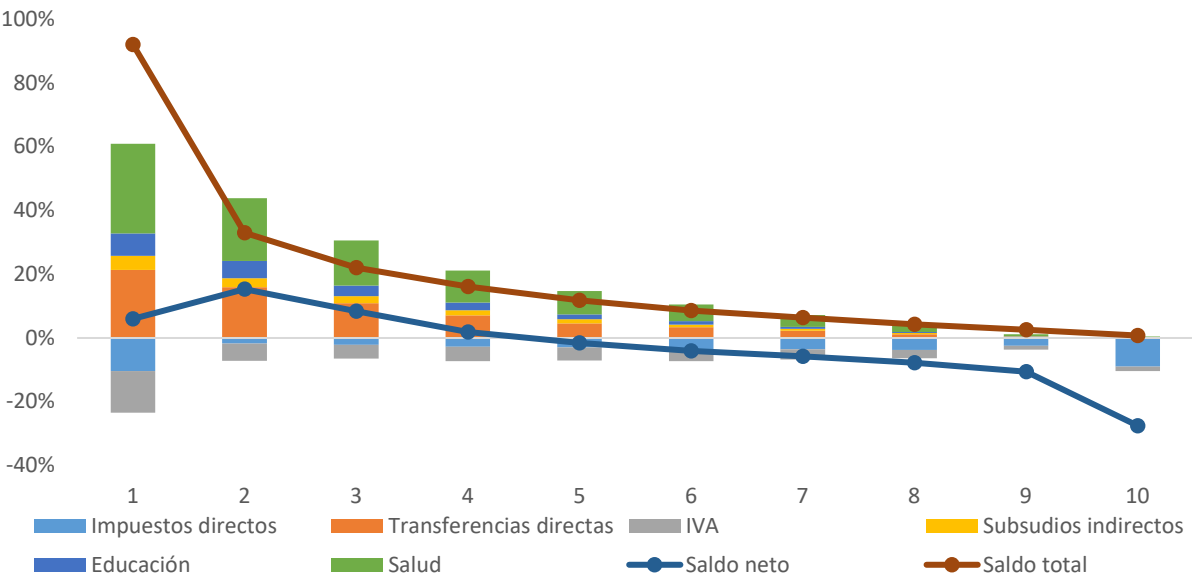
Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la ENPH.

De la misma forma, tal como se presentó en la línea de base, es importante analizar la distribución de los impuestos y las transferencias junto con la progresividad respecto al sistema tributario. En este sentido, la Gráfica 27 muestra un panorama del impacto redistributivo del sistema a partir de los impuestos y transferencias, tanto directos como indirectos, como porcentaje del ingreso de mercado más pensiones para cada decil de ingresos. Por un lado, con respecto a las transferencias, se observa que los mayores porcentajes se encuentran en los primeros deciles de la distribución de ingresos y, en particular, el primero de ellos puesto que, como porcentaje del ingreso de mercado más pensiones, reciben 28% en transferencias de salud y 21% en transferencias indirectas como los valores más altos. Por otro lado, con respecto a los impuestos, se observa que los deciles 1 y 10 son los que tienen el mayor porcentaje de impuestos directos como proporción del ingreso de mercado más pensiones con un 10% y un 9%, respectivamente⁶. Sin embargo, con respecto al impuesto al valor agregado, el primer decil tiene el mayor porcentaje de este tipo de ingreso con un 13%.

⁶ Es importante mencionar que como el gasto no se ha modificado en esta simulación, estos valores no cambian, con respecto a lo presentado en la gráfica 13.

Ahora, analizando tanto el saldo total como el neto (el cual está representado por las líneas de la gráfica), se observa que el saldo neto es mayor en el segundo decil, incluso por encima del primero de ellos, puesto que es del 15% en el segundo en comparación con el 6% en el primero. Ahora, con respecto al saldo total, se observa que este sí es mayor en el primer decil de ingresos puesto que es del 92% mientras que este se va reduciendo hasta llegar al 1% en el último decil. De esta forma, observando los valores de los impuestos y transferencias, se observa que, inicialmente, el sistema tributario puede ser considerado como progresivo por el lado de las transferencias pero no se podría afirmar lo mismo con respecto a los impuestos indirectos puesto que la mayor carga del IVA corresponde al primer decil.

Gráfica 28. Impacto distributivo del sistema impositivo y de transferencias con los cambios de la reforma tributaria

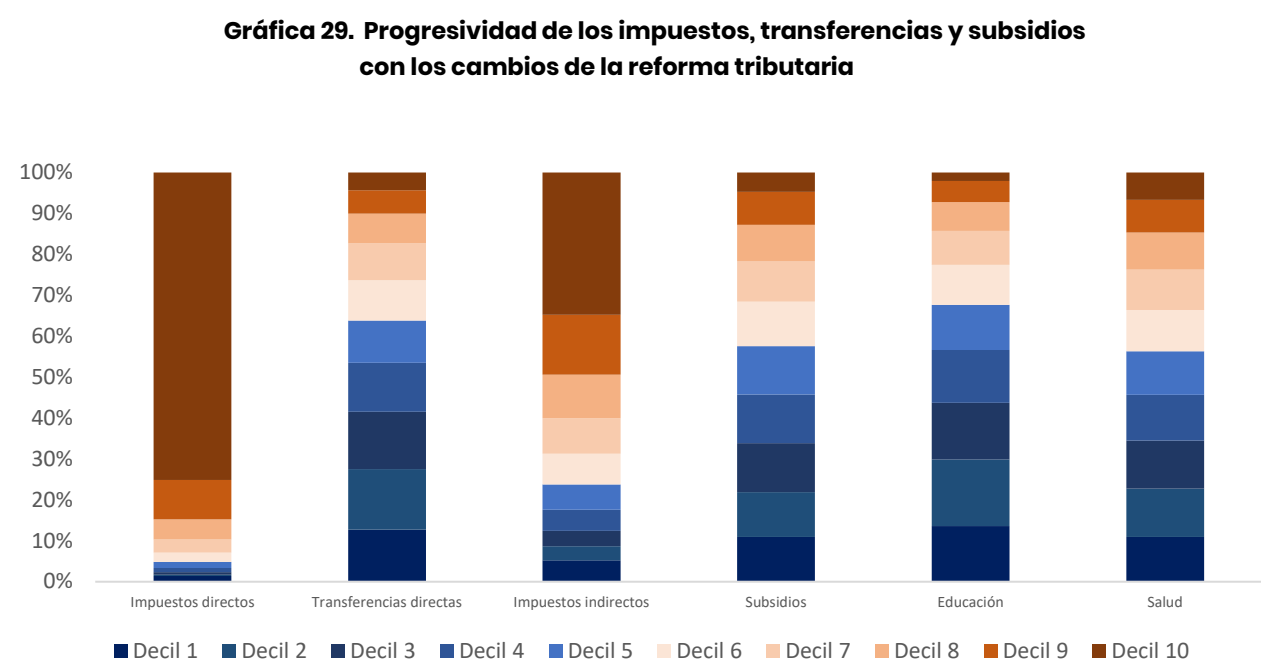


Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la ENPH.

Nota: El saldo neto de un hogar es calculado como la diferencia entre el ingreso consumible y el ingreso de mercado más pensiones y es igual a todas las transferencias y subsidios recibidos por el hogar menos los impuestos pagados por el hogar.

Por otro lado, como otra forma de analizar la progresividad, la Gráfica 28 muestra el porcentaje de cada decil sobre el total de algunos rubros como los impuestos directos e indirectos, las transferencias directas y los copagos de educación y salud. En este sentido, de acuerdo con la figura, los dos deciles más altos de la distribución pagan cerca del 83% del total de los impuestos directos y, si se incluye los tres más altos, representarían el 88%. Ahora, con respecto a los impuestos indirectos, no se observa la misma concentración puesto que los tres deciles más altos de la distribución pagan el 60% del total de este rubro.

Por otro lado, al observar las transferencias directas, los subsidios y los copagos de salud y educación, se observan proporciones similares entre todos los deciles de ingreso. Sin embargo, particularmente para las transferencias directas, se observa que el segundo decil es el que recibe la mayor parte de este rubro al recibir el 15% del total mientras que los tres deciles más altos reciben el 4%, el 6% y el 7%, respectivamente.



Fuente: elaboración propia de acuerdo con la ENPH.

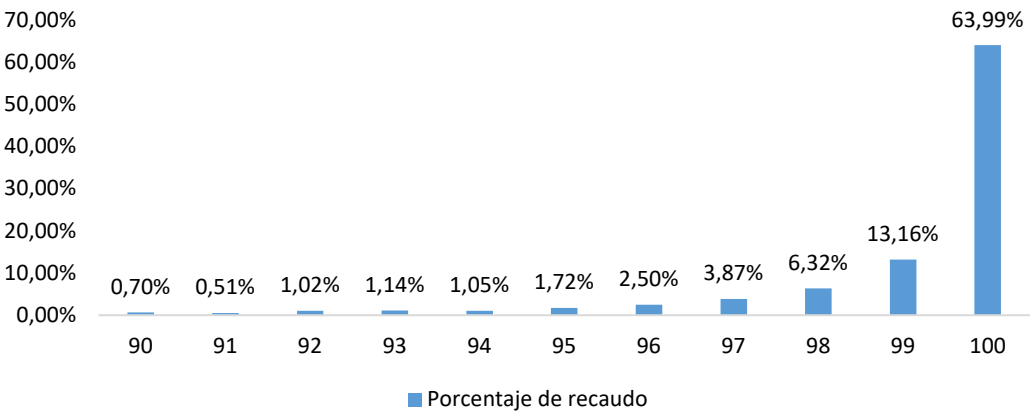
En este sentido, de acuerdo con las dos últimas ilustraciones, podría afirmarse que el sistema tributario sería también progresivo al modificar la estructura tributaria puesto que los deciles más altos de la distribución son a los que les corresponde un mayor porcentaje de los impuestos directos y los más bajos reciben un mayor monto de las transferencias directas. Sin embargo, es importante señalar la cuestión relacionada con el IVA puesto que es conocido que se trata de un tributo regresivo al afectar a todos los deciles de la distribución de igual forma.

Como un elemento adicional de estudio, para este documento, fue realizado el análisis de la distribución de ingresos hasta el nivel de los centiles. De esta forma, se busca analizar la razón por la cual, a pesar de reducir el límite de las exenciones en el impuesto de renta y aumentar las tasas en algunos niveles en el impuesto de dividendos y participaciones, los niveles de pobreza y desigualdad no se modifican mayormente. De esta forma, la Gráfica 29 muestra el porcentaje de recaudo para los 11 centiles más altos de la distribución de ingresos. De acuerdo con ella, si bien se observa que esos niveles de ingreso son los que más aportan al recaudo total, se observa que el centil 100 aporta casi el 64% del recaudo.

En este contexto, se evidencia que el ingreso disponible promedio del último centil de ingresos se sitúa en aproximadamente \$8.46 millones de pesos mensuales. Esto sugiere que, a pesar de la reducción de las exenciones fiscales o el incremento de las tasas impositivas, no se produce una modificación significativa en los niveles de desigualdad. En otras palabras, aquellos individuos con mayores ingresos mantienen un nivel de ingreso tal que no se ven afectados en gran medida por estos cambios en los indicadores y por lo tanto la distribución del ingreso no cambia significativamente tal como se argumentaba durante la discusión de la reforma.

Estos hallazgos subrayan la persistencia de la desigualdad económica en el país, donde el decil más alto sigue acumulando una proporción considerablemente mayor del ingreso en comparación con los demás deciles.

Gráfica 30. Porcentajes de recaudo de los 11 centiles más altos de la distribución con los cambios de la reforma tributaria



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la ENPH.

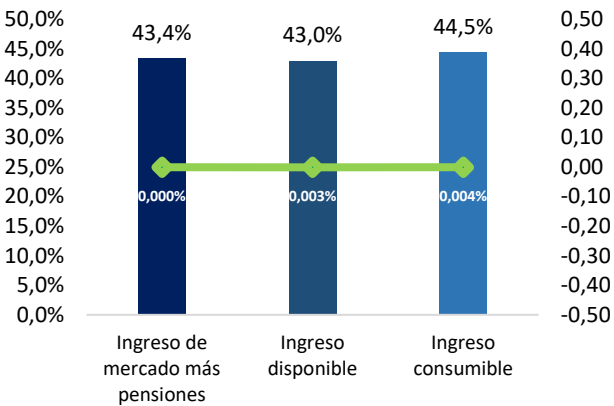
6.3.2. Incidencia de los cambios en el impuesto de renta, en el de dividendos y en el de ganancias ocasionales

Por otro lado, luego de explorar los resultados de la incidencia de estos cambios sobre el impuesto de renta, esta sección presenta los cambios sobre la pobreza y la desigualdad en comparación con la línea de base con las modificaciones realizadas por la reforma tributaria incluyendo los efectos de los cambios en el impuesto a las ganancias ocasionales. Como se observó en la segunda sección, corresponden a un aumento de 15% en la tasa de loterías, rifas y apuestas, y de 10% en otras ganancias ocasionales. Las gráficas a continuación presentan en las barras los nuevos valores de pobreza y distribución del

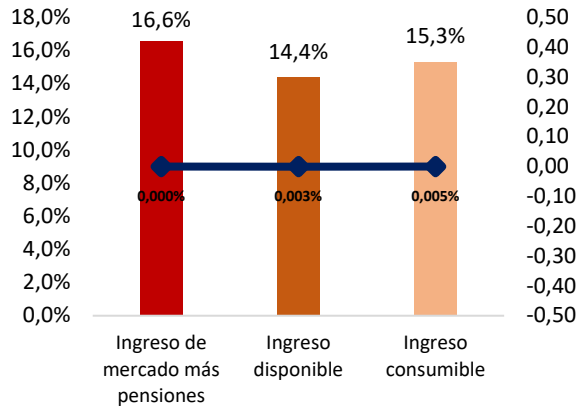
ingreso mientras que las líneas representan el cambio inducido por la reforma tributaria de 2022 con relación a la línea de base presentada en el capítulo 6.

De acuerdo con lo anterior, las Gráficas 30 y 31 presentan los niveles y cambios en comparación con la línea de base para la pobreza total y extrema incluyendo los cambios en el impuesto a las ganancias ocasionales, respectivamente. A partir de las gráficas, es posible afirmar que, contrario a lo que podría pensarse inicialmente, el aumento en las tasas de este impuesto implicaría un aumento en los niveles de pobreza, aunque estos porcentajes sean bajos. Por ejemplo, con respecto al ingreso disponible, se observa un aumento de 0,003% en comparación con la línea de base mientras que, para el ingreso consumible, el aumento es de 0,004% en comparación con la misma referencia. Ahora, al observar los resultados para la pobreza extrema, se observa un panorama similar puesto que también existen aumentos en los niveles de pobreza pese a que no sean tan evidentes. Por ejemplo, según la gráfica derecha, la pobreza extrema crecería en 0,003% para el ingreso disponible y 0,005% para el ingreso consumible. Sin embargo, pese a lo anterior, podría afirmarse que, al incluir las modificaciones sobre el impuesto a las ganancias ocasionales, no hay mayores cambios sobre los niveles de pobreza.

Gráfica 31. Incidencia de pobreza total para cuatro tipos de ingreso de acuerdo con los cambios en los tres impuestos



Gráfica 32. Incidencia de pobreza extrema para cuatro tipos de ingreso de acuerdo con los cambios en los tres impuestos



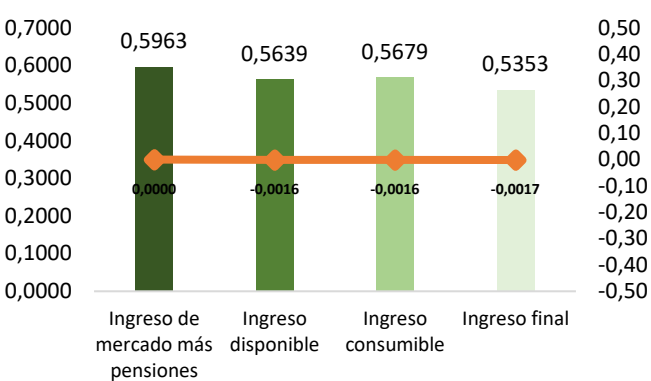
Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la ENPH.

Por otro lado, las Gráficas 32 y 33 presentan los resultados de las estimaciones de los indicadores de desigualdad de Gini y Palma para los diferentes tipos de ingreso. Al analizar estos resultados, se observa una reducción en los niveles de desigualdad para ambas mediciones, aunque estas disminuciones pueden ser poco significativas.

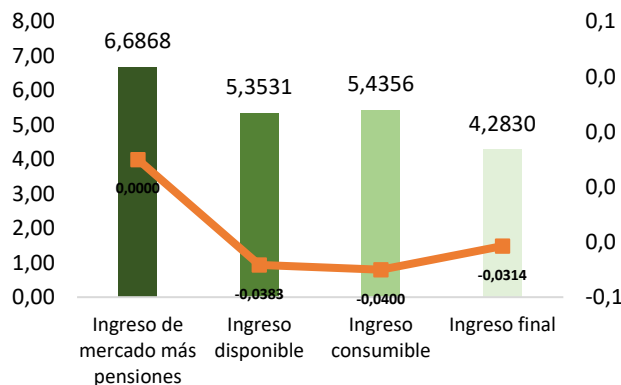
Por ejemplo, en el caso del índice de Gini, se registra una disminución de 0,0016 unidades para el ingreso disponible y consumible, y de 0,0017 para el ingreso final. Sin embargo, en comparación con el escenario de línea de base, la reducción es aún menor, ya que en ese caso fue de 0,0018 y 0,0019 respectivamente.

En cuanto al índice de Palma, se observan reducciones más notables, pero aún no muy pronunciadas. De acuerdo con la gráfica, la disminución de la desigualdad es de 0,0383 unidades para el ingreso disponible, 0,04 para el consumible y 0,0314 para el ingreso final.

Gráfica 33. Índice de Gini para cuatro tipos de ingreso de acuerdo con los cambios en los tres impuestos



Gráfica 34. Índice de Palma para cuatro tipos de ingreso de acuerdo con los cambios en los tres impuestos



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la ENPH.

De la misma forma que en el escenario anterior, se presentan los análisis de distribución de impuestos y transferencias con la progresividad del sistema. Sin embargo, las gráficas y valores que aplican para este escenario son los mismos del caso anterior. Por tal razón, las conclusiones y observaciones identificadas en el caso anterior también aplican para este escenario.

Para entender mejor los cambios se presenta la Gráfica 34, la cual representa el porcentaje de recaudo para los 11 centiles más altos de la distribución. Esta información nos permite identificar posibles razones por las cuales los niveles de pobreza y desigualdad no se ven afectados significativamente por las modificaciones en la reforma tributaria.

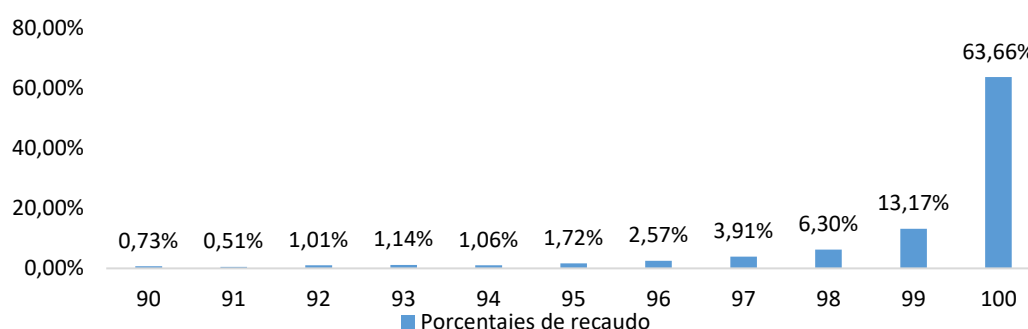
De acuerdo con la gráfica, aproximadamente el 63% del recaudo recae en el centil más alto de ingresos, seguido por el centil 99 con un 13,17%. Es importante resaltar que el centil 100 tiene un ingreso promedio de \$845 millones. Estos datos respaldan la idea de que una de las razones por las cuales los niveles de pobreza y desigualdad se mantienen constantes es porque los ingresos de los centiles más altos no se ven significativamente afectados por los cambios en la estructura tributaria.

Aunque la tasa efectiva de impuestos aumenta para los más ricos, esta subida no es lo suficientemente significativa como para reducir los montos de manera considerable y generar una disminución en las desigualdades. En consecuencia, se puede concluir que los cambios en la estructura tributaria no impactan de manera significativa los ingresos de los segmentos de mayores ingresos, lo que limita su efecto en la reducción de las desigualdades y los niveles de pobreza.

En otras palabras, aunque se logra un aumento en el recaudo a través de las limitaciones impuestas a las exenciones, la brecha de ingresos entre los segmentos más altos de la población de las condiciones iniciales es tan amplia que los cambios no generan un cambio social o redistributivo significativo después de la reforma tributaria.

Es importante reconocer que para modificar una distribución de ingresos tan concentrada se requiere de un aumento en el gasto social, más que simplemente aumentar los impuestos. Los impuestos sirven para financiar el gasto social, pero por sí solos no pueden cambiar de manera significativa la distribución de ingresos, especialmente considerando las condiciones iniciales de capital humano, capital físico, riqueza y poder que poseen los segmentos más altos de la población. Es ingenuo pensar que una reforma tributaria, por más progresiva que sea, pueda cambiar la situación de décadas e incluso siglos de concentración del ingreso, a menos que se realice un cambio radical en los programas sociales del país y se mejore la calidad de los servicios sociales, en especial aquellos de la educación pública.

Gráfica 35. Porcentajes de recaudo de los 11 centiles más altos de la distribución con los cambios de la reforma tributaria incluyendo el impuesto a las ganancias ocasionales



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la ENPH.

Finalmente, dado que este ejercicio incluye los cambios en los tres tipos de impuesto, se presentan las proporciones de recaudo y la tasa efectiva de tributación para cada uno de los deciles de la distribución de ingresos. En primer lugar, la Gráfica 35 muestra los porcentajes de recaudo para los deciles comparando la reforma tributaria y la línea base disponible en el ejercicio CEQ del 2020. De acuerdo con esta, se observa que existe un aumento en la proporción del recaudo en los deciles 6 y 10 de la distribución de ingresos y pasa por ejemplo de 0,1% a 0,2% en el decil 6 y de 94,8% a 95,1% en el decil 10. De esta forma, por un lado, podría afirmarse que las personas de mayores ingresos tendrán que pagar un mayor monto de impuestos al aumentar su recaudo, pero, de acuerdo con las nuevas condiciones del impuesto a las ganancias ocasionales, el aumento en el decil 6 podría sugerir que la clase media pagaría mayores impuestos por este concepto.

Acá es importante tener en cuenta que el modelo CEQ, utilizado para simular la redistribución de ingresos a través del sistema impositivo y el gasto social, tiene ciertas limitaciones en su capacidad para reflejar la realidad de los pagos de impuestos a lo largo de la distribución del ingreso.

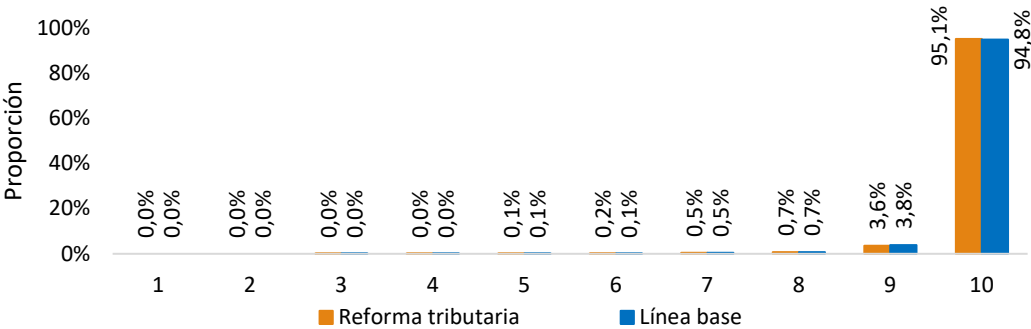
En el caso de los impuestos, las encuestas de hogares no preguntan directamente por los impuestos pagados, por lo que se deben simular las condiciones para los declarantes de impuestos. Esto puede generar situaciones aparentemente inconsistentes, como que personas de los primeros deciles de ingreso declaren impuestos debido a tener un patrimonio por encima de ciertos umbrales, pero en realidad nunca paguen impuestos.

El modelo CEQ simula a partir de las condiciones establecidas en el estatuto tributario, pero al aplicar estas condiciones a las encuestas pueden surgir discrepancias entre los resultados simulados y la realidad observada. Es importante entender que el CEQ no está diseñado para corregir las inconsistencias en las encuestas, sino para proporcionar una idea de los posibles efectos de cambios en los parámetros tributarios y el gasto social.

Es fundamental tener en cuenta que los resultados del modelo CEQ ofrecen una visión general de las tendencias y no pueden interpretarse como una predicción exacta de lo que ocurrirá en grupos específicos de la población. El modelo no puede corregir las inconsistencias presentes en las encuestas y estas persistirán durante las simulaciones.

Además, es importante recordar que las encuestas no son representativas de un decil específico de la población. Por lo tanto, debemos tener precaución al interpretar los resultados del modelo CEQ y comprender que proporciona una visión aproximada en lugar de una representación exacta de la realidad.

Gráfica 36. Proporciones de recaudo por deciles para los cambios de la reforma tributaria



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la ENPH.

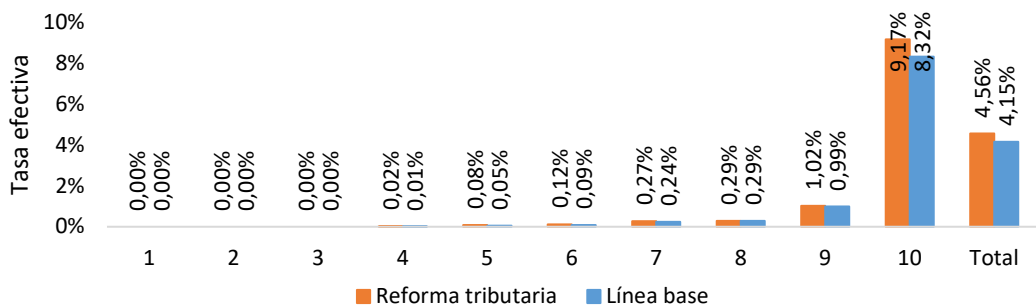
Por último, la Gráfica 36 presenta las tasas efectivas de impuestos, calculadas como el pago de impuestos dividido por el ingreso de mercado, para cada uno de los deciles de ingresos. Al analizar la gráfica, se puede observar un aumento en las tasas efectivas para los dos deciles más altos de ingresos. En el decil 10, la tasa efectiva aumentó de 8,3% a 9,2%, mientras que en el decil 9, pasó de 0,92% a 1,02%. Estos cambios se dan como resultado de las modificaciones realizadas en la reforma tributaria, en comparación con la línea de base.

Además, se registran incrementos en las tasas efectivas para los deciles 6 y 7, con un aumento de 0,09% a 0,12% y de 0,24% a 0,27%, respectivamente. En términos generales, se observa que la tasa efectiva total aumentó de 4,15% en la línea de base a 4,56% con la

implementación de la reforma tributaria. En cuanto al resto de los deciles, se presentan algunos cambios, pero estos son relativamente bajos en comparación.

Finalmente, se estima que la implementación de la reforma tributaria resultaría en un aumento del 9,97% en el recaudo total con relación al ingreso de mercado, lo cual correspondería a aproximadamente 2.67 billones de pesos. Estos cálculos demuestran el impacto que la reforma tendría en la recaudación fiscal a nivel nacional.

Gráfica 37. Tasas efectivas de recaudo por decil para los cambios de la reforma tributaria



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la ENPH.

7. Conclusiones

La pobreza y la desigualdad son temas de gran importancia en la política pública debido a su impacto en la toma de decisiones. El análisis de la progresividad del sistema tributario es fundamental para abordar estos desafíos, ya que permite evaluar si los subsidios llegan a los hogares más vulnerables y si los impuestos son pagados por aquellos con mayores ingresos. En este sentido, la metodología del CEQ es una herramienta útil que considera cuatro tipos de ingreso y calcula los niveles de pobreza y desigualdad en cada etapa.

En Colombia, se ha observado un aumento en los niveles de pobreza y desigualdad entre los años 2017 y 2020, principalmente debido a los efectos de la pandemia. A pesar de la implementación de la reforma tributaria en 2018, no se observaron cambios significativos en la incidencia del sistema tributario. Por lo tanto, las simulaciones de política pública pueden ser útiles para orientar las decisiones en materia fiscal y abordar estos problemas de manera más efectiva.

En primer lugar, se realizó un análisis de la incidencia de los impuestos y el gasto social en el año 2020 — considerado como la línea de base en este documento. Con las condiciones de gasto e impuestos existentes en ese año, se observó un aumento en la pobreza del 43.4% al 44.6% al comparar el ingreso de mercado con el ingreso consumible (Gráfica 4). Este incremento puede explicarse, en parte, por la regresividad del impuesto al valor agregado (IVA) y la insuficiente capacidad de algunos programas sociales para sacar a los hogares de la pobreza. Sin embargo, gracias al gasto social, se registró una reducción en la pobreza extrema, pasando del 16.6% al 15.4%, aunque aún se considera un cambio limitado en comparación con los esfuerzos fiscales destinados a los programas sociales (Gráfica 5). En cuanto a la desigualdad, se observaron cambios importantes, con una disminución de 6 puntos básicos en el índice Gini, que pasó de 0.596 a 0.533 (Gráfica 8), y una reducción significativa del coeficiente Palma, de 6.67 a 4.18 (Gráfica 9).

El segundo ejercicio realizado en colaboración con el DNP tuvo como objetivo simular cambios en la focalización, aumentar las coberturas y mejorar la priorización del gasto social. Los resultados fueron sorprendentes, ya que, al simular los cambios propuestos por el DNP en los programas sociales, se observó una reducción significativa en la pobreza total, pasando del 43.4% al 34.9%, lo cual representaría una transformación extraordinaria para la sociedad (Gráfica 19). De manera similar, la pobreza extrema se reduciría a la mitad, pasando del 16.6% al 8.2%, lo que significaría abordar el problema social más grande del país

de manera contundente (Gráfica 20). Estos cambios también tendrían un impacto extraordinario en la distribución del ingreso, con una reducción de 10 puntos básicos en el índice Gini, pasando de 0.596 a 0.495 (Gráfica 21), y un descenso significativo en el índice Palma, de 6.69 a 3.2 (Gráfica 22).

El último ejercicio consistió en simular los posibles cambios en la pobreza y la distribución del ingreso debido a la reforma tributaria aprobada en 2022. Sin embargo, los resultados sugieren que esta reforma no tendría un impacto importante en la distribución del ingreso ni en los niveles de pobreza. Por ejemplo, el índice Gini se reduciría solo ligeramente, de 0.533 a 0.5305, al analizar el ingreso final de los hogares (Gráfica 25). Además, el coeficiente Palma disminuiría en solo 0.03 unidades (Gráfica 26). Estos resultados pueden explicarse, en parte, porque las encuestas de hogares no capturan información detallada sobre los segmentos más altos de la distribución, donde la reforma tributaria podría tener un mayor impacto en las personas naturales. Sin embargo, incluso teniendo en cuenta esta limitación, los resultados no lograrían mejorar significativamente la distribución del ingreso a menos que se mejore la focalización del gasto social y se incrementen las transferencias para cerrar la brecha existente entre los hogares más pobres y la línea de pobreza, como se demostró en las simulaciones de gasto social. Además, se requiere una mejora en la calidad de los servicios sociales, especialmente en la educación pública, donde existe un gran rezago en comparación con la educación privada, lo cual limita el acceso a la educación superior y, posteriormente, a empleos formales.

En resumen, la política pública posterior a la pandemia debe centrarse en recuperar las tendencias previas de reducción de la pobreza y la desigualdad, ya que la crisis sanitaria ha afectado especialmente a los hogares más vulnerables. El crecimiento económico debe orientarse hacia la generación de empleo y el fortalecimiento del gasto social para contribuir a reducir las brechas de desigualdad en el país. Es necesario implementar medidas focalizadas y mejorar la calidad de los servicios sociales, especialmente en la educación pública, con el fin de superar el rezago existente y brindar igualdad de oportunidades.

8. Bibliografía

Banco Mundial. (2022)

Índice de Gini - Colombia.

Obtenido de

<https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?contextual=region&locations=CO>

Banco Mundial. (2022)

LAC Equity Lab: Pobreza - Tasa de Incidencia %. Obtenido de

<https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/lac-equity-lab/poverty/head-count>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021)

Panorama Social de América Latina 2020. Santiago de Chile.

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. (2021)

Pobreza monetaria en

Colombia - Resultados 2020.

Obtenido de

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2020/Presentacion-pobreza-monetaria_2020.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. (2022)

Pobreza monetaria y grupos de ingreso en Colombia - Resultados 2021.

Lustig, N. (Ed.). (2018)

Commitment to Equity

Handbook: Estimating the

Impact of Fiscal Policy on

Inequality and Poverty.

Brookings Institution Press and

CEQ Institute, Universidad de

Tulane.

Núñez, J. (2022)

Análisis de la incidencia de

los impuestos y transferencias

sobre la pobreza y la

desigualdad (para el Banco

Interamericano de Desarrollo)

(en proceso de publicación).

Núñez, J., Olivieri, S., Parra, J. and Pico, J. (2020)

The distributive impact of taxes and expenditures in Colombia.

Policy Research Working Paper

9171.

¿Qué es AFD?

Las Éditions Agence française de développement publican trabajos de investigación y de evaluación sobre temas de desarrollo sostenible. Realizadas con múltiples socios del Norte y del Sur, estas publicaciones contribuyen al análisis de los retos a los que se enfrenta nuestro planeta, con el fin de tener una mejor comprensión, prevención y puesta en marcha de acciones concertadas en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Con un catálogo de más de 1.000 títulos y con un promedio de 80 publicaciones nuevas editadas cada año, las Éditions Agence française de développement promueven la difusión del conocimiento y la experticia, a través de sus colecciones y de aquellas de sus socios clave.

Descubre todas nuestras publicaciones de acceso libre en editions.afd.fr

Por un mundo en común.

Director de publicación Rémy Rioux

Jefe de redacción Thomas Melonio

Depósito legal Tercera trimestre 2023

ISSN 2492 - 2846

Créditos y autorizaciones

Licencia Creative Commons

Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)



Diseño gráfico MeMo, Juliegilles, D. Cazeils

Maquetación Denise Perrin, AFD

Impreso por el centro de impresión de AFD