

# MPRA

Munich Personal RePEc Archive

## **FISCAL POLICY, INCOME AND INEQUALITY IN COLOMBIA (1990-2015)**

Fernando Estrada and Marlyn Tatiana Trujillo and Diego Pardo

Universidad Externado de Colombia, Universidad Industrial de Santander

2018

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/88748/>

MPRA Paper No. 88748, posted 31 August 2018 13:20 UTC

**POLÍTICA FISCAL, INGRESOS Y DESIGUALDAD EN COLOMBIA**  
**(1990-2015)**

Fernando Estrada\*, Marlyn Tatiana Trujillo Lagos\*\*, Diego Elías Pardo Martínez\*\*\*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Este trabajo constituye la primera parte de un esfuerzo conjunto de investigación sobre economía tributaria y política fiscal. Fernando Estrada G. [festrada@uis.edu.co](mailto:festrada@uis.edu.co) Marlyn Tatiana Trujillo, [tatuquilla@hotmail.com](mailto:tatuquilla@hotmail.com) Diego Elías Pardo M. [dieguito\\_pardo@hotmail.com](mailto:dieguito_pardo@hotmail.com), Escuela de Economía y Administración de la UIS, Bucaramanga, Santander.

**Tabla de Contenido**

Introducción .....	12
1. Objetivos .....	16
1.1. General .....	16
1.2. Específicos .....	16
2. Marco teórico .....	14
2.1. Marco conceptual .....	14
2.1.1. Política fiscal .....	14
2.1.1.1. Objetivos de la política fiscal .....	16
2.1.2. Gasto público .....	19
2.1.3. Ingresos públicos .....	18
2.1.3.1. Principios básicos de la tributación .....	21
2.1.3.1.1. Principio de Equidad .....	22
2.1.3.1.2. Principio de Eficiencia .....	24
2.1.3.1.3. Principio de Progresividad .....	24
2.1.4. Desigualdad en la distribución del ingreso .....	30
2.2. Marco analítico .....	29

2.2.1. Crecimiento, desigualdad y redistribución .....	34
2.3. Resumen.....	39
3. Metodología .....	40
3.1. Cálculos impositivos .....	42
3.1.1. Indicadores de progresividad .....	43
3.2. Cálculos del gasto público social .....	45
3.3. Resumen.....	51
4. Estudio comparado de la política fiscal dentro del contexto internacional .....	49
4.1. Evolución de la desigualdad en América Latina, OCDE y Colombia .....	50
4.2. Evolución de las variables fiscales en América Latina, OCDE y Colombia .....	53
4.2.1. Ingresos tributarios en América Latina, OCDE y Colombia .....	53
4.2.2. Gasto público social en América Latina, OCDE y Colombia .....	61
4.3. Resumen.....	75
5. Distribución del ingreso y principales tendencias de la política fiscal en Colombia.....	74
5.1. Rasgos generales de la desigualdad en Colombia.....	74
5.2. Principales tendencias de los ingresos y gastos públicos en Colombia .....	80
5.2.1. Evolución de los ingresos públicos.....	83
5.2.1.1. Impuesto Sobre la Renta (ISR) .....	89
5.2.1.2. Impuesto al Valor Agregado (IVA) .....	90
5.2.2. Evolución de los gastos públicos .....	93

5.2.2.1. Estructura y evolución del gasto público del Gobierno Nacional Central (GNC).....	95
5.2.2.1.1. Subsidios y transferencias corrientes .....	98
5.2.2.2. Gasto público social dentro del Presupuesto General de la Nación (PGN) .....	99
5.3. Resumen.....	102
6. Incidencia de la política tributaria y el gasto público social en la distribución del ingreso: un análisis cuantitativo.....	104
6.1. Incidencia de la política tributaria .....	104
6.1.1. Impuesto al Valor Agregado (IVA) .....	106
6.1.2. Impuesto Sobre la Renta (ISR) de personas físicas .....	115
6.2. Incidencia del gasto público social.....	121
6.3. Resumen.....	132
7. Conclusiones y recomendaciones .....	135
Referencias bibliográficas.....	143
Apéndices.....	156

### Lista de Tablas

Tabla 1. Índices de Gini antes y después de impuestos y transferencias .....	71
Tabla 2. Países con la peor distribución del ingreso en el mundo, 2015 .....	75
Tabla 3. Recaudación del Impuesto Sobre la Renta de sociedades y personas físicas, 1990-2015 .....	88
Tabla 4. Índice de Gini para gastos en ausencia de impuestos, 1994 .....	105
Tabla 5. Índice de Gini para gastos en ausencia de impuestos, 2006 .....	106
Tabla 6. Gasto en IVA de los hogares por grupo de productos según Ley 6 de 1992 .....	107
Tabla 7. Índice de Gini según Ley 6 de 1992 .....	109
Tabla 8. Gasto en IVA de los hogares por grupo de productos según Ley 1111 de 2006 .....	110
Tabla 9. Índice de Gini según Ley 1111 de 2006 .....	112
Tabla 10. Gasto en IVA de los hogares por grupo de productos según Ley 1819 de 2016 .....	113
Tabla 11. Índice de Gini después de la Ley 1819 de 2016 .....	115
Tabla 12. Pagos en ISR anuales organizados por deciles de la población.....	116
Tabla 13. Índice de Gini después del Decreto 2495 de 1993.....	118
Tabla 14. Índice de Gini según la legislación vigente de 2006 .....	120
Tabla 15. Índice de Gini según la legislación vigente de 2015 .....	120
Tabla 16. Gasto público social distribuido por quintiles, 1997 .....	123
Tabla 17. Gasto público social distribuido por quintiles, 2003 .....	126
Tabla 18. Gasto público social distribuido por quintiles, 2015 .....	129

Tabla 19. IVA: Indicadores de distribución, progresividad y capacidad redistributiva .....	132
Tabla 20. ISR: Indicadores de distribución, progresividad y capacidad redistributiva .....	133
Tabla 21. Gasto público social: Indicadores de distribución, progresividad y capacidad redistributiva .....	134
Tabla 22. Tarifas Impuesto al Valor Agregado (IVA) según Ley 6 de 1992 .....	161
Tabla 23. Tarifas Impuesto al Valor Agregado (IVA) según Ley 1111 de 2006 .....	161
Tabla 24. Tarifas Impuesto al Valor Agregado (IVA) según Ley 1819 de 2016 .....	162
Tabla 25. Impuesto Sobre la Renta según Decreto 2495 de 1993 .....	162
Tabla 26. Impuesto Sobre la Renta según Ley 1111 de 2006.....	166
Tabla 27. Impuesto Sobre la Renta según Ley 1111 de 2006, con la modificación parcial introducida por la Ley 1607 de 2012 .....	166
Tabla 28. Distribución de gasto por deciles y fuente de Ingreso, 1994 .....	167
Tabla 29. Distribución de gasto por deciles y fuente de Ingreso, 2006 .....	168
Tabla 30. Distribución de gasto por deciles y fuente de Ingreso, 2015 .....	169
Tabla 31. Índice de Gini para gastos antes de la acción fiscal, 1997.....	170
Tabla 32. Índice de Gini para gastos antes de la acción fiscal, 2003.....	170
Tabla 33. Índice de Gini para gastos antes de la acción fiscal, 2015.....	171

### Lista de Figuras

Figura 1. Curva de Lorenz y curva de concentración de impuestos .....	45
Figura 2. Curva de Lorenz y curva de concentración del gasto público social .....	47
Figura 3. Coeficiente de Concentración de Gini para América Latina, 1991 y 2014.....	51
Figura 4. Coeficiente de Concentración de Gini para América Latina, OCDE y Colombia, 1990-2014.....	52
Figura 5. Brechas en el ingreso tributario como porcentaje del PIB, 1990-2012.....	54
Figura 6. Ingresos tributarios por tipos de impuestos como porcentaje del PIB .....	55
Figura 7. Recaudo del ISR y el IVA como porcentaje del PIB .....	57
Figura 8. Recaudo del ISR corporativo e ISR de personas físicas como porcentaje del PIB. OCDE, América Latina y Colombia, 2014.....	59
Figura 9. Gasto social: Colombia y América Latina en los años noventa .....	62
Figura 10. Promedio del gasto público social anual por sectores en América Latina y Colombia como porcentaje del PIB, 2000-2015.....	64
Figura 11. Distribución del gasto público social por sectores como porcentaje del PIB, 2012....	66
Figura 12. Impacto distributivo de la política fiscal, 2011 .....	70
Figura 13. Curva de Lorenz Colombia, 1991 y 2014 .....	76
Figura 14. Evolución del índice de Gini y el PIB total anual .....	76
Figura 15. Distribución del ingreso nacional por deciles, 1990-2014 .....	78
Figura 16. Evolución de los ingresos y gastos públicos totales como porcentaje del PIB, 1990-2015 .....	81



Figura 17. Evolución del ingreso público e ingresos tributarios como porcentaje del PIB, 1990-2015.....	83
Figura 18. Ingresos tributarios por tipo de impuestos como porcentaje del PIB, 1990-2013.....	85
Figura 19. Impuesto Sobre la Renta con relación a los impuestos directos, 1990-2015 .....	87
Figura 20. Impuesto al Valor Agregado con relación a los impuestos indirectos, 1990-2015 .....	91
Figura 21. Gasto público total del GNC como porcentaje del PIB, 1990-2015. ....	93
Figura 22. Gastos corrientes del GNC como porcentaje del PIB, 1990-2015 .....	95
Figura 23. Evolución del gasto social dentro del Presupuesto General de la Nación como porcentaje del PIB, 1990-2015. ....	100
Figura 24. Curva de Lorenz y curva de concentración del IVA, 1994 .....	108
Figura 25. Curva de Lorenz y curva de concentración del IVA, 2006 .....	111
Figura 26. Curva de Lorenz y curva de concentración del IVA, 2016 .....	114
Figura 27. Curva de Lorenz y curva de concentración del ISR, 1994 .....	117
Figura 28. Curva de Lorenz y curva de concentración del ISR según la legislación vigente de 2006 y 2015.....	119
Figura 29. Curva de Lorenz y curva de concentración del gasto público social, 1997 .....	124
Figura 30. Distribución del total de los subsidios sociales por quintil de ingreso, 1997 .....	125
Figura 31. Curva de Lorenz y curva de concentración del gasto público social, 2003 .....	127
Figura 32. Distribución del total de los subsidios sociales por quintil de ingreso, 2003 .....	128
Figura 33. Curva de Lorenz y curva de concentración del gasto público social, 2015 .....	130
Figura 34. Distribución del total de los subsidios sociales por quintil de ingreso, 2015.....	131
Figura 35. Representación gráfica de la Curva de Lorenz.....	157

**Lista de apéndices**

Apéndice A. Índices de medición de la distribución del ingreso.....	156
Apéndice B. Legislación tributaria utilizada para estimar los pagos en IVA e ISR .....	161
Apéndice C. Distribución del gasto por deciles y fuente de ingreso.....	167
Apéndice D. Índice de Gini para gastos antes de la acción fiscal.....	170

**RESUMEN**

**TÍTULO:** INCIDENCIA DE LA POLÍTICA FISCAL EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y LA DESIGUALDAD EN COLOMBIA, 1990-2015\*

**AUTORES:** FERNANDO ESTRADA G. MARLYN TATIANA TRUJILLO LAGOS, DIEGO ELÍAS PARDO MARTÍNEZ\*\*

**PALABRAS CLAVE:** Distribución del ingreso, Impuestos, Gasto Público Social, Política Fiscal, Desigualdad, Concentración del ingreso, Progresividad, Redistribución.

**DESCRIPCIÓN:** Gracias al crecimiento económico sostenido de la primera década del siglo XXI, Colombia logró reducir los niveles de pobreza y desigualdad. No obstante, el país continuó presentando una de las economías más inequitativas del mundo, manteniendo una alta concentración de la renta. En ese sentido, este trabajo busca analizar la incidencia de la política fiscal en la distribución del ingreso. Para ello, se examinó el impacto redistributivo de la acción fiscal en Colombia, América Latina y el conjunto de países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Además, se realizó un seguimiento histórico del comportamiento de los ingresos y el gasto público en Colombia desde 1990 hasta el 2015, destacando dos hechos fundamentales: (1) a partir de la Reforma Constitucional de 1991, el gasto público social presentó un importante crecimiento como respuesta a los compromisos fiscales adquiridos por el Estado; y (2) el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), han sido los pilares sobre los cuales se ha sostenido la estructura impositiva nacional. Con estos elementos y la información suministrada por la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los hogares (ENIG), se abordó el estudio de la incidencia distributiva en Colombia, estimando los indicadores de Gini, la Concentración del ingreso, Kakwani y Reynolds-Smolensky. Los

---

\*Trabajo de Grado.

\*\*Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración. Director: Fernando Estrada Gallego.

resultados de la presente investigación permiten concluir que, si bien el ISR a personas físicas, el IVA y el gasto público social presentaron un comportamiento progresivo, su capacidad redistributiva es limitada, razón por la cual el coeficiente de Gini no presenta variaciones significativas luego de la acción fiscal.

### ABSTRACT

**TITLE:** INCIDENT OF THE FISCAL POLICY IN THE DISTRIBUTION OF THE INCOME AND THE INEQUALITY IN COLOMBIA 1990-2015\*

**AUTHORS:** MARLYN TATIANA TRUJILLO LAGOS, DIEGO ELÍAS PARDO MARTÍNEZ\*\*

**KEYWORDS:** Income Distribution, Taxes, Public Social Spending, Fiscal Policy, Inequality, Income Concentration, Progressivity, Redistribution.

**DESCRIPTION:** Due to the supported economic growth of the first decade of the 21<sup>st</sup> century, Colombia managed to reduce the levels of poverty and inequality. Nevertheless, the country continued to present one of the most inequitable economies in the world maintaining a high income concentration. In that sense, this paper aims at analyzing the fiscal policy incident in the income distribution. To that effect, the redistributive impact of the fiscal action in Colombia, Latin America and the group of country members of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) were examined. Besides, a historical follow-up of the income and public expenditures behavior in Colombia was carried out from 1990 until 2015, highlighting two fundamental facts: 1) from the constitutional reform of 1991, the social public expenditure presented a remarkable growth as a response to the fiscal commitments acquired by the state and 2) the Income Tax and the Value-Added tax (VAT) have been the props on which the national tax structure has been supported.

With these elements and the information supplied by the National Survey of Income and Home Expenses, there was approached the study of the distributive incident in Colombia, estimating Gini's indicators, the income concentration, Kakwani and Reynolds-Smolensky. The results of the

---

\* Bachelor Thesis

\*\*Faculty of Human Sciences. School of Economics and Administration. Director: Fernando Estrada Gallego.

present investigation allow to conclude that though the Income Tax to natural people, the Value-Added Tax (VAT) and the public expenditure show a progressive behavior, their redistributive capacity is limited; that is why the Gini's coefficient don't present significant variations after the fiscal action.

### **Introducción**

Aunque históricamente el estudio de la desigualdad ha ocupado un papel relevante dentro del análisis económico, desde finales del siglo XX, y debido a los altos índices de concentración del ingreso<sup>2</sup>, reducirla se ha convertido en una prioridad como nunca antes de todos los gobiernos a nivel internacional, especialmente en América Latina, donde si bien se han logrado algunas mejoras en materia distributiva, se sigue presentando una mayor concentración del ingreso.

En el plano nacional, Colombia exhibió un comportamiento similar al presentado por el resto de Latinoamérica. A pesar de lograr reducir los niveles de desigualdad, el país sigue siendo considerado como uno de los más inequitativos en el contexto regional e internacional. Para el 2015, según cifras del Banco Mundial, la economía colombiana presentó un índice de Gini de 0,535, ocupando el séptimo lugar entre los países con la mayor concentración del ingreso a nivel mundial y el segundo a nivel regional, sólo por detrás de Haití.

En este contexto, el debate acerca del papel que debe asumir la política fiscal en la reducción de la desigualdad económica, se ha convertido en el centro de la discusión académica y política a nivel nacional, pues a pesar de haber experimentado un notable crecimiento de los ingresos tributarios y del gasto público social desde la Reforma Constitucional de 1991, no se ha logrado reducir de forma significativa la concentración del ingreso.

---

<sup>2</sup> Según el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2014), desde las últimas tres décadas se ha presentado un incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso a nivel mundial, debido, entre otros factores, a la globalización, la liberalización de los mercados y el cambio tecnológico.

Por ello, el objetivo de este trabajo es analizar la incidencia de la política fiscal en la distribución del ingreso en Colombia, con la intención de estimar la progresividad y el impacto redistributivo del IVA, el ISR a personas físicas y el gasto público social desde 1990 hasta 2015. De esta forma, se identifican algunos de los obstáculos que han impedido alcanzar los objetivos redistributivos de la política fiscal, así como los instrumentos que han sido más eficaces en esta tarea.

Así mismo se pretende contribuir con una sistematización de la información dispersa en relación a la estructura tributaria, la política de gasto social y la distribución del ingreso. Pues, si bien trabajos como los de Vélez (1996), Sánchez y Núñez (1999) y Lasso (2004), muestran que en Colombia se han hecho esfuerzos por estimar el impacto del gasto público desde hace más de veinte años, las investigaciones sobre la progresividad y la capacidad redistributiva de la política tributaria se han venido adelantando desde hace poco tiempo. Entre éstas, se destacan las contribuciones elaboradas por la Ávila y Cruz (2006), Steiner y Cañas (2013) y Ávila (2017).

Finalmente, se debe señalar que este trabajo de grado se divide de la siguiente manera. En el capítulo II se presenta la red conceptual y analítica que da soporte a la investigación. En la siguiente sección se sintetizan los aspectos metodológicos utilizados para el análisis y la medición de la incidencia de la política fiscal en la distribución del ingreso. En el capítulo IV se realiza una caracterización de la desigualdad y un estudio comparado de la evolución de las variables fiscales en América Latina, los países miembros de la OCDE y Colombia. De manera complementaria, en el capítulo V se analizan las principales tendencias de la distribución del ingreso en Colombia y su relación con la evolución de los ingresos y los gastos fiscales desde 1990 hasta 2015. Además de hacer algunas observaciones macroeconómicas, en este apartado se presentan en detalle los cambios que ha tenido el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el gasto público social. Por otra parte, en el capítulo VI se evalúa el grado de progresividad y los

efectos en la distribución del ingreso producto de la acción fiscal, analizando la composición del gasto público social y las características de los dos principales tributos nacionales: el IVA y el ISR. La última sección contiene algunas conclusiones y recomendaciones derivadas de este trabajo.

## 1. Marco teórico

### 1.1. Conceptos Fundamentales

**2.1.1. Política fiscal.** La palabra fiscal viene del vocablo “*fisco*” que significa “*tesoro del Estado*”, o en otras palabras, el tesoro público. Según Samuelson y Nordhaus (2006), “la política fiscal, conformada por el gasto público e impuestos, ayuda a determinar la asignación de recursos entre bienes privados y colectivos, afectando a los ingresos y al consumo de la gente, y proporcionando incentivos para la inversión” (p. 401). En otras palabras, la política fiscal le permite al sector público alcanzar las metas establecidas para un periodo determinado, mediante la administración del ingreso, el gasto y la deuda pública.

No obstante, este concepto ha venido evolucionando a través de los años; antes de la Primera Guerra Mundial, la idea convencional de las finanzas públicas sostenía la importancia de una intervención mínima en la actividad económica y un máximo de neutralidad con relación al comportamiento de los demás sectores. Fue hasta la década de los años treinta del siglo pasado, y como consecuencia de la difusión de la teoría keynesiana, que la idea de la neutralidad de las finanzas públicas comenzó a debilitarse. Keynes propuso un enfoque económico y social para resolver lo que llamaría los principales inconvenientes de la sociedad, es decir, “la incapacidad

para procurar la ocupación plena y su arbitraria y desigual distribución de la riqueza y los ingresos” (Keynes, 1994, p. 328).

Consecuentemente, Keynes (1994) afirma:

El Estado tendrá que ejercer una influencia orientadora sobre la propensión a consumir, a través de su sistema de impuestos, fijando la tasa de interés y, quizá, por otros medios. [...] Creo, por tanto, que una socialización bastante completa de las inversiones será el único medio de aproximarse a la ocupación plena; aunque esto no necesita excluir cualquier forma, transacción o medio por los cuales la autoridad pública coopere con la iniciativa privada (p. 332).

Desde entonces, el tema fiscal comenzó a superar aquellos limitantes que consideraban la satisfacción de los bienes públicos como su única función. La mayor parte de los países empezaron a reconocer que el proceso estatal de ingreso-gasto estaba orientado a tener efectos sociales y económicos, y que estos podían ser útilmente encaminados a fines no conectados directamente con el objetivo inmediato de satisfacer necesidades públicas (Musgrave, 1968, p. 17)

En este sentido, se reconocen dentro de la política fiscal dos tipos de intervenciones: la expansionista y la contraccionista. La política fiscal expansionista, cuyo objetivo es estimular la economía para aumentar la demanda agregada, es aquella que genera: (1) un aumento en el gasto público, (2) una reducción de los impuestos y (3) una combinación de ambas. Por otra parte, la política fiscal contraccionista, busca estabilizar los precios cuando hay una elevación significativa de la inflación, se presenta cuando: (1) se reduce el gasto público, (2) se aumenta los impuestos y (3) se da una combinación de ambas.

Según lo anterior, vemos que a medida que se va avanzando en el intento por conceptualizar lo que se entiende por política fiscal, van surgiendo otras preguntas complementarias, tales como:



¿Qué se entiende por gasto público? ¿Qué es el ingreso fiscal? ¿Qué es un impuesto? ¿Qué tipo de objetivos se propone con la política fiscal?

**2.1.1.1. Objetivos de la política fiscal.** Con la difusión de la teoría keynesiana desde la década de los treinta del siglo XX, se inició un proceso para repensar los objetivos de la política fiscal. Desde entonces, se ha dejado de lado la premisa que sostenía la importancia de la neutralidad de las finanzas públicas dentro del devenir económico de las sociedades. El objetivo de la política fiscal ha sobrepasado el problema cuantitativo de solventar la demanda de determinados bienes colectivos, para empezar a ocuparse de funciones redistributivas y de estabilización. En esta dirección, si bien los cambios con relación a los ingresos y el gasto público pueden generar múltiples efectos en el desempeño económico de un país, Musgrave y Musgrave (1992) definen tres objetivos fundamentales de la política fiscal moderna:

- 1) La provisión de bienes sociales o el proceso por el que el uso total de los recursos se divide entre bienes privados y sociales y por el que se elige la combinación de bienes sociales. Esta provisión puede ser denominada *función de asignación* de la política presupuestaria.
- 2) El ajuste de la distribución de la renta y la riqueza para asegurar su adecuación a lo que la sociedad considera un estado “equitativo” o “justo” de distribución, aquí denominado *función de distribución*.
- 3) La utilización de la política presupuestaria como un medio de mantener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad de los precios y una tasa apropiada de crecimiento económico que considere los efectos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos. Nos referimos a todos estos objetivos como *función de estabilización*. (p. 7)

**2.1.2. Gasto público.** Por gasto público se entiende la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos que el sector público, en representación del gobierno, emplea para el

cumplimiento de sus funciones, donde se destaca además de la satisfacción de los servicios públicos de la sociedad, las funciones de estabilización y distribución. Desde un punto de vista económico, el gasto público se puede dividir en tres grandes renglones: el corriente o de consumo, el de capital y el de transferencias.

En la actualidad, el concepto de gasto público ha venido tomando importancia a raíz de dos factores fundamentales: (i) con la difusión de la teoría keynesiana se ha visto que el gasto público no desempeña un papel neutro dentro de la actividad económica, por el contrario, a través de éste el gobierno puede influir en los niveles de consumo, empleo o inversión. Así mismo, por medio del gasto social, aquel que según la clasificación propuesta por la Organización de las Naciones Unidas se destina a los gastos en educación, salud, seguridad social, vivienda y deportes, el gobierno puede alterar la distribución del ingreso. (ii) se ha constatado que los problemas fiscales no obedecen simplemente a una carencia de recursos, sino más bien a una asignación ineficiente de los mismos.

De igual forma, en el contexto nacional, con la Reforma Constitucional de 1991 y el reconocimiento de Colombia como un Estado Social de Derecho, el gobierno central adquirió una serie de responsabilidades en materia social que han generado un crecimiento considerable del gasto público y, especialmente, del gasto social. De hecho, el artículo 366 de la Constitución Política le da prioridad al gasto social sobre cualquier otra asignación, al tiempo que plantea ciertos objetivos fundamentales dentro del accionar del Estado:

El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto

público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación (Constitución Política de Colombia, 1991).

**2.1.3. Ingresos públicos.** Por otra parte, en lo relacionado al ingreso público, se puede definir de manera general como todas aquellas entradas de recursos monetarios que recibe el Estado y que le permiten financiar su funcionamiento, es decir, que le permiten financiar el gasto público y alcanzar su función dentro de la sociedad. Al igual que sucede con el gasto, existen distintas clasificaciones de los ingresos públicos, no obstante, dentro de los hacendistas colombianos, suele ser aceptada la división entre ingresos tributarios y no tributarios.

Los ingresos no tributarios suelen tener su origen en aquella faceta de la actividad estatal que se identifica con la gestión patrimonial del Estado (utilidades de las empresas públicas, o en la contraprestación que el Estado recibe por el suministro de bienes y servicios que se prestan en concurrencia con el sector privado, o en todo caso, cuando el Estado despliega su actividad en un plano comercial). En cambio, los ingresos conocidos como “*tributarios*” son aquellos que nacen a la vida jurídica por mandato de la ley. Por eso se dice usualmente por la doctrina que son obligaciones que nacen *ex lege*. De allí, igualmente, que a los ingresos públicos tributarios se les vincule con el principio de legalidad (Restrepo, 2012, p. 130-131).

Dadas estas distinciones, y a causa de su mayor potencial redistributivo, se debe señalar que este trabajo se centrará en el análisis de los ingresos tributarios, entendido como todas aquellas prestaciones dinerarias que los ciudadanos se encuentran obligos a pagar por ley. Cuando se habla de tributos puede hacerse referencia tanto a los impuestos como a las tasas y a las contribuciones especiales. Dentro del ordenamiento jurídico colombiano, la sentencia C-040 de 1993 precisó las características y diferencias de cada uno de estos tributos, destacándose que:

(1) las contribuciones parafiscales no pueden identificarse con las tasas. En primer lugar, porque el pago de las tasas queda a discreción del virtual beneficiario de la contrapartida directa, mientras que la contribución es de obligatorio cumplimiento. De otra parte, las contribuciones parafiscales no generan una contraprestación directa y equivalente por parte del Estado. Esto no otorga un bien ni un servicio que corresponda al pago efectuado.

(2) Las contribuciones parafiscales se diferencian de los impuestos en la medida en que implican una contrapartida directa al grupo de personas gravadas; no entran a engrosar el erario público; carecen de la generalidad que caracteriza a los impuestos respecto del sujeto obligado a pagar el tributo y especialmente, porque tienen una determinada afectación (Sentencia C-040 , 1993)

Como se indica, cada uno de estos tributos tiene unas características específicas que los diferencian. Por tanto, es importante tener claridad en la definición de cada uno de éstos, especialmente de los impuestos, el más importante de los tributos y la principal fuente de ingresos públicos de los Estados contemporáneos. Por tanto, para brindar mayor claridad en relación al concepto de impuesto, que es en últimas el tributo en el cual se centrará el presente trabajo, se tienen las siguientes definiciones:

- 1) Los impuestos son una fracción del ingreso privado que el pueblo aporta para constituir el ingreso público del soberano o del estado (Smith, 1997, p. 746).
- 2) Los impuestos son una proporción del producto de la tierra y de la mano de obra de un país, puestos a disposición del gobierno; su pago proviene siempre, en último término, ya sea del capital o del ingreso del país (Ricardo, 1985, p. 114).

3) Los impuestos son instrumentos coercitivos que posibilitan a los Estados la exacción de cargas sobre las personas sin atender a su predisposición de pago (Buchanan y Brennan, 1987, p. 64).

4) Los impuestos se parecen a cualquier otro precio, en este caso, el precio que se paga por cualquier bien público. Pero se distinguen del mismo en un aspecto fundamental: no son voluntarios (Samuelson y Nordhaus, 2006, p. 36, 39).

De las cuatro definiciones aquí citadas, se pueden rescatar tres elementos fundamentales que identifican y componen a los impuestos: (i) son coercitivos, es decir, el Estado los fija de forma unilateral; (ii) restan una parte del ingreso privado de los ciudadanos, limitando su poder de compra; y, (iii) no existe ninguna contraprestación directa sujeta al pago del mismo, los impuestos se destinan a cubrir los gastos generales del Estado.

De igual forma, es importante mencionar que los impuestos pueden dividirse en dos grandes clases: “los impuestos directos sobre las personas físicas y sobre las sociedades, y los impuestos indirectos sobre una amplia variedad de bienes y servicios” (Stiglitz, 2000, p. 477).

Así mismo, en Colombia se tienen impuestos a nivel nacional y regional, para el caso específico, el presente trabajo se basará en dos impuestos de carácter nacional, es decir, aquellos que aplican para todas las personas naturales o jurídicas residentes en el país, estos son: el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA). El primero de estos, el ISR, es un impuesto directo que se declara y paga cada año, recayendo sobre los ingresos de las personas o empresas. Si bien este impuesto surgió en Colombia desde inicios del siglo XX (Ley 56 de 1918), ha venido sufriendo importantes transformaciones con las diferentes reformas tributarias implementadas desde entonces, a tal punto de llegar a considerarse, junto con el IVA, como uno de los impuestos de mayor peso fiscal en el país.

El IVA, por su parte, es un gravamen indirecto y de orden nacional que recae sobre el consumo de bienes y servicios, aplicándose a las diferentes etapas del ciclo económico, desde la producción y distribución, hasta la comercialización e importación. Aunque el IVA se introdujo dentro de la legislación colombiana desde 1963, sólo es hasta 1983 cuando éste se extiende al comercio al detal, en otras palabras, se convierte en un impuesto plurifásico sobre el valor agregado de etapa múltiple, tal cual como se conoce hoy en día.

**2.1.3.1. Principios básicos de la tributación.** Según Adam Smith, en su obra *“Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones”*, un sistema tributario desde el punto de vista económico, debe poseer cuatro principios deseables: (1) Capacidad de pago del contribuyente o Justicia, (2) Certidumbre, (3) Sencillez y comodidad, y (4) Economía. Con base a ello, el autor desarrolla las propiedades elementales con las cuales deben sujetarse todas las normas jurídico-tributarias. Cada una de ellas, delimitan el poder tributario del Estado y el marco de actuación de los contribuyentes.

Por otra parte, Stiglitz (2000) manifiesta que un *“buen”* sistema tributario es aquel que cuenta con los siguientes cinco principios: (1) Eficiencia Económica, (2) Sencillez administrativa, (3) Flexibilidad, (4) Responsabilidad política y (5) Justicia. Esta contribución toma como base la existencia de fallos en el mercado, así como una ineficiente asignación de los recursos. Sus principios nacen con el objeto de regular éste y otros fallos que provengan del sistema tributario.

Para asegurar la efectividad de dichos principios es necesario establecer un régimen jurídico específico. Para el caso colombiano, el sustento principal del sistema tributario es la Constitución Política de Colombia, en la cual se establecen los lineamientos bajo los cuales se desarrolla dicha estructura. Así pues, según el artículo 1 de la Carta Magna de 1991, Colombia es un Estado Social de Derecho, en el que se introduce al ser humano como eje central de la política social y económica

del país, brindándole seguridad e igualdad. Sus principios tributarios se contemplan en el artículo 363: “El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad”.

En este contexto, la Corte Constitucional estableció que estos principios: “constituyen los parámetros para determinar la legitimidad del sistema tributario y, como ha tenido oportunidad de precisar esta Corporación, se predicán del sistema en su conjunto y no de un impuesto en particular” (Sentencia C-643, 2002).

#### *2.1.3.1.1. Principio de Equidad.*

La equidad tributaria es un criterio con base en el cual se pondera la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados. Una carga es excesiva o un beneficio es exagerado cuando no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión. (Sentencia C-734, 2002).

Tal como lo define la Corte Constitucional, la equidad es uno de los principios por los cuales se gestiona la creación de impuestos en un Estado Social de Derecho. No obstante, si bien los impuestos son tan antiguos como la existencia del mismo Estado, su papel social ha experimentado una constante evolución.

En este sentido, a raíz de los acontecimientos ocurridos a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, entre éstos la Revolución Francesa, se supera la definición prefeudal y feudal de los impuestos como simple medio de apropiación de renta por parte del Estado, dando paso a la idea de un sistema tributario equitativo, incorporando principios de universalidad y de relación de la

carga tributaria con la capacidad de pago de los contribuyentes. De esta manera, se iniciaron las primeras contribuciones en la materia bajo la concepción liberal de Adam Smith y John Stuart Mill. En su momento, Smith expresó que el principio de capacidad de pago o justicia obedecía a propósitos equitativos en la tributación, o en otras palabras, en proporción a la capacidad contributiva de los individuos. Así pues:

Los súbditos de cada estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno en una proporción lo más cercana posible a sus respectivas capacidades: es decir, en proporción al ingreso de que gozan bajo la protección del estado. Del cumplimiento o el menosprecio de esta máxima depende lo que se llama la equidad o falta de equidad de los impuestos (Smith, 1997, p. 746).

De esta forma, bajo el principio de capacidad de pago se crearían dos postulados distintos. Por una parte, se afirma que los individuos con mayores ingresos deben pagar más que los de menores ingresos, y por otra, que los que ocuparan posiciones o ingresos iguales, deben pagar el mismo monto de impuesto. Con base a ello, en el siglo XX, Henry Simons desarrolló los principios de equidad horizontal y equidad vertical.

En esta perspectiva, se dice que un sistema tributario es equitativo horizontalmente si los individuos que son iguales en todos los aspectos relevantes reciben el mismo trato. En otras palabras, indica que individuos con igual capacidad de pago deben contribuir en iguales proporciones. “El principio de equidad horizontal, el igual tratamiento de los iguales, o dicho más simplemente, la uniformidad de trato para personas en situaciones similares, viene a ser una característica de cualquier estructura impositiva que pretenda limitar el poder impositivo del leviatán” (Brennan y Buchanan, 1987, p. 63).

Por otro lado, aunque el principio de equidad horizontal establece que los individuos que son esencialmente idénticos deben recibir el mismo trato, “el principio de equidad vertical establece



que algunos se encuentran en mejores condiciones que otros para pagar impuestos y que deben pagarlos” (Stiglitz, 2000, p. 496). En este sentido, la equidad vertical se define como el tratamiento desigual para desiguales, en el cual se establece que los impuestos deben ser gravados de forma diferente a las personas que tienen distinta capacidad de pago. La equidad vertical de una fuente de ingreso equivale a la progresividad de la misma.

#### *2.1.3.1.2. Principio de Eficiencia.*

El principio de eficiencia resulta ser un recurso técnico del sistema tributario dirigido a lograr el mayor recaudo de tributos con un menor costo de operación; pero de otro lado, se valora como principio tributario que guía al legislador para conseguir que la imposición acarree el menor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal (gastos para llevar a cabo el pago del tributo) (Sentencia C-397, 2011).

La relación entre los ingresos tributarios y los recursos utilizados para conseguirlos es la principal cuestión de este principio. Según Restrepo (2012), existen tres maneras de expresar y desarrollar la eficiencia: (a) El costo del recaudo, (b) El ideal de neutralidad, y (c) La determinación de los responsables fiscales. Por tanto, un tributo es eficiente cuando no genera mayores distorsiones en la economía y el Estado obtiene aquellos recursos a un costo razonable, sin entrar en conflicto con los principios de equidad y progresividad.

#### *2.1.3.1.3. Principio de Progresividad*

El principio de progresividad compensa la insuficiencia del principio de proporcionalidad en el sistema tributario pues como en este ámbito no basta con mantener en todos los niveles una relación simplemente porcentual entre la capacidad económica del contribuyente y el monto de los impuestos a su cargo, el constituyente ha superado esa deficiencia disponiendo que quienes tienen mayor patrimonio y perciben mayores ingresos aporten en mayor proporción al

financiamiento de los gastos del Estado; es decir, se trata de que la carga tributaria sea mayor entre mayores sean los ingresos y el patrimonio del contribuyente (Sentencia C-643, 2002).

Como lo muestra la sentencia de la Corte, el principio de progresividad es un pilar fundamental de la constitución fiscal colombiana. Sin embargo, el desarrollo histórico de la tributación ha presentado diferentes puntos de vista con relación a la utilidad de este principio. En este sentido, desde el siglo XVIII iniciaron los diversos postulados referentes al tema: ¿Es justo asignar una tarifa única a los contribuyentes? O, por el contrario, ¿Es necesario establecer un sistema tributario con base en su capacidad de pago?

John Stuart Mill (2006), quien desarrolló el concepto de *sacrificio igual*, establece que:

Así como el gobierno no debe hacer ninguna distinción entre las personas o las clases por lo que respecta a las peticiones que éstas puedan hacerle, los sacrificios que les exija deben, por así decir, presionar a todos por igual en la medida de lo posible (...) es la manera de que el sacrificio para el conjunto sea menor (...) la igualdad en la imposición como una máxima política, significa, por consiguiente, igualdad en el sacrificio. (p. 688).

De esta forma, según Mill, los contribuyentes deben asumir el mismo sacrificio al cubrir sus impuestos, lo que implica que la tributación no se adecúa a la capacidad de pago de cada individuo. En este sentido, Mill rechaza el principio de progresividad o el sistema progresivo<sup>3</sup>, de hecho, lo define como un “*solapado hurto*”.

Así mismo, Friedrich Hayek sostiene que el sistema fiscal progresivo puede llegar a deteriorar la estructura misma de la economía, porque le causa un daño fundamental a los sistemas productivos. En palabras de Hayek (2014): “La fiscalidad progresiva, en general, favorece a las

---

<sup>3</sup> El sistema fiscal progresivo se relaciona con una situación en la que la tasa aumenta con la renta o el poder adquisitivo. En la renta y patrimonio la mayoría de los sistemas tributarios en el mundo contemporáneo son de naturaleza progresiva: en el margen, la tarifa crece a medida que se incrementa la renta (Estrada y González, 2014).

sociedades mercantiles, en detrimento del ahorro individual, y, sobre todo, fortalece la posición de las empresas ya existentes en detrimento de los nuevos competidores” (p. 716). Su contribución posiciona a la tributación progresiva como perpetuadora de desigualdades<sup>4</sup>, creando condiciones que niegan el crecimiento económico. El autor, lejos de respaldar políticas redistributivas por medio del sistema tributario progresivo, se inclina hacia un sistema proporcional en el cual todos los individuos, sin discriminación, paguen un mismo monto de impuesto.

En este sentido, a pesar del largo periodo de aceptación por el principio de tributación progresiva que surge desde mediados del siglo XVIII, las contribuciones de estos autores y otros (Von Mises/Wright/Kalven), han considerado el problema desde un ángulo distinto. No obstante, es importante aclarar que, para el mismo Hayek (2014), “el sistema tributario de carácter progresivo constituye el método fundamental para provocar la redistribución de las rentas y sin este objetivo la importancia de tal política tributaria disminuiría de modo notable” (p. 690).

Y así lo consideraron muchos autores más. Por ejemplo, antes que Hayek, Murray (1921) y Simons (1938) coincidieron en afirmar que el ingreso o renta es el mejor índice de capacidad de pago, lo cual hace indispensable establecer sistemas tributarios progresivos sobre la renta global de cada individuo.

Por su parte, Pigou, en su obra *Un estudio en finanzas públicas*, postula que la tributación debe producir el mínimo sacrificio en cabeza de los contribuyentes, estableciendo el pago a través de sacrificios marginales (utilidad marginal) de cada individuo. Una situación en la cual un impuesto sea igual para todos los contribuyentes, afectaría en mayor proporción a las personas con menos ingresos en comparación con los de mayor ingreso. En vista de esta situación, para que el *sacrificio*

---

<sup>4</sup> Según Piketty y Sáenz (2006), se debe hacer distinción entre la desigualdad de rentas de capital e ingresos del trabajo a la hora de hacer el análisis sobre equidad, pues son dinámicas bastante diversas y aun así el sistema fiscal las debe tener en cuenta.

por el establecimiento del impuesto sea igual, es indispensable que la utilidad perdida por los dos contribuyentes sea la misma, y tal contexto solo puede existir cuando se grave con un impuesto más fuerte a los individuos con mayor nivel de ingresos en la sociedad.

De esta forma, el principio de progresividad se encuentra relacionado con la equidad vertical, pues los contribuyentes que realizan los pagos gravados lo hacen atendiendo su capacidad económica. Esta situación implica que aquellos contribuyentes que se encuentren en igualdad de condiciones económicas deben tener la misma carga impositiva, y, por el contrario, para quienes tengan mayor capacidad económica, aumente esta carga.

#### **2.1.4. Desigualdad en la distribución del ingreso**

La desigualdad surge en varios ámbitos de la actividad humana. Las personas tienen poderes políticos desiguales. Son desiguales ante la ley. Aun la desigualdad económica, que es el centro de mi atención aquí, está sujeta a varias interpretaciones (Atkinson, 2016, p. 16)

La palabra desigualdad está compuesta por dos vocablos. En primer lugar, por el prefijo “Des”, que remite a negación y privación; y en segundo lugar por el sustantivo “igualdad”, que proviene del latín *Aequus* y significa igual, llano, justo, equilibrado y equitativo. En este sentido, al recurrir al juicio social, este concepto puede interpretarse desde diversos ámbitos. Frecuentemente, el término desigualdad se amplía con bastante generalidad; es posible hablar de desigualdad de género, jurídica, económica, racial, entre otras. Por tanto, resulta importante aclarar la forma en que se utilizará el término en las siguientes líneas.

La presente investigación está enmarcada dentro del análisis de la desigualdad económica, no obstante, esta misma delimitación está sujeta a varias interpretaciones, como ya lo mencionó

Atkinson (2016). ¿Qué se entiende por desigualdad de oportunidades y desigualdad de resultados? ¿Se hablará aquí de la desigualdad en la distribución del ingreso o de la riqueza? Son algunas de las preguntas que surgen alrededor del concepto.

El término desigualdad económica está relacionado, generalmente, con alcanzar la igualdad de oportunidades, es decir, que la herencia o las circunstancias personales y familiares no afecten los resultados económicos que deberían estar determinados por el mérito y el esfuerzo individual. No obstante, a pesar de la importancia y lo atractivo de este concepto, este trabajo se centrará principalmente en la desigualdad de resultados, dado que no sólo interesa el punto de partida sino también el punto de llegada, es decir, cómo se encuentran distribuidos la riqueza y el ingreso al final de determinado periodo.

En este sentido, se puede entender que la desigualdad de oportunidades es esencialmente un concepto *ex ante* –Todas las personas deberían tener un punto de partida igual–, mientras que gran parte de la actividad redistributiva se ocupa de resultados *ex post*. (Atkinson, 2016, p. 26)

Por otra parte, cuando se analiza la desigualdad de resultados, suele estudiarse tanto la distribución del ingreso<sup>5</sup> como de la riqueza, entendiendo que son dos tipos de distribuciones diferentes. Cuando se habla de distribución de la riqueza o del capital<sup>6</sup>, parte por analizarse un acervo o stock, es decir, una cantidad de riqueza poseída en un punto dado en el tiempo. “Este acervo resulta de las riquezas apropiadas o acumuladas a lo largo de todos los años previos” (Piketty, 2014, p. 65). Por otro lado, al hablar del ingreso, se entiende que se analizará la

---

<sup>5</sup> El ingreso nacional se vincula estrechamente con la noción de “producto interno bruto” (PIB), a menudo utilizado en el debate público, aunque hay dos diferencias importantes (Piketty, 2014, p. 57). En este sentido, como lo explica Piketty, mientras el PIB mide el conjunto de bienes y servicios producidos a lo largo de un año en el territorio de un país dado, para calcular el ingreso nacional, se debe sustraer del PIB la depreciación del capital que permitió llevar a cabo esa producción y sumarle los ingresos netos recibidos del extranjero.

<sup>6</sup> Al igual que Piketty (2014), dentro del presente trabajo se utilizará de forma intercambiable, a manera de sinónimos, los términos capital y riqueza.

distribución de un flujo, es decir, “la cantidad de recursos producidos y distribuidos a largo de un periodo determinado” (Atkinson, 1981, p. 17).

Finalmente, es necesario mencionar que este trabajo se centrará en la desigualdad de la distribución personal del ingreso y no en la distribución funcional del mismo, es decir, la distribución del ingreso generada entre los distintos factores productivos que participan de la actividad económica, tradicionalmente tierra, trabajo y capital. La explicación de este enfoque radica, principalmente en el incremento de las desigualdades en cada uno de estos factores, y en la posibilidad de que un mismo individuo esté asociado a una diversidad de fuentes de ingresos.

## **1.2. Marco analítico**

Desde el nacimiento de la economía política clásica, a finales del siglo XVIII y comienzos del XIX, la distribución pasó a ser el eje central de las investigaciones económicas. Este periodo estuvo caracterizado por una serie de cambios fundamentales en la estructura demográfica y productiva de las sociedades, influyendo sobremanera en las observaciones y proyecciones a largo plazo de la distribución de la riqueza. En este sentido, Malthus (1798), Ricardo (1817) y Marx (1867) coincidieron en predecir un futuro nada alentador para las economías de la época. Para estos autores, los problemas de sobrepoblación, principio de escasez y principio de acumulación infinita de capital, respectivamente, conducirían a problemas de distribución insostenibles en el largo plazo.

A comienzos del siglo XX, con el estallido de la gran crisis económica de 1929 y la posterior divulgación de la teoría keynesiana, el tema de la distribución continuó representando un renglón de gran importancia para el análisis económico, esta vez, relacionado con el problema de la

demanda agregada. Cuando existe una marcada desigualdad en la distribución del ingreso se agudiza el desbalance entre el consumo de bienes de lujo y de bienes básicos, influyendo de forma negativa en la demanda de estos últimos. En general, el pensamiento keynesiano sostiene que una profunda desigualdad en la distribución de la renta perjudica a la sociedad en su conjunto, dado los efectos generados sobre la demanda agregada.

Una vez superada la crisis de 1929, y debido a la combinación de crecimiento económico y reducción de los indicadores de desigualdad en la economía mundial, un número no despreciable de economistas e investigadores sociales sentaron posiciones más benévolas acerca de la distribución de la riqueza y el ingreso. A través de estos años dorados de la economía occidental, se argumentó de forma generalizada que la desigualdad del ingreso se presentaría, únicamente en las primeras etapas del desarrollo capitalista, reduciéndose conforme la economía fuera creciendo en dicha escala de producción. Por lo cual, la desigualdad en sí, no debería ser tomada como una cuestión relevante dentro del análisis económico, ya que ésta tendería a reducirse y estabilizarse en niveles aceptables como resultado de la industrialización de las estructuras productivas y del crecimiento económico.

Dentro de este grupo de investigadores y economistas resaltan los nombres de Simon Kuznets y Robert Solow. De hecho, Kuznets (1955) expone una de las hipótesis más controversiales en la historia del análisis económico: la desigualdad en cualquier lugar estaría destinada a seguir una curva en forma de “*campana*”. En otras palabras, el autor plantea que la desigualdad tendería a crecer de forma natural para luego disminuir a lo largo del proceso de industrialización y desarrollo económico. A través de este proceso, el factor productivo trabajo se traslada desde el sector de baja productividad al de alta productividad

En esta dirección, Robert Solow (1956) introdujo la idea de un sendero de crecimiento equilibrado por medio de su artículo "*A Contribution to the Theory of Economic Growth*". Bajo esta idea, se argumenta que la trayectoria del crecimiento económico permite que todos los niveles de: producción, ingresos, beneficios, sueldos y capital, progresen al mismo ritmo, de tal forma que toda la sociedad encuentre en el crecimiento económico una fuente de utilidad similar, sin espacio al aumento de la desigualdad en la distribución de la riqueza.

En paralelo, es importante destacar que otros investigadores sociales han tratado el tema de la desigualdad desde un enfoque filosófico. Si bien es cierto que generalmente los economistas han sostenido que una teoría de la distribución justa o equitativa va más allá de la esfera económica, son innegables las implicaciones que dicha teoría ha tenido sobre la política económica. Dentro de estos enfoques, sin duda, el más aceptado por los economistas ha sido el utilitarista, que evalúa las diferentes alternativas en función de la utilidad que reportan los individuos.

Bajo este criterio, Bentham (1789) juzgó que se debería distribuir la renta en función de obtener la mayor cantidad de felicidad total. Por ejemplo, con una distribución de la renta dada, al sujeto (A) debería dársele más renta que al sujeto (B) únicamente si el nivel de utilidad de (A) es mayor que el de (B). Sólo si se supone que las curvas de utilidad de la renta marginal son iguales para todos los sujetos, se hará precisa una distribución igual de la renta. Aparte del criterio utilitarista, otros de los criterios que pueden constituir un estado justo de distribución, son: criterios basados en la dotación, criterios igualitarios y criterios mixtos (Musgrave y Musgrave, 1992)

Sin adherirse al criterio utilitarista, e incluso refutándolo, desde la década de los años setenta del siglo pasado, diferentes pensadores han retomado la idea de una teoría de la justicia social. Para Rawls, un arreglo social justo es aquel que surge de forma independiente a las condiciones iniciales de los individuos. En esta dirección:



El objeto primario de la justicia es la estructura básica de la sociedad, más exactamente, el modo en que las grandes instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales (...) la estructura básica es el tema primario de la justicia porque sus efectos son muy profundos y están presentes desde el principio (Rawls, 2006, p. 20).

La constitución política y las principales disposiciones económicas y sociales, hacen parte de las grandes instituciones a las cuales el autor hace referencia. En este sentido, Rawls propone que todos los individuos tengan acceso a un conjunto de bienes "*primarios*", es decir, la asignación de derechos y deberes básicos para la sociedad y definición de la distribución apropiada de los beneficios y cargas de la cooperación social.

Para hacer esto posible, expone las ramas de la distribución, en donde se resalta un esquema de tributación para obtener los ingresos que requiere la justicia. Un impuesto proporcional sobre el gasto es, para Rawls, una parte del mejor esquema impositivo. Con ello se permitirá satisfacer los principios de justicia, los cuales: dependen de que la renta de los menos aventajados (salarios más transferencias) sea tal que maximice sus expectativas a largo plazo (concordes con las limitaciones de igual libertad y de justa igualdad de oportunidades) (Rawls, 2006, p. 259).

A su vez, Sen (2000) ha manifestado que las libertades de los individuos constituyen la piedra angular del análisis del desarrollo, por lo que le presta mayor atención a la expansión de las *capacidades*. Así pues: "El éxito de una sociedad ha de evaluarse, desde este punto de vista, principalmente en función de las libertades fundamentales de que disfrutaran sus miembros" (Sen, 2000, p. 35). El conjunto de sus capacidades representa la libertad de elección que el individuo tiene con relación a la vida que quiere llevar. En el enfoque del autor, la igualdad debería buscarse en la capacidad de cada individuo para luego transformar los medios en libertades.

Por otra parte, se tiene que en la actualidad, el debate acerca de la desigualdad se centra “en la manera más eficaz de hacer progresar en verdad las condiciones de vida de los menos favorecidos y en la extensión de los derechos que se pueden conceder a todos, más que a los principios abstractos de justicia social” (Piketty, 2015, p. 10). De igual forma, se ha refutado la idea del sendero de crecimiento equilibrado y la forma de campana de la distribución en la Curva de Kuznets. La reducción de las desigualdades observadas en los países desarrollados, durante las décadas de 1910 y 1970, se explicó como resultado de las guerras mundiales y las políticas públicas instauradas luego de dichas conflagraciones, no como evidencia de ningún tipo de crecimiento equilibrado y evolución de las estructuras productivas en la escala capitalista. De hecho, “se reconoce que el capitalismo puede producir mecánicamente desigualdades insostenibles, arbitrarias, que cuestionan de modo radical los valores meritocráticos en los que se fundamentan nuestras sociedades” (Piketty, 2014, p. 15).

Para Stiglitz (2012), “las sociedades sumamente desiguales no funcionan de manera eficiente, y sus economías no son ni estables ni sostenibles en el largo plazo” (p. 135). El autor sostiene que la extrema desigualdad reduce el consumo, y por ende la demanda. Así mismo, para Alesina y Rodrick (1994), la desigualdad tiende a promover la adopción de políticas que retrasan el crecimiento económico.

De acuerdo con esto, se observa que el análisis de la desigualdad en la distribución del ingreso ha permanecido en una constante evolución; el problema ya no gira únicamente en torno a los principios de justicia (Bentham, Rawls, Sen, et al.) sino también a los efectos que genera el exceso de desigualdad en la economía y en el desarrollo de las sociedades (Piketty, Stiglitz, Rodrick, et al.). A través de las últimas tres décadas, este renovado interés se ha manifestado en diversas

investigaciones que abordan las relaciones entre crecimiento económico, desarrollo, desigualdad y redistribución del ingreso.

Sin duda, estas indagaciones se han visto marcadas por dos hechos fundamentales que han tenido lugar en la economía mundial. Por una parte, en las economías avanzadas los ingresos del 1% más rico han crecido tres veces más rápido que los del resto de la población, poniendo en evidencia que el crecimiento económico no ayuda a todos los sectores de la sociedad (Fondo Monetario Internacional (FMI), 2017).

Por otro lado, se ha visto cómo economías de aparente similitud en su nivel de industrialización y en su escala de desarrollo, presentan resultados muy diferentes en materia de distribución del ingreso. Ante este hecho, actualmente se acepta que, si bien es cierto que las fuerzas del mercado son reales y afectan la distribución, éstas se encuentran condicionadas por los procesos políticos. En este orden de ideas, si se quiere analizar la distribución del ingreso se debe reconocer que “los mercados están condicionados por las leyes, las normativas y las instituciones” (Stiglitz, 2012, p. 101). “La conexión entre economía y política es una parte fundamental del proceso de desarrollo” (North, Wallis y Weingast, 2006, p. 4).

En esta dirección, Wiesner (2010) sostiene que los arreglos institucionales<sup>7</sup> macroeconómicos afectan los niveles de pobreza y justicia distributiva, en la medida que estos: (i) determinan la volatilidad macroeconómica y el crecimiento; (ii) afectan los ingresos y los gastos, tanto públicos como privados; y (iii) proporcionan el entorno global de incentivos.

**2.2.1. Crecimiento, desigualdad y redistribución.** La relación entre el crecimiento económico, la desigualdad en la distribución del ingreso y la redistribución del mismo, ha sido objeto de gran polémica desde mediados del siglo pasado. Como se ha visto, para algunos

---

<sup>7</sup> Según (Williamson O. , 1996) un arreglo institucional se refiere a la relación contractual o estructura de gobernabilidad entre entidades económicas que definen la manera en que coopera y/o compiten.

economistas (Kuznets, 1955; Solow, 1956) la concentración del ingreso no representaba, en sí, un problema económico en el largo plazo. No obstante, otros trabajos han ido más allá, asegurando que existen efectos positivos de la desigualdad sobre el crecimiento económico (Kaldor, 1956; Lewis, 1954).

Los argumentos que respaldan la idea de los efectos positivos de la desigualdad sobre el crecimiento económico son de dos tipos. Por una parte, se asegura que, dado que la propensión marginal al ahorro suele ser mayor para las rentas altas, si la tasa de ahorro está relacionada de forma positiva con la tasa de inversión, ésta a su vez afecta de manera positiva al crecimiento, por lo cual, se puede argumentar que las economías más desiguales podrían crecer más rápidamente. Por otra parte, el segundo argumento parte por reconocer que la redistribución del ingreso está generalmente asociada con una estructura impositiva de corte progresivo, afectando los niveles de inversión y crecimiento económico.

En contra posición, Murphym, Schleifer y Vishny (1989) encuentran una relación negativa entre desigualdad y crecimiento económico, dados los limitantes que representan una alta concentración del ingreso en el tamaño del mercado. Para estos autores, la industrialización exitosa depende de la existencia de un mercado de gran tamaño, con consumidores de ingreso medio y alto que permita el desarrollo de las tecnologías con retornos crecientes y a escala. En esta dirección, You (1994) elabora un modelo en el cual el crecimiento es impulsado por los salarios. Dentro de dicho modelo, una redistribución de beneficios a salarios tendría efectos positivos en la demanda, mientras que, una redistribución de salarios a beneficios, que aumente la concentración del ingreso, afectará negativamente al crecimiento económico al reducir la demanda y la utilización de capacidad.

Así pues, mientras los primeros argumentos son de corte neoclásico, los segundos se encuentran enmarcados dentro de las preocupaciones keynesianas por una deficiente demanda agregada. De allí se concluye que la preocupación por los aspectos distributivos es claramente más explícita en la literatura keynesiana, ya que dentro de ésta no se posponen los propósitos distributivos al crecimiento económico. En lugar de crecer para distribuir, destacan la lógica contraria: es necesario distribuir para crecer. “La distribución es condición y no consecuencia del crecimiento” (González, Ramírez, y Sarmiento, 2003, p. 16).

En la actualidad, los avances teóricos y la evidencia empírica permiten reconocer que la desigualdad es nociva para el desarrollo, socava el progreso en salud y educación (Persson y Tabellini, 1994), incrementa las tensiones sociales y políticas (González, et al., 2003), debilitando el consenso social necesario para hacer ajustes en caso de grandes choques, y reduciendo el ritmo y la duración del crecimiento (Atkinson, 2015; Easterly, 2007; Stiglitz, 2012). De igual forma, Berg y Ostry (2011) muestran evidencia, de varias décadas y numerosos países, de que la mayor igualdad puede ayudar a sostener el crecimiento en el largo plazo.

Por otra parte, con base en la relación entre crecimiento y redistribución, algunos economistas han sostenido la existencia de una tensión o *trade-off* entre eficiencia y equidad. Sin embargo, esta disyuntiva es, en parte, un mito. Según Cichon y Scholz (2009), existen tres grandes mitos respecto a la relación entre crecimiento y redistribución: (i) En cada etapa del desarrollo las sociedades sólo pueden costear cierto nivel de gasto social (el mito de la asequibilidad), ii) Existe una disyuntiva entre el gasto social (redistribución) y el crecimiento económico, (la disyuntiva de Okun), (iii) El crecimiento económico reducirá automáticamente la pobreza (mito de la filtración o el goteo).

Para Ocampo y Gómez (2017), la experiencia latinoamericana permite refutar estos tres mitos: primero, existe una alta heterogeneidad entre los sistemas de protección social de la región, incluso

teniendo en cuenta las disparidades del PIB per cápita; segundo, no existe evidencia empírica que demuestre que los países con sistemas de protección social más amplios hayan crecido menos; y, tercero, existe una correlación más estrecha entre la mejora del índice de protección social y la reducción de la pobreza que entre el crecimiento económico y la reducción de la misma.

Así mismo, Ostry, Berg y Tsangarides (2014) han encontrado que el impacto de la redistribución sobre el crecimiento parece ser benigno en general, teniendo en cuenta sus efectos sobre la igualdad; sólo en casos extremos existe algún indicio de que puede tener efectos negativos directos sobre el crecimiento.

Es importante reconocer que la idea de un conflicto entre equidad y eficiencia hunde sus raíces en la economía clásica del bienestar. El Primer Teorema de la Economía del Bienestar parte por reconocer que, bajo determinadas condiciones, un equilibrio de mercado perfectamente competitivo es eficiente en el sentido de Pareto. Por tanto, la eficiencia del resultado del mercado, en ausencia de la intervención estatal, es la base teórica que refuta la redistribución del ingreso, dado que esta intervención sería claramente ineficiente.

No obstante, si se reconocen las condiciones bajo las cuales el Primer Teorema del Bienestar es válido<sup>8</sup>, se puede observar que éstas se alejan bastante de las características de la economía del mundo real, con mercados incompletos e información asimétrica. En consecuencia, el argumento pierde su base teórica, “no se puede suponer que una economía de mercado sea eficiente por naturaleza” (Atkinson, 2016, p. 335).

Los argumentos que sostienen que es necesario no intervenir en la distribución del ingreso para incentivar a la gente a que trabaje, ahorre e invierta, confunde dos posturas diferentes. “Una es que

---

<sup>8</sup> Las condiciones bajo las cuales el Primer Teorema del Bienestar es válido son: 1) los hogares y las empresas tienen que actuar de manera perfectamente competitiva (tomando como dados los salarios y los precios); 2) tiene que haber un conjunto completo de mercados que equilibran la oferta y la demanda para todos los bienes y servicios ahora y en el futuro, y 3) tiene que haber información perfecta (Atkinson, 1981, p. 334).

no debería existir desigualdad alguna; y la otra, es que estaríamos mucho mejor si tuviéramos menos desigualdad de la que tenemos hoy” (Stiglitz, 2012, p. 129). En términos generales, “el objetivo es reducir la desigualdad por debajo de su nivel actual, en la creencia de que ésta es excesiva<sup>9</sup>” (Atkinson, 2016, p. 25).

En esta dirección, es importante mencionar que, “a pesar que se han sobrevalorado los costes de corregir la desigualdad a través de una fiscalidad progresiva y se han subestimado las ventajas del gasto público” (Stiglitz, 2012, p. 167), la política fiscal se presenta como la herramienta más eficiente a la hora de redistribuir el ingreso. “Sería erróneo concluir que el papel de la progresividad fiscal es limitado en la redistribución moderna<sup>10</sup>” (Piketty, 2014, p. 549).

Observando la experiencia de las economías avanzadas, Marx, Nolan y Olivera (2015) concluyen que ninguna de estas sociedades alcanzó un nivel bajo de desigualdad y/o pobreza de ingreso relativo con un nivel bajo gasto social. Por su parte, el Fondo Monetario Internacional, en el informe del Monitor Fiscal 2017 reconoce que, en las economías avanzadas, las transferencias y los impuestos directos reducen la desigualdad del ingreso aproximadamente un tercio en promedio.

Es necesario señalar que la progresividad fiscal debe estar enmarcada no sólo desde el aumento del gasto social y las transferencias, sino también desde un sistema impositivo de carácter progresivo. Un sistema impositivo más progresivo podría contribuir al restablecimiento de la confianza en que nuestro sistema es, en el fondo, justo. Esto podría acarrear enormes beneficios para la sociedad, incluyendo a nuestra economía (Stiglitz, 2012).

---

<sup>9</sup> Londoño y Szekely (2000) usan un análisis de regresión para calcular la diferencia entre la desigualdad observada y la esperada, dado el nivel de desarrollo. La diferencia para los países latinoamericanos es positiva; esto es, la región sufre de un “exceso de desigualdad” que ha fluctuado alrededor de 13 puntos del Gini a través del tiempo.

<sup>10</sup> La redistribución moderna no consiste en transferir las riquezas de los ricos a los pobres, o por lo menos no de manera tan explícita; reside en financiar los servicios públicos e ingresos de reposición más o menos iguales para todos, sobre todo en el ámbito de la educación, salud y las jubilaciones (Piketty, 2014, p. 528)

Además, de nada sirve aumentar de forma indefinida el gasto social, si el mismo está siendo financiado con base a un sistema impositivo de carácter regresivo. Para que la política fiscal sea más eficiente en la tarea de redistribuir el ingreso, ésta debe ser entendida como un todo, es decir, desde la estructura tributaria hasta la de gastos y transferencias.

### **1.3. Resumen**

- La política fiscal le permite al sector público alcanzar las metas establecidas para un periodo determinado, mediante la administración del ingreso, el gasto y la deuda pública.
- El objetivo de la política fiscal ha sobrepasado el problema cuantitativo de solventar la demanda de determinados bienes colectivos, para empezar a ocuparse de funciones redistributivas y de estabilización.
- Por gasto público se entiende la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos que el sector público, en representación del gobierno, emplea para el cumplimiento de sus funciones, donde se destacan, además de la satisfacción de los servicios públicos de la sociedad, las funciones de estabilización y distribución.
- El ingreso público se puede definir como todas aquellas entradas de recursos monetarios que recibe el Estado y que le permiten financiar su funcionamiento, es decir, que le permite financiar el gasto público y alcanzar su función dentro de la sociedad.
- Existen tres elementos fundamentales que identifican y componen a los impuestos: (1) Son coercitivos; (2) Restan una parte del ingreso privado a los ciudadanos; y (3) No existe ninguna contraprestación directa al pago de los impuestos.
- Según la Constitución Política de Colombia, Artículo 363, el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.



- Al hablar de distribución del ingreso, se entiende que se analiza la distribución de un flujo, es decir, la cantidad de recursos producidos y distribuidos a lo largo de un periodo determinado.
- En general, se observa que el análisis de la distribución del ingreso ha permanecido en una constante evolución; el problema ya no gira únicamente en torno a los principios de justicia, sino también a los efectos que genera el exceso de desigualdad en la economía y el desarrollo de las sociedades.
- En la actualidad, los avances teóricos y la evidencia empírica permiten reconocer que la desigualdad es nociva para el desarrollo, socava el progreso en salud y educación, promueve la adopción de políticas que retrasan el crecimiento, incrementa las tensiones sociales y políticas, debilitando el consenso social necesario para hacer ajustes en caso de grandes choques y reduciendo el ritmo y duración del crecimiento.
- A pesar que se ha sobrevalorado los costes de corregir la desigualdad a través de una fiscalidad progresiva y se ha subestimado las ventajas del gasto público, la redistribución fiscal se presenta como la herramienta más eficiente para redistribuir el ingreso.
- Para que la política fiscal sea más eficiente en la tarea de redistribuir el ingreso, ésta debe ser entendida como un todo, es decir, desde la estructura tributaria hasta la de gastos y transferencias.

## **2. Metodología**

Para analizar la incidencia de la política fiscal sobre la distribución del ingreso, el presente trabajo de investigación estudia la evolución de los ingresos y gastos públicos, así como los cambios en el coeficiente de Gini desde 1990 hasta el 2015. Para ello, el documento se dividió en dos secciones. En la primera, capítulo IV y V, se realizó un estudio comparado con América Latina y los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Posteriormente, dicho estudio se complementa con un seguimiento histórico de la desigualdad en la distribución del ingreso, de la recaudación de los ingresos tributarios y de la expansión del gasto público y social a nivel del Gobierno Nacional Central<sup>11</sup>.

Por otra parte, en la segunda sección del trabajo, capítulo VI, se evaluó el grado de progresividad y los efectos en la distribución del ingreso producto de la acción fiscal, analizando para ello la composición del gasto público social y las características fundamentales de los dos principales tributos nacionales: el IVA y el ISR.

Por tanto, se tiene que para el desarrollo de las dos secciones del trabajo fue necesario recurrir tanto a datos macro como micro. Para facilitar las comparaciones a nivel de América Latina y los países miembros de la OCDE, los datos macro que se emplearon en la primera sección del trabajo fueron tomados a partir de las bases de datos de CEPALSTAT y OECD.Stat. Sin embargo, cuando dicha información se presentó de forma incompleta, se acudió a las bases de datos nacionales, dentro de las cuales se pueden destacar las del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

En la segunda sección, para realizar el análisis de la incidencia fiscal, se requirió de microdatos con información altamente desagregada a nivel de personas y hogares. En este sentido, la Encuesta de Ingresos y Gastos (ENIG) elaborada por el DANE fue la fuente de información más completa. Sin embargo, para el periodo de análisis sólo se contaron con dos encuestas publicadas: 1994-1995 y 2006-2007, presentando 8 años de rezago respecto al último periodo de estudio. Esta situación

---

<sup>11</sup>Si bien el estudio de las finanzas públicas se puede desarrollar utilizando diferentes agrupaciones o consolidaciones de las entidades que lo componen, teniendo en cuenta la cobertura del análisis se tomaron los datos al nivel del Gobierno Nacional Central (GNC), abarcando todas las entidades consideradas en el presupuesto general de la nación

implica que la información no refleja los cambios ejecutados en la composición de ingresos y gastos durante el periodo faltante, por lo que fue necesario estimarlos teniendo en cuenta las variaciones en la inflación del 2008 al 2015.

Otro problema presentado por la encuesta, es que los datos de los ingresos de los hogares se encuentran subestimados debido a diversos factores, entre los que se destacan la falta de respuesta parcial o total y la subdeclaración de ingresos. Especialmente los deciles más altos de la población suelen informar un valor menor al que realmente perciben como ingresos u omiten hacer público todas las fuentes de su renta. Por tanto, el ejercicio para estimar la incidencia de la acción fiscal sobre la distribución del ingreso, se desarrolló a partir de la relación impuesto/gasto y gasto social/gasto, es decir, se tomó el gasto o consumo de los hogares como indicador de bienestar.

Por último, se debe destacar que este tipo de análisis no tiene en cuenta efectos de comportamiento, del ciclo de vida ni del equilibrio general. A grandes rasgos, esta metodología compara la distribución del ingreso antes y después de la acción fiscal, para de esta manera evaluar su grado de progresividad y los efectos redistributivos.

### **2.1. Cálculos impositivos**

Para el caso del IVA, la amplia desagregación de bienes y servicios dentro de las dos encuestas publicadas (812 productos para 1994-1995 y 1084 para 2006-2007), facilitó la aplicación de las tarifas impositivas a cada producto, sin añadir nuevas estimaciones. De esta manera, se calculó el coeficiente de concentración y el índice del Gini antes y después del impuesto, teniendo en cuenta la legislación tributaria vigente para cada año analizado.

Adicionalmente, y a pesar de que se encuentra por fuera de la delimitación temporal planteada para el presente trabajo, se realizó el mismo ejercicio teniendo en cuenta la Reforma Tributaria decretada a partir de la Ley 1819 de 2016, debido a los posibles impactos que pudo generar dentro

de la distribución del ingreso el aumento de la tarifa general de dicho impuesto, que pasó del 16 al 19%.

Para evaluar la progresividad del ISR, se calcularon los pagos efectuados por cada decil de la población, incluyendo la tarifa general y la retención en la fuente por concepto de renta. Al igual que con el caso del IVA, se elaboró el cálculo del Gini antes y después del impuesto, así como la medición del índice de concentración para los tres años analizados.

Finalmente, se debe señalar que en ambos casos se utilizaron dos supuestos. El primero fue acerca de quién soporta realmente la carga tributaria. Para el caso del ISR se consideró que el impuesto recae sobre quien la ley establece, es decir, sobre la persona gravada, mientras que para el IVA, la obligación impositiva es del consumidor final.

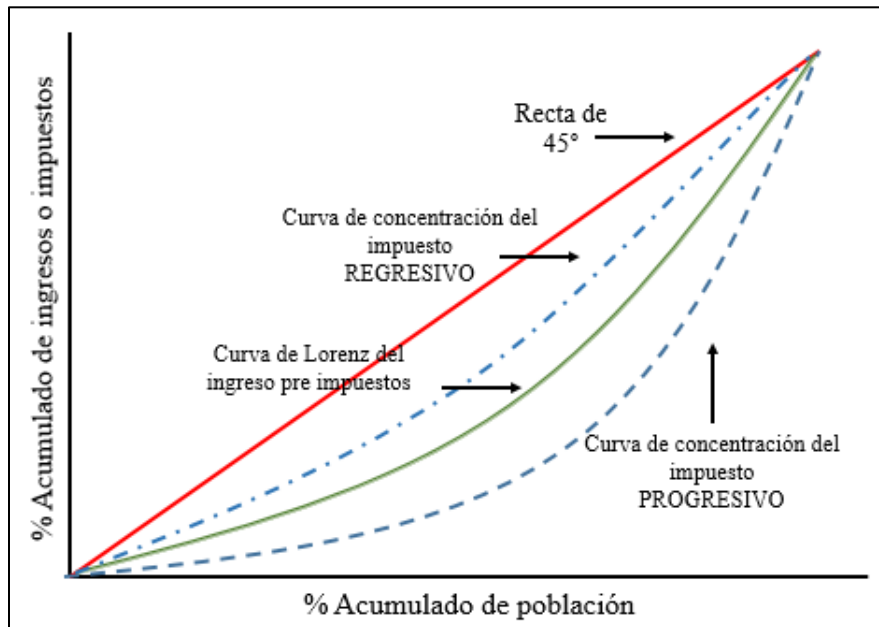
El segundo supuesto fue sobre los niveles de recaudo, ya que las encuestas de ingresos y gastos no presentan información con relación a los impuestos que realmente paga cada decil de la población, dentro de los ejercicios se imputó, a cada unidad de análisis, la recaudación teórica con base en la legislación tributaria vigente para cada ejercicio. En otras palabras, la metodología propuesta tiene en cuenta la recaudación teórica y no la real o efectiva.

**3.1.1. Indicadores de progresividad.** El presente trabajo de investigación tuvo en cuenta tres indicadores para evaluar la progresividad y capacidad redistributiva de los tributos seleccionados: el Coeficiente de concentración del impuesto, el índice de Kakwani y el índice de Reynolds-Smolensky. Para calcular cada uno de ellos fue necesario medir la distribución del consumo antes y después de la acción fiscal<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup>En el apéndice A se describe el proceso matemático para medir la distribución del consumo a través de la curva de Lorenz y el coeficiente de Gini. A su vez, se explica el procedimiento realizado para hallar los índices de Kakwani y Reynolds-Smolensky.

**Coefficiente de concentración del impuesto:** Para evaluar el grado de progresividad/regresividad de un impuesto por medio de este indicador, es necesario calcular el porcentaje acumulado de pagos del tributo realizados por los diferentes deciles de la población.



Una vez calculado, es posible determinar la curva de concentración del mismo, mostrando, a partir de su posición con relación a la curva de Lorenz, la progresividad o regresividad del tributo. Así pues, si la curva de

concentración del impuesto (Véase Figura 1) está siempre por debajo de la curva de Lorenz antes de la acción fiscal, indicará progresividad en sus pagos. Si por el contrario se encuentra por encima de la curva de Lorenz, el impuesto se definirá como regresivo. En caso de que ambas curvas se crucen, no es posible determinar la progresividad o regresividad del impuesto, por lo que se recurre al índice de Kakwani.

*Figura 1. Curva de Lorenz y curva de concentración de impuestos*

Adaptado de: IEF y CEPAL (2014). Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y la Unión Europea. Madrid: Eurosócial. Programa para la Cohesión Social en América Latina. Estudio No. 8. Estados de la Cuestión. Área: Finanzas públicas.

**Índice de Kakwani (K):** Se define como la diferencia entre el coeficiente de concentración del tributo y el índice de Gini antes de acción fiscal, es decir:

$$K = \text{Coeficiente de concentración del impuesto} - \text{Gini (ingreso antes de impuestos)}$$

Si K es mayor que cero indica que el impuesto es progresivo, pues éste se distribuye más equitativamente que el ingreso antes de impuestos, por lo cual contribuye a reducir la desigualdad. Por el contrario, si K es menor a cero, indica regresividad en el tributo.

De esta forma, el índice de Kakwani permite estimar la progresividad o regresividad del impuesto. Sin embargo, al no considerar su recaudación, no determina su contribución en la redistribución. Por esta razón, se acude a calcular el índice de Reynolds-Smolensky.

**Índice de Reynolds-Smolensky:** Es un indicador de equidad vertical que mide la capacidad redistributiva del tributo. En él, se compara el índice de Gini del ingreso antes de impuestos con el índice de Gini después de impuestos. Esto es:

$$RS = \text{Gini (Ingreso antes impuestos)} - \text{Gini (Ingreso después de impuestos)}$$

Si RS es mayor que cero, significa la contribución del impuesto a reducir el Índice de Gini, es decir, a reducir la desigualdad por medio de su impacto redistributivo. En contraste, si RS es menor que cero, indica que la desigualdad se incrementa.

## 2.2. Cálculos del gasto público social

De manera complementaria a las anteriores mediciones con respecto a la incidencia de los impuestos sobre la distribución del ingreso, el presente trabajo busca establecer la capacidad

redistributiva y el grado de progresividad/regresividad del gasto público social, tanto en términos absolutos como en términos relativos. Para ello, se tuvo en cuenta la evolución de los cambios de las coberturas por quintil de ingreso, utilizando la información obtenida por Sánchez y Núñez (1999), Lasso (2004) y el DNP (2018), con base en la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) publicada por el DANE para los años 1997, 2003 y 2015. De esta forma, se analizó la incidencia del gasto público a partir de sus principales componentes: Educación, salud, servicios públicos, vivienda y pensiones.

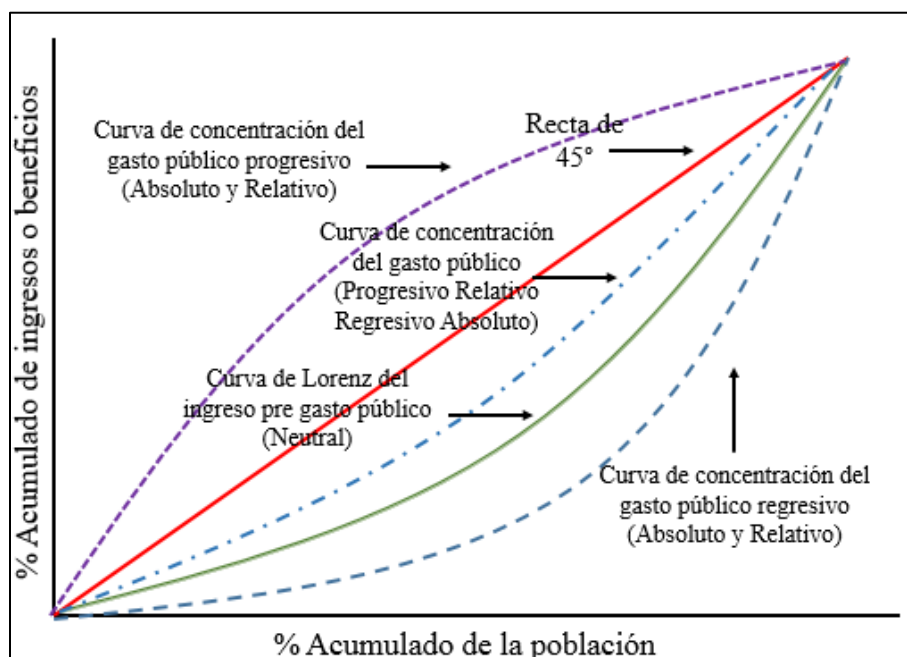
A través de los cálculos ya elaborados por la ECV, sobre las coberturas en cada servicio y la estimación del gasto público correspondiente a estas coberturas, fue posible establecer los beneficios por tipo de subsidio y su relación con la estructura del gasto social. Estas estimaciones establecieron el nivel de distribución de las transferencias por quintiles, lo cual permitió realizar las respectivas mediciones.

De esta forma, se dio paso al cálculo de la curva de concentración del gasto, la cual mide el porcentaje acumulado de las transferencias recibidas por cada porcentaje acumulado de población, ordenada de menor a mayor de acuerdo a su nivel de ingresos. En este sentido, se tiene que:

- Si la curva de concentración se encuentra por encima de la línea de 45 grados, o también llamada línea de equidistribución, el gasto público social será absolutamente progresivo, tanto en términos absolutos como en términos relativos.
- Si la curva de concentración del gasto público cruza la línea de equidistribución, es necesario calcular el *coeficiente de concentración del gasto* para determinar la progresividad o regresividad absoluta. Este indicador mide el grado de concentración de la política social en los quintiles inferiores de la distribución: Si su valor es negativo significa que el gasto aumenta en términos absolutos a medida que se consideran estratos de menores

ingresos, lo que indica que el gasto es absolutamente progresivo. Un valor mayor de este indicador en términos absolutos simboliza que el gasto social está más concentrado en la población de menores ingresos. Por el contrario, si el indicador es positivo, entonces el gasto social es regresivo absoluto, pues una mayor proporción de éste va dirigido a los estratos de mayores ingresos.

- Si la curva de concentración del gasto se encuentra por debajo de la línea de equidistribución y por encima de la curva de Lorenz del ingreso antes de la acción fiscal, indica que el gasto público es regresivo en términos absolutos pero a su vez progresivo en términos relativos, pues mejora la situación actual una vez se da la contribución.
- Si la curva de concentración del gasto se encuentra por debajo de la línea de equidistribución y de la curva de Lorenz del ingreso antes de la acción fiscal, significa que el gasto es regresivo tanto en términos absolutos como en términos relativos.



*Figura 2.* Curva de Lorenz y curva de concentración del gasto público social

Adaptado de: IEF y CEPAL (2014). Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y la Unión Europea. Madrid: Eurosócial. Programa para la Cohesión Social en América Latina. Estudio No. 8. Estados de la Cuestión. Área: Finanzas públicas.



Adicionalmente, como medida de progresividad relativa se calcula el Índice de Kakwani (K), que para el caso del gasto público se define como la diferencia entre el Gini del ingreso antes del gasto público y el coeficiente de concentración del gasto, es decir:

$$K = \text{Gini (ingreso antes del gasto público)} - \text{Coeficiente de concentración del gasto público}$$

Si K es mayor que cero indica que el gasto público es progresivo en términos relativos, ya que se distribuye más equitativamente que el ingreso antes de la política social, contribuyendo a reducir la desigualdad. Kakwani permite estimar el grado de progresividad/regresividad del gasto público, evaluando si el beneficio, como proporción de los ingresos, crece a medida que se consideran estratos de menores ingresos.

De forma complementaria, se calcula el Índice de Reynolds-Smolensky, el cual indica la capacidad redistributiva del gasto público social, al comparar el índice de Gini antes y después de esta acción fiscal.

$$RS = \text{Gini (Ingreso antes del gasto público)} - \text{Gini (Ingreso después del gasto público)}$$

En este sentido, si RS es mayor que cero significa la contribución del gasto público a reducir el índice de Gini, es decir, a disminuir la desigualdad. Por el contrario, si el RS es menor que cero, el indicador determina que la desigualdad se incrementa a partir de la política fiscal.

### 2.3. Resumen

- El presente trabajo de investigación se dividió en dos secciones. En la primera se realizó un análisis cualitativo de las principales variables fiscales y su relación con la distribución del ingreso en Colombia, América Latina y los países miembros de la OCDE. En la segunda parte se desarrolló un análisis cuantitativo para evaluar el grado de progresividad y la capacidad redistributiva de la acción fiscal en Colombia.

- Para determinar la incidencia distributiva del IVA, el ISR y el gasto público social en Colombia, se estimaron los indicadores de Gini, la Concentración del ingreso, Kakwani y Reynolds-Smolensky.
- Para el desarrollo de las dos secciones de este trabajo fue necesario recurrir tanto a datos macro como micro. De esta forma, se empleó la información encontrada en las bases de datos de CEPALSTAT, OECD.Stat, MHCP, DIAN, DANE y DNP.

### **3. Estudio comparado de la política fiscal dentro del contexto internacional**

A través de la política fiscal, el Estado cumple con tres funciones fundamentales: (1) La función de asignación, (2) La función de distribución y (3) La función de estabilización (Musgrave, 1969). En este sentido, hay quienes se inclinan por el postulado macroeconómico básico de la política fiscal como estímulo a la demanda agregada para reactivar una economía estancada, resaltando el papel de una política fiscal expansiva y su impacto en la inversión y consumo privado.

Sin embargo, son cada vez más los estudios que manifiestan el papel de la política fiscal como una de las herramientas del Estado con mayor impacto para intervenir en la economía y, asimismo, reducir los indicadores de desigualdad. De esta forma:

La herramienta privilegiada de la redistribución pura es la redistribución fiscal, que permite corregir mediante gravámenes y transferencias la desigualdad de los ingresos originada en la desigualdad de las dotaciones iniciales y las fuerzas del mercado, a la vez que preserva al máximo el sistema distributivo del sistema de precios (Piketty, 2015, p. 159).

Dentro de este enfoque, América Latina se ha encontrado en una permanente lucha contra complicaciones de carácter macroeconómico, tales como la inflación, el desempleo y la baja productividad. Desde diversas perspectivas se ha planteado que la rentabilidad del capital ha sido

consistentemente superior al crecimiento de la producción, acentuando la desigualdad del ingreso y de la riqueza (Piketty, 2014). A consecuencia de esto, se han establecido innumerables reajustes o nuevas reformas financieras y tributarias, las cuales, si bien han conducido a importantes avances, de igual forma han posibilitado un escenario con mayores quiebres a nivel socioeconómico.

La apertura comercial, la liberalización financiera y las privatizaciones, han alterado radicalmente las reglas del juego que rigen el trabajo y los negocios. Los cambios de política macroeconómica que acompañaron o precedieron a las reformas en ocasiones reforzaron los objetivos específicos de las reformas estructurales –sobre todo el crecimiento de las exportaciones–, pero en otras tuvieron efectos contrarios. (Ocampo, 2000, p. 7).

Más allá de estas modificaciones, a la región latinoamericana se le agrega un problema crónico adicional: la desigualdad en la distribución del ingreso. Aunque la distribución del ingreso en América Latina ha mostrado grandes avances, esta región es todavía considerada la zona del mundo con mayor desigualdad. Su desafío es continuar con la reducción de estos indicadores, y para ello, resulta importante evaluar el papel redistributivo de la política fiscal. En este sentido, el objetivo del presente capítulo es realizar la comparación de los sistemas impositivos y de gasto público de América Latina, los países pertenecientes a la OCDE y Colombia, así como identificar sus efectos sobre la desigualdad en la distribución del ingreso.

### **3.1. Evolución de la desigualdad en América Latina, OCDE y Colombia**

Como anteriormente se dijo, Latinoamérica sigue siendo la región más desigual del mundo, a pesar de que la mayoría de sus países son considerados de ingresos medios y su IDH<sup>13</sup> regional (0,741)

---

<sup>13</sup> El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un índice compuesto cuyos indicadores tienen en cuenta tres dimensiones: esperanza de vida, logros en educación y control sobre los recursos necesarios para un nivel de vida digna (PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo., 2013).

se encuentra por encima del promedio mundial (0,694), siendo el segundo más alto luego de la región de Europa y Asia Central (0,771) (IEF y CEPAL, 2014, p. 8).

Sin embargo, según la base de datos del Banco Mundial y CEPALSTAT, se observa una significativa disminución en el Coeficiente de Gini de 1991 a 2014. Así pues, este indicador pasó de 0,509 a 0,466 a través de este periodo. Estas variaciones en el indicador de desigualdad para la región han ocurrido de manera paulatina y son apenas visibles año tras año, no obstante, si son suficientemente apreciables si se realiza la comparación con un rango de tiempo superior, tal como se ilustra en la Figura 3. En este sentido, de los 18 países con los cuales se cuenta información, 13 evidencian mejoras distributivas, reflejadas en la disminución del Coeficiente de Concentración de Gini, a excepción de Colombia, Costa Rica y Paraguay cuyos índices fueron superiores en 2014 en comparación con 1991. Esta reciente tendencia a la baja es estadísticamente significativa y tuvo lugar en un contexto de crecimiento económico sostenido y reducción de la pobreza en la región.

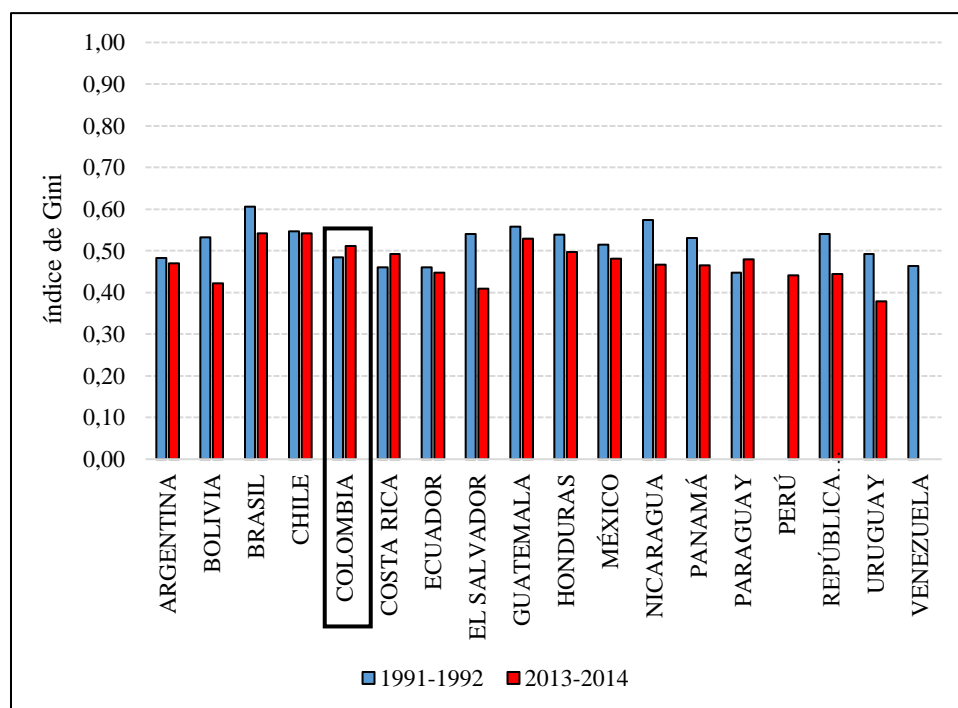
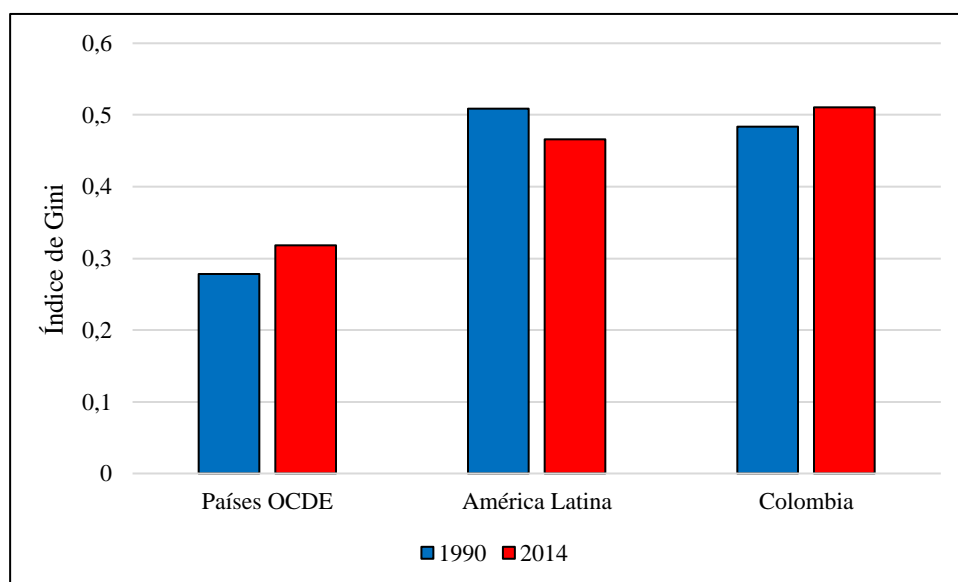


Figura 3. Coeficiente de Concentración de Gini para América Latina, 1991 y 2014

Fuente: Banco Mundial y CEPALSTAT.

A pesar de que la distribución del ingreso en América Latina y el Caribe sea la más dispar de todas las regiones en el mundo, si se compara con la tendencia promedio de la última década, la región latinoamericana ha experimentado importantes avances. Sin embargo, es pertinente mencionar que las cifras actuales de desigualdad en Latinoamérica son sustancialmente más altas que las de otras regiones del mundo. Por ejemplo, Uruguay, el país menos desigual de la región en el 2014 (0,379), presentó un coeficiente de concentración de Gini superior al promedio de la OCDE, con 0,318 para el mismo año, según datos estimados en OCDE Data.



*Figura 4.* Coeficiente de Concentración de Gini para América Latina, OCDE y Colombia, 1990-2014

Fuente: CEPALSTAT y OECD.Stat.

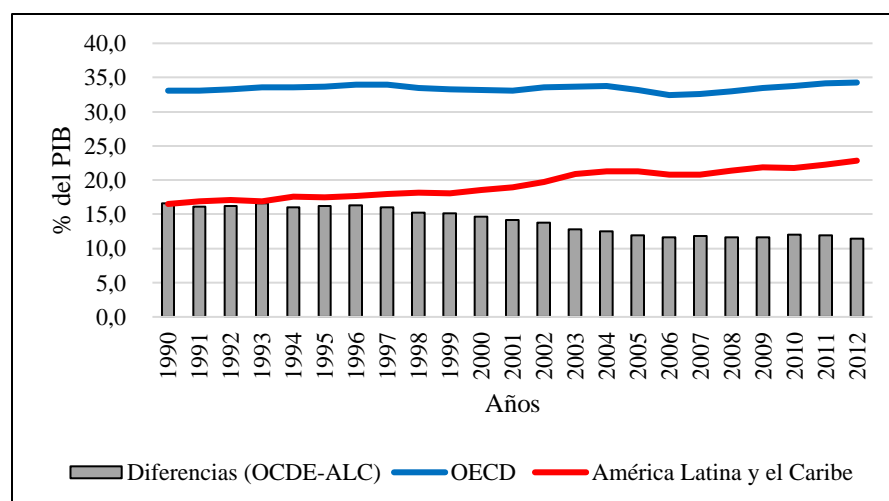
De esta forma, tal como se puede apreciar en la Figura 4, el Coeficiente de Concentración de Gini para los países pertenecientes a la OCDE en 1990 fue de 0,278, frente a América Latina con un promedio de 0,509. Así pues, aunque es evidente una reducción del coeficiente para América Latina y un aumento en los países de la OCDE, la región latinoamericana sigue teniendo un mayor índice de desigualdad, pues en promedio, sus países tienen un índice de Gini superior a 0,4, lo que contrasta con los indicadores de los países de la OCDE, donde el índice de Gini se sitúa en un

promedio de 0,3. Colombia, a pesar de los esfuerzos realizados en la región para controlar estos indicadores, no mostró mejorías y para el 2014 se ubicó por encima de la media en América Latina.

### 3.2. Evolución de las variables fiscales en América Latina, OCDE y Colombia

Además de un instrumento para la gestión macroeconómica, la política fiscal es un medio que se puede emplear para alcanzar el desarrollo económico y reducir la desigualdad. A través de la política tributaria, del gasto público y de la gestión de la deuda, los gobiernos nacionales pueden promover tanto el crecimiento económico como la reducción de la pobreza y la concentración del ingreso. No obstante, la política fiscal latinoamericana, históricamente se ha visto envuelta en dos problemáticas fundamentales: “la insuficiencia de recursos para financiar las políticas sociales y la prociclicidad” (CEPAL, 2015, p. 69). Esta última, parece haber sido atenuada en el último ciclo económico, mientras que la insuficiencia ha constituido una restricción para ampliar la cobertura en políticas sociales, lo cual ha impedido directamente la mejora en la calidad de las prestaciones. De esta manera, para realizar una completa revisión del comportamiento de los indicadores fiscales, de las regiones seleccionadas junto a Colombia, a continuación se analizan las principales tendencias de los ingresos tributarios y del gasto público social desde 1990 hasta el 2015.

**4.2.1. Ingresos tributarios en América Latina, OCDE y Colombia.** Según la CEPAL (2015), en los años noventa se presentó en la región una expansión de los ingresos tributarios con relación



al PIB, causada por cuatro procesos complementarios: (1) El crecimiento económico que amplió las bases tributarias; 2) las

reformas en la gestión pública, que mejoraron los sistemas de recaudación y disminuyeron la evasión y la elusión tributaria; 3) la creación de nuevos impuestos, así como las sucesivas reformas tributarias que modificaron los tributos ya existentes; y 4) la aplicación de regalías, tasas por usufructo, apropiación de rentas y otras modalidades de retención en la explotación y comercialización de recursos naturales.

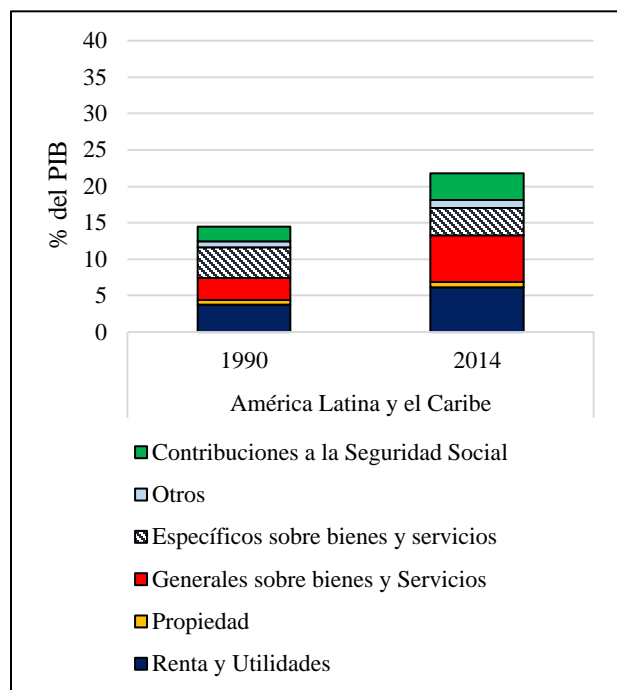
*Figura 5. Brechas en el ingreso tributario como porcentaje del PIB, 1990-2012*

Adaptado de: OCDE/CEPAL/CIAT/BIT (2017). Estadísticas tributarias de América Latina y el Caribe 1990-2015. Paris: OCDE Publishing.

En promedio, los ingresos tributarios como proporción del PIB en América Latina han aumentado de forma continua entre 1990 y 2012, como se ilustra en la Figura 5. Durante este periodo, la carga tributaria tuvo un incremento de siete punto porcentuales, desde 15,8% en el año 1990 hasta 22,8% en 2012.

Lo que es evidente es la condición macroeconómica favorable de las últimas dos décadas en América Latina, lo cual contrasta con la de los países pertenecientes a la OCDE, donde sus ingresos tributarios han mantenido un comportamiento estable, alcanzando 34,3% del PIB en el año 2012, es decir, 2,3 puntos porcentuales adicionales del nivel recaudado en 1990.

La crisis económica del 2008 afectó los ingresos tributarios de la región latinoamericana, los cuales se redujeron 0,5 puntos porcentuales durante los años 2008 y el 2010. Sus causas están



relacionadas con la caída de la actividad económica y los precios de las materias primas. Para los países de la OCDE no fue ésta la excepción, pues de igual forma se vieron afectados por la crisis en el 2007 y el 2009. De esta forma, la brecha en el recaudo tributario como proporción del PIB entre América Latina y los países de la OCDE disminuyó de 16 puntos porcentuales en 1990 a 12 puntos porcentuales en 2008, manteniéndose igual hasta el 2012.

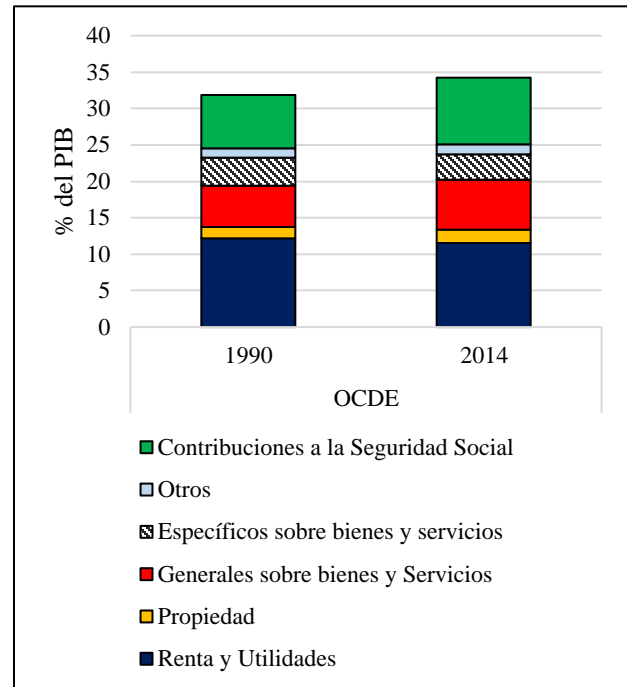
Para disminuir estas brechas y aumentar sus ingresos tributarios, América Latina realizó cambios significativos en la ampliación de sus bases impositivas y la simplificación de sus sistemas tributarios. Las diferentes reformas ejecutadas sobre el impuesto a la renta en varios países de la región, han incluido aumentos en las tasas y la ampliación de su base. Según la CEPAL (2013), Colombia, El Salvador, Panamá, República Dominicana, Perú y Guatemala, experimentaron un efecto positivo gracias a la expansión del ISR, abarcando todas las rentas de trabajo y capital. Las reformas también han establecido impuestos mínimos, impuestos sobre las transacciones financieras y controles adicionales sobre los precios de transferencia.

Figura 6. Ingresos tributarios por tipos de impuestos como porcentaje del PIB

Fuente: CEPALSTAT.



Según la Figura 6, a pesar del aumento en los ingresos tributarios de las dos últimas décadas y los ajustes anteriormente mencionados, la composición de los ingresos fiscales en América Latina se ha caracterizado cada vez más por un mayor peso sobre los impuestos generales del consumo y, en menor medida, sobre los impuestos en renta y utilidades. América Latina para 1990 presentó un 3,8% del PIB en ingresos por renta y



utilidades, contrario a los países de la OCDE donde el mismo se tradujo en un 12,2%. La situación no cambia si se compara el año 2014. Latinoamérica alcanzó un 6,8% del PIB y la OCDE 11,5%. No obstante, los ingresos generales sobre bienes y servicios para el periodo seleccionado presentaron un mayor incremento en América Latina, pasando del 3% del PIB en 1990 al 6,3% en 2014.

En tal sentido, se presentaron dos preocupaciones con respecto al financiamiento de las políticas sociales: (1) Un sistema tributario regresivo; y, (2) dependencia por los precios de los productos básicos (CEPAL, 2015). Con base en ello, según Hanni y Martner (2015), el potencial redistributivo de la política fiscal sigue siendo limitado en América Latina, pues en promedio han sido los impuestos indirectos los que han aportado mayor cantidad de ingresos; situación contraria a la presentada en los países pertenecientes a la OCDE, donde han primado los impuestos directos, en especial el impuesto a la renta, como se presenta a continuación, en la Figura 7.

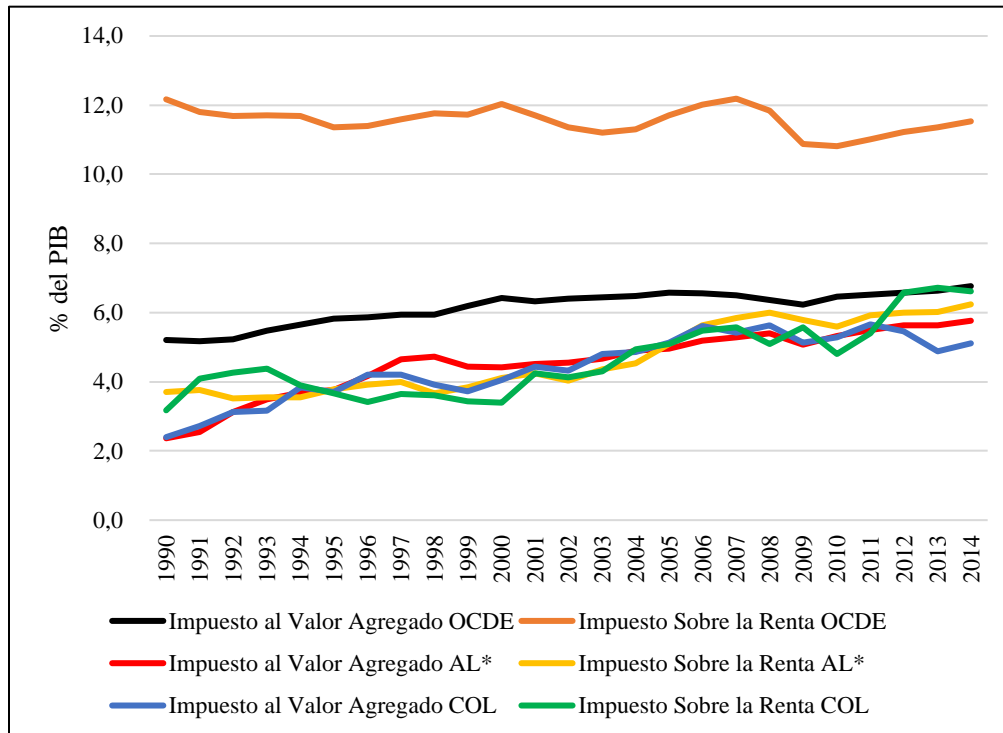


Figura 7. Recaudo del ISR y el IVA como porcentaje del PIB

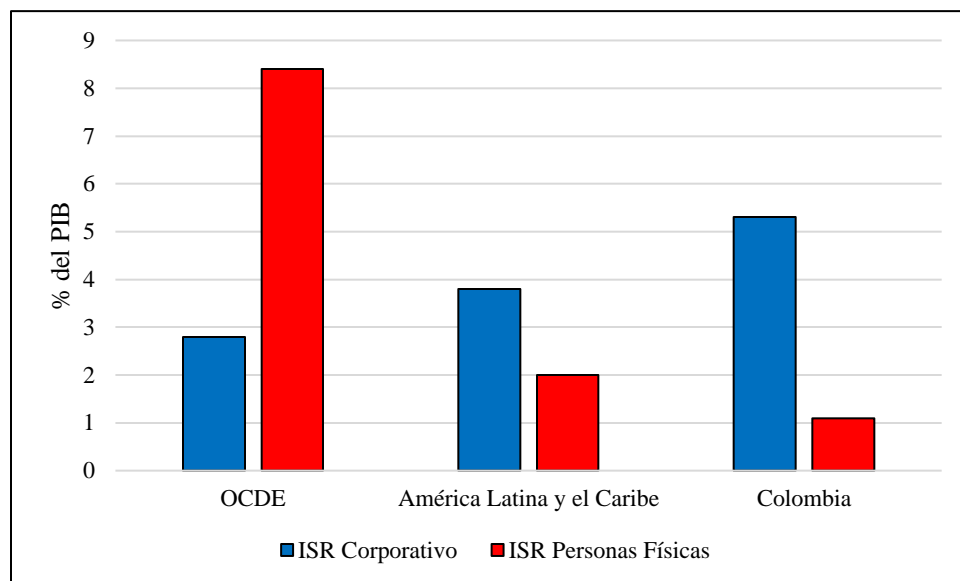
Fuente: CEPALSTAT y OECD.Stat.

Sin embargo, el caso particular de Colombia mostró una tendencia diferente a la registrada para América Latina, pues a diferencia de la mayoría de países de la región, en donde los ingresos generales sobre bienes y servicios mantuvieron un porcentaje más elevado de su PIB respecto a los ingresos por concepto de renta, el país presentó un porcentaje más elevado en este último. En otras palabras, en Colombia el ingreso proveniente del impuesto sobre la renta representó un 6,6% del producto en el 2014, contrario a los ingresos provenientes de los impuestos al consumo, del cual hace parte el IVA que representó 5,1% de su PIB.

Es decir, los impuestos directos sobre los ingresos, ganancias y ganancias de capital, así como los impuestos indirectos sobre bienes y servicios (IVA, impuesto Nacional del Consumo e Impuesto Nacional a los Combustibles), han sido los pilares sobre los cuales se ha sostenido el sistema tributario nacional. Para las dos últimas décadas, tanto el ISR como el IVA presentaron una participación similar dentro del PIB, lo que indicaría un relativo equilibrio entre un impuesto

con potencial redistributivo y un tributo con perfil regresivo, no obstante, el ISR ha presentado un comportamiento poco progresivo, puesto que “el 85% del tributo se recauda a nivel corporativo, con una única tarifa general, mientras que la renta personal, sometida a tarifas marginales crecientes, tan solo aporta el 15% del tributo o alrededor del 5% del total de la tributación” (Ávila, 2017, p. 13).

Por otro lado, la introducción del IVA en América Latina, a finales de los años ochenta y principios de los noventa, fue una de las reformas más significativas. Tanto así que las reformas subsecuentes de este impuesto permitieron su extensión y fortalecimiento a través del incremento de la tasa general y la ampliación de su base. Las cifras lo demuestran, pues de 1990 a 2014, el IVA pasó de representar un 2,4% a 5,8% del PIB (Véase Figura 7). A partir de ello, durante las dos décadas en estudio, el promedio de países latinoamericanos redujo sus ingresos tributarios provenientes de otros impuestos sobre los bienes y servicios, especialmente los impuestos específicos y los derechos sobre aduanas e importaciones. “Esta caída está asociada a la liberalización del comercio que trajo consigo un cambio en la forma en la que se gravan los bienes importados y exportados y también los productos y servicios específicos” (OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2017, p. 57).



*Figura 8.* Recaudo del ISR corporativo e ISR de personas físicas como porcentaje del PIB. OCDE, América Latina y Colombia, 2014

Adaptado de: OCDE/CEPAL/CIAT/BIT (2017). Estadísticas tributarias de América Latina y el Caribe 1990-2015. París: OCDE Publishing.

A pesar de las reformas implementadas por algunos países latinoamericanos, con miras a expandir su base tributaria, los ingresos provenientes del ISR de personas físicas siguen conservando una baja participación dentro del PIB. En este sentido, la proporción de ingresos provenientes de este impuesto fue modesta en la región, pues más de la mitad de los países generaron menos del 10% de su recaudo total por medio de esta fuente (OCDE et al., 2017).

Para Colombia, como caso específico, este recaudo en el 2014 fue del 1,1% del PIB (Véase Figura 8). Por tanto, aunque algunos estudios atribuyen esta baja recaudación a que los niveles de ingresos son relativamente bajos en la región, investigaciones como las de Barreiz y Pecho (2017) y BID (2015), han señalado que los factores están relacionados con: (1) una base imponible limitada de salarios y (2) altos niveles de evasión. De hecho, el BID (2013) establece que más de la mitad del potencial de recaudación del impuesto se pierde a través de la evasión en América Latina.

Así pues, como se puede apreciar en la Figura 8, contrario a la tendencia de América Latina y Colombia, en la cual primaron los ingresos tributarios a partir del ISR corporativo, en los países de la OCDE estos representaron apenas un 2,8% del PIB, contrario al ISR de Personas Físicas, el cual participó con 8,4% del producto.

Más aún, a pesar que la recaudación del ISR de personas físicas tuvo una variación positiva durante algunos años, al mismo tiempo que se redujo el Coeficiente de Concentración de Gini, la tendencia creciente de la recaudación de este tipo de tributo se debe fundamentalmente al crecimiento del impuesto que recae sobre la renta corporativa. Por ejemplo, en el 2011, este tributo aportó el 72% del recaudo total por concepto de renta, mientras que las personas físicas lo hicieron con el 28% restante. “En los países de la OCDE, estas proporciones están invertidas: el 76% lo aportan las personas físicas y el 24% las empresas” (CEPAL, 2015, p. 87).

Por tanto, la reducida participación del ISR de personas físicas establece los elementos centrales al momento de valorar el aporte del tributo sobre la distribución del ingreso en América Latina y, especialmente, en Colombia. De esta forma, según Rossignolo (2015), el efecto redistributivo del ISR a personas físicas en Latinoamérica ha estado determinado en una proporción mayor por el peso relativo de la recaudación, la cual, si bien es aún muy inferior con relación a la de los países de la OCDE, presentó incrementos debido a la progresividad del impuesto y a la ampliación de las bases imponibles.

En todo caso, a pesar del comportamiento presentado, donde el Coeficiente de Concentración de Gini se redujo a la vez que se aumentó la recaudación por ISR a personas físicas, no se proporcionó una condición favorable en temas redistributivos. En síntesis, un sistema tributario puede cumplir los preceptos constitucionales de progresividad pero sus efectos redistributivos serán débiles, nulos o incluso negativos, si predominan bajas tarifas marginales sobre los ingresos

más elevados y una escasa participación de los impuestos progresivos en el recaudo total (Prasad, 2008). En otras palabras, el tamaño de los impuestos progresivos también condiciona su capacidad redistributiva. Tributos progresivos con bajos niveles de recaudación producirán efectos muy limitados en materia distributiva (Heisz y Murphy, 2015).

**4.2.2. Gasto público social en América Latina, OCDE y Colombia.** Las profundas transformaciones ocurridas en el último cuarto del siglo XX, definieron una particular evolución de la estructura y el nivel del gasto público en América Latina y el mundo. Un escenario macroeconómico dominado por una alta volatilidad e insolvencia fiscal, con serios problemas inflacionarios, fue el escenario de principios de los años ochenta establecido a causa de la crisis de la deuda. En otras palabras:

Durante los años ochenta, los países mantuvieron grandes desbalances fiscales y al mismo tiempo recurrieron a métodos alternativos para financiar su gasto (vía deuda y emisión de moneda). Lo anterior conllevó a un proceso inflacionario acelerado en la región, lo cual erosionó el valor real de sus ingresos tributarios. Como resultado, las reformas de los años 90s estuvieron enfocadas al combate a la inflación y a recobrar la disciplina fiscal. La mayoría de gobiernos de ALC respondieron mediante una disminución en el gasto público y la implementación de políticas con miras al incremento del recaudo tributario lo que derivó en una mejora del manejo presupuestario y de los balances fiscales. (OCDE et al., 2017, p. 56)

De modo que, a partir de la nueva concepción del papel del Estado, los gobiernos latinoamericanos afrontaron grandes programas de reformas estructurales en varias áreas, entre ellas la descentralización de las políticas públicas, la privatización de empresas estatales y el retiro del Estado en áreas donde hasta entonces prevalecía el sector público.

Contrario al comportamiento promedio de los países latinoamericanos, que redujeron sus niveles de gasto público, Colombia, con la Reforma Constitucional de 1991, se planteó la necesidad de un aumento en el gasto destinado a enfrentar los fuertes rezagos sociales que se presentaban mientras se profundizaba la democracia, entregando mayores funciones y recursos a los gobiernos departamentales y municipales.

Desde la puesta en marcha de la Constitución hasta comienzos del siglo XXI, el gasto del Gobierno Nacional Central (GNC) pasó del 7,92% al 17,44% del PIB, denotando una clara expansión del sector público. Este crecimiento se originó, especialmente, a causa del incremento del gasto social, pues contrario a las cifras de 1990, donde Colombia se encontraba por debajo de la media de América Latina, para 1996 la superó ampliamente, como se aprecia en la Figura 9.

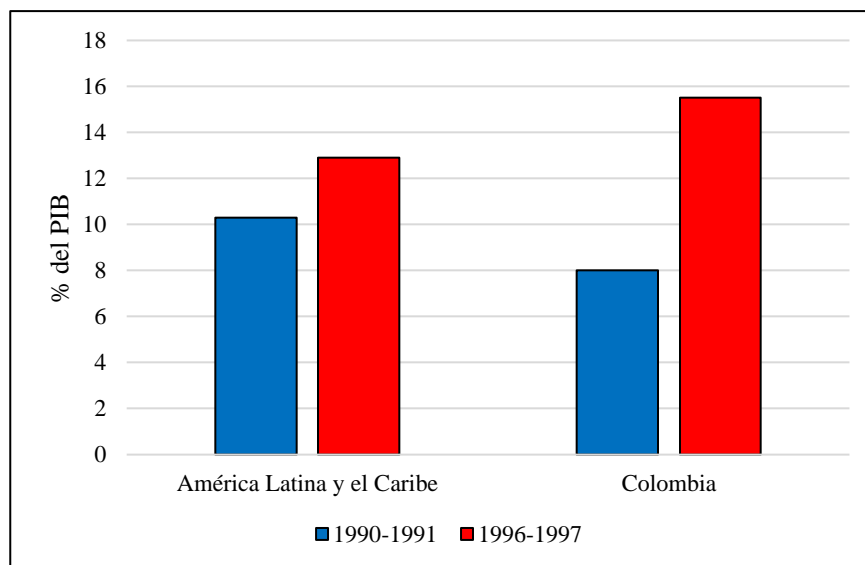


Figura 9. Gasto social: Colombia y América Latina en los años noventa  
Adaptado de: Ocampo, J.A. (2001). Un futuro económico para Colombia. CEPAL

Con el nuevo milenio la tendencia continuó, pues para 2013 el gasto social representó 19% del PIB. Sin embargo, en los últimos años, Colombia tomó una posición intermedia con relación al resto de la región, aunque superó a países como Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Paraguay, en donde el gasto anual per cápita no superó los 300 dólares, varios países como Argentina, Brasil, Uruguay

y Chile sobrepasaron la línea de los 1000 dólares por habitante. Según CEPALSTAT, para el 2012 Colombia presentó un gasto de 632 dólares por habitante.

En este sentido, hay que destacar que aunque la mayoría de países latinoamericanos sufrieron una disminución de su gasto público en comparación con los años ochenta, una vez iniciada la década de los noventa, a causa del incremento fiscal experimentado en la región, se dio paso a una mayor financiación del gasto social.

La participación del gasto social per cápita en el presupuesto pasó del 49,3% en el período 1991-1992 al 61,7% en el período 2001-2002 y al 65,7% en el período 2011-2012, lo que significa que dicho gasto, expresado en porcentajes del PIB, aumentó del 12,9% al 15,2% y al 19,2% en esos períodos, respectivamente, como promedio de la región (CEPAL, 2015, p. 83).

En síntesis, para la primera década de los años 2000, “además de las condiciones externas favorables<sup>14</sup>, los factores que impulsaron las mejoras de esta “*Década de oro social*” fueron el desarrollo de programas innovadores de protección social y un mejor estado de bienestar” (Ocampo y Gómez, 2017, p. 8).

---

<sup>14</sup> Los elevados precios de los productos básicos y un amplio acceso a financiamiento externo.



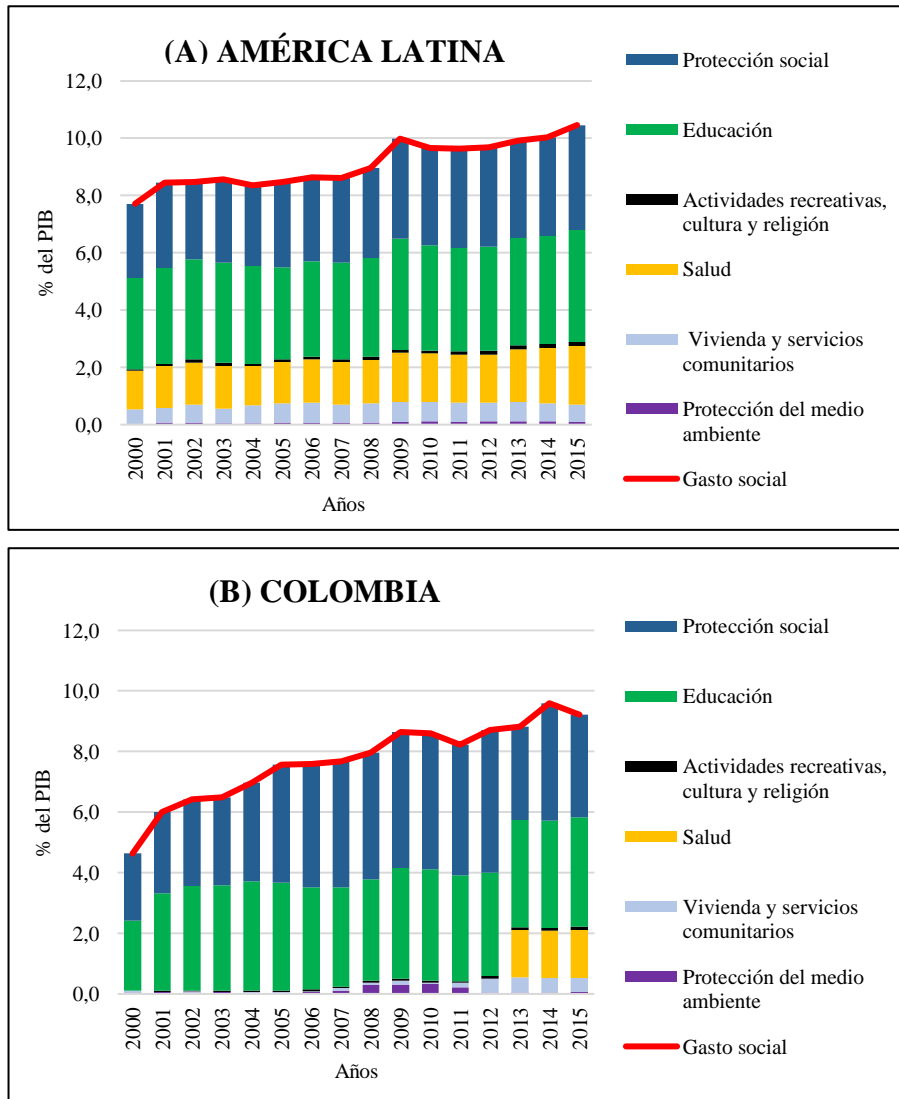


Figura 10. Promedio del gasto público social anual por sectores en América Latina y Colombia como porcentaje del PIB, 2000-2015.

Fuente: CEPALSTAT

Desde inicios del siglo XXI, el gasto público social en la región volvió a experimentar un importante crecimiento, incluso por encima del registrado por Colombia, como era habitual a principios de los años noventa. Para el año 2000, América Latina y Colombia presentaron un gasto social de 7,7% y 4,6% del PIB, respectivamente. De la misma forma, se debe señalar que para el año 2015, el promedio del gasto social en la región alcanzó el 10,5% del PIB, mientras que en Colombia fue del 9,2%. Así pues, si bien Colombia presentó un menor gasto social como

porcentaje del producto interno, su aumento proporcional ha sido mayor, incrementando su participación en el gasto social en un 50%, contrario a lo sucedido en América Latina, donde aumentó únicamente 26,6% del 2000 al 2015.

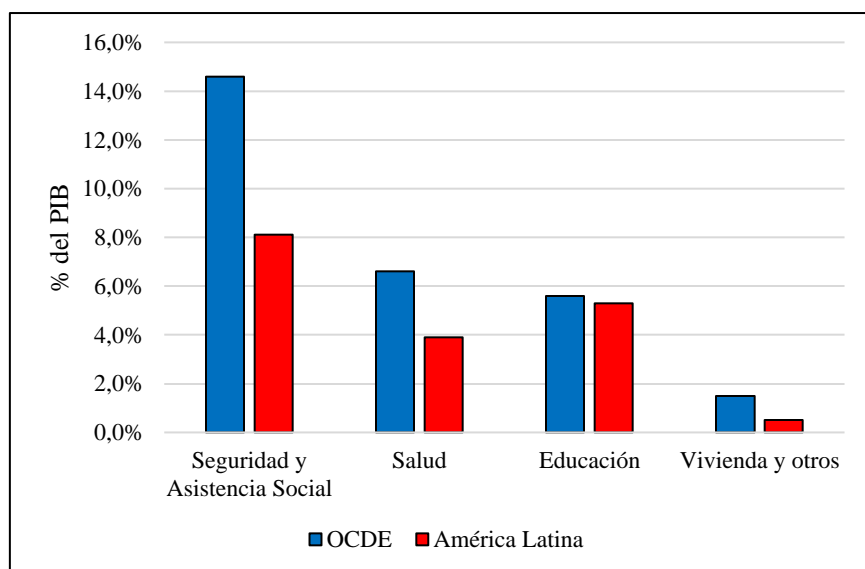
Por otra parte, como a simple vista se presentan diferencias bastante reducidas entre los componentes del gasto, realizando la comparación América Latina – Colombia, es pertinente mencionar que las transferencias en protección social son el único rubro del gasto que supera la media de América Latina, con un promedio para los 15 años de 3,7% del PIB, a diferencia de la región, donde alcanzó un 3,1%. Para los demás sectores, educación, salud, vivienda y otros, Colombia se posiciona por debajo del promedio de la región.

De igual forma, se debe señalar que el rubro con mayor crecimiento en Latinoamérica fue el de educación, el cual corresponde a los niveles de enseñanza básica, media y superior. Este sector aumentó de manera generalizada en el último cuarto de siglo, demostrando una creciente priorización del sector educativo.

En cifras per cápita, “se destaca el incremento del gasto destinado a seguridad y asistencia social, el cual pasó de 185 dólares por habitante (4,5% del PIB) en el periodo 1991-1992 a 469 dólares por habitante (8,2% del PIB) en el periodo 2011-2012” (CEPAL, 2015, p. 85). De manera adicional, sobresale el aumento del gasto público en educación, el cual alcanzó un 5.3% del PIB para el periodo 2011-2012. Las transferencias en salud también presentaron una evolución positiva, duplicando su participación hasta alcanzar un promedio de 228 dólares por habitante. Por otro lado, el sector menos dinámico para los periodos seleccionados fue el de vivienda, el cual alcanzó una participación total de 102 dólares en el 2012. En general, a simple vista se puede apreciar el aumento del gasto público social en la región, pasando de 134 dólares por habitante en

1990 a 304 dólares en 2012. Sin embargo, al realizar una comparación con otras regiones del mundo, se puede observar una diferencia significativa:

Los países de América del Norte, la OCDE y la región de Europa y Asia Central, gastan por habitante 8.200, 4.400 y 2.300 dólares en paridad del poder adquisitivo (PPA), respectivamente. En cambio, en las regiones de África Subsahariana y Asia Meridional, el gasto per cápita apenas llega a 155 dólares y 124 dólares (PPA), respectivamente (CEPAL, 2015, p. 84).



*Figura 11.* Distribución del gasto público social por sectores como porcentaje del PIB, 2012  
Fuente: CEPALSTAT; OECD.Stat y World Bank Open Data.

Al realizar la comparación entre la composición del gasto público social de América Latina y los países pertenecientes a la OCDE, resulta interesante evaluar las diferencias en la estructura y el nivel del gasto, pues, sin duda, influyen en la capacidad redistributiva de las transferencias en cada grupo de países.

En cuanto a la seguridad y la asistencia social, por ejemplo, los países de la OCDE destinaron casi el doble que los países latinoamericanos como proporción del PIB (14,6% frente a un 8,1%). En su mayoría, este tipo de gasto se realizó por medio de transferencias públicas como jubilaciones, pensiones o transferencias condicionadas a familias de bajos recursos. De igual

forma, con los subsidios en salud y vivienda se puede apreciar que la OCDE siguió mostrando mayores porcentajes de gasto, sin embargo, en educación la brecha no resultó tan elevada y América Latina presentó un porcentaje similar para el año en estudio (5,6% frente a un 5,3% del PIB).

Igualmente, según presenta la CEPAL (2013), la evolución del Gasto Público, durante el segundo quinquenio de la década de 2000, correspondió al mayor dinamismo de los programas sociales en varios países de América Latina, especialmente aquellos encaminados a reducir la pobreza por medio de transferencias directas. A su vez, el acceso y la cobertura en la educación secundaria y universal, junto al sistema público de salud, hicieron parte de los grandes esfuerzos realizados por los países latinoamericanos. De esta forma, “en los últimos años países como Colombia, México y el Perú han continuado mejorando sus mecanismos de focalización para llegar a los hogares más pobres y expandir sus programas de transferencias monetarias condicionadas” (Ocampo y Gómez, 2017, p. 16).

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, América Latina asignó muchos menos recursos que los países desarrollados a la protección social, en forma de transferencias directas o a través de subsidios en salud y educación. Por tanto, si la comparación entre países sugiere que cuanto mayor es el presupuesto para gasto social, mejores son los resultados en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad, América Latina, en comparación con los países de la OCDE, no evidenciaría mejoras en términos redistributivos debido a una combinación menos progresiva de transferencias.

El índice de Protección Social, empleado en el artículo “*Los sistemas de protección social, la redistribución y el crecimiento en América Latina*”, escrito por José Antonio Ocampo y Natalie Gómez Arteaga, mide el progreso de 18 países latinoamericanos en tres dimensiones:

universalidad, solidaridad y gasto social. Este enfoque permitió, según los autores, dividir en tres grupos los países seleccionados, en términos de alcance y universalidad de los sistemas de protección social.

Los resultados fueron los siguientes: i) Uruguay, Chile, Costa Rica, Argentina y Brasil, se caracterizaron por tener los sistemas de transferencias más integrales; ii) Venezuela, Colombia, Perú, México, Ecuador, República Dominicana y Panamá, tuvieron sistemas intermedios, y iii) El Salvador, Paraguay, Bolivia, Nicaragua, Guatemala y Honduras, se caracterizaron por tener sistemas de protección social relativamente limitados. Para los autores, la capacidad redistributiva del gasto social, en cada uno de estos países, estuvo determinada por las características del sistema de protección social.

Según datos proporcionados por la Universidad de Tulane y el Diálogo Interamericano<sup>15</sup>, se estima que en promedio los países del primer grupo, o aquellos que cuentan con sistemas integrales de protección social, reducen 0,021 puntos del Coeficiente de Concentración de Gini por medio de transferencias directas, y 0,085 a través de prestaciones en especie. Para los países con sistemas intermedios, las reducciones en el Gini a través de transferencias directas son de 0,010, y por prestaciones en especie 0,037. Por el contrario, para el grupo de países latinoamericanos con sistemas limitados, este tipo de gasto social tiene una incidencia reducida o casi nula en los indicadores de desigualdad, puesto que las transferencias directas y las prestaciones en especie reducen 0,006 y 0,030 el Índice de Gini, respectivamente.

---

<sup>15</sup> El proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ) hace un análisis estándar de incidencia para analizar cuánta redistribución y reducción de pobreza se está logrando en cada país a través del gasto social, los subsidios y los impuestos, y cuán progresivos son la recaudación impositiva y el gasto público. El análisis de incidencia mide los cambios en el coeficiente de Gini y el indicador de pobreza bajo diferentes conceptos de ingreso (antes de impuestos y trasferencias, después de impuestos directos y después de transferencias directas y en especie). Explicación tomada de: (Ocampo y Gómez, 2017).

Por tanto, se tiene que en Latinoamérica el efecto redistributivo tiene mayor peso mediante las prestaciones en especie (presupuesto asignado a la salud, educación) que por medio de las transferencias directas (transferencias monetarias condicionadas, subsidios y pensiones contributivas). Así pues, “cuanto mayor es la proporción de recursos asignados a las transferencias sociales, mayor es su efecto en la redistribución del ingreso<sup>16</sup>” (Ocampo y Gómez, 2017, p. 23).

La progresividad en los tipos de gastos también influye a partir de los sistemas integrales en cada una de las economías. De esta manera, mientras en los países con mejores sistemas integrales todas las transferencias directas y en especie tienen un comportamiento progresivo, en aquellos países que presentan sistemas limitados únicamente las transferencias directas son progresivas. Esto se debe principalmente a los programas de transferencias monetarias condicionadas, que en los países con sistemas limitados representan, en promedio, más del 70% de las transferencias directas (Higgins, 2013).

Sin embargo, pese al arduo trabajo realizado sobre el gasto público social y los ingresos tributarios en Latinoamérica, agregando cada uno de los esfuerzos ejecutados por los diferentes gobiernos, el impacto total de la política fiscal en la región, incluyendo las transferencias y los impuestos, es todavía muy bajo si se compara con países con mayor grado de desarrollo. En este sentido, si bien la distribución media de los ingresos del mercado antes de impuestos y transferencias de la OCDE es similar al promedio de América Latina, las políticas inclinadas a contrarrestar la desigualdad funcionan de manera más eficaz en los países desarrollados. De esta forma, el Coeficiente de Gini se ha reducido, en promedio, un 36% (17 puntos porcentuales) en

---

<sup>16</sup> Ocampo (2008) demuestra que cuanto más alta es la puntuación de un país en el Índice de Desarrollo Humano (excluido el ingreso per cápita), mayor será el efecto de las transferencias sociales sobre la distribución del ingreso, es decir, cuanto más amplia sea la cobertura de un sistema de protección social, mayor redistributivo le corresponderá.

los países de la OCDE y 19 puntos porcentuales en los 15 países de la UE, mientras que en América Latina sólo ha disminuido un promedio del 6% (Hanni, Martner y Podestá, 2015).

Para conocer este comportamiento de manera más completa, la Figura 12 ilustra el impacto distributivo de la política fiscal en seis países de América Latina y el promedio de países europeos pertenecientes a la OCDE, realizado en un estudio preliminar por Edwin Goñi, J. Humberto López y Luis Servén en el año 2011. Tal y como se observa, el impacto de la política fiscal en la redistribución del ingreso es significativamente menor en los países latinoamericanos que en el promedio de los países europeos, en especial Colombia, país de nuestro interés, en donde el impacto de su política fiscal para el año estudiado fue nulo.

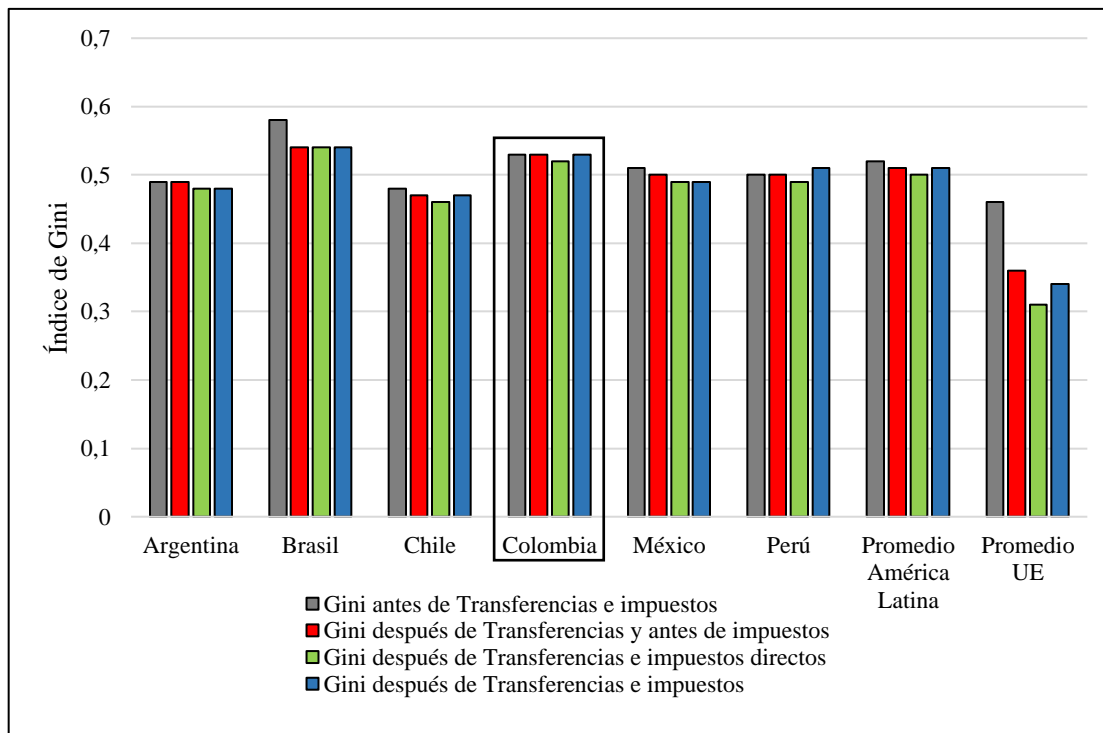


Figura 12. Impacto distributivo de la política fiscal, 2011

Adaptado de: Goñi, E, Humberto, L y Servén, L. (2011). Fiscal Redistribution and income inequality in Latin America. World Bank.

Mientras en el promedio de países de América Latina, para el año 2011, el coeficiente de concentración de Gini antes y después de la política fiscal –transferencias, impuestos directos e

impuestos indirectos– varió de 0,52 a 0,51, en los países europeos de la OCDE el coeficiente pasó de 0,46 a 0,34, evidenciando un mayor impacto de su política fiscal sobre la redistribución de ingreso. Aunque la mayoría de países latinoamericanos presentaron pequeñas mejoras redistributivas luego de la acción, en el caso de Colombia no se presentó ningún tipo de variación.

Por otra parte, el establecimiento de la política fiscal en Perú, contrario al impacto común, permitió un aumento del Coeficiente de Concentración de Gini, o en otras palabras, dio como resultado una mayor desigualdad en el ingreso disponible. En síntesis, los bajos niveles de ingresos tributarios y transferencias, así como su bajo grado de progresividad, son las principales causas del menor efecto redistributivo de la política fiscal en América Latina.

*Tabla 1*  
*Índices de Gini antes y después de impuestos y transferencias*

Regiones	Antes	Después	Efecto Redistributivo	
			Absoluto	Relativo
Promedio OCDE	0,476	0,318	0,158	33,2
Promedio América Latina	0,519	0,483	0,037	7,0
Colombia	0,572	0,567	0,005	0,9

Adaptado de: Lustig, N. (2016). El impacto del sistema tributario y del gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina. Working Paper.

Investigaciones más recientes demuestran el mismo comportamiento para Colombia y las regiones seleccionadas. En este sentido, según Lustig (2016), en los países miembros de la OCDE el conjunto de instrumentos fiscales logró reducir los niveles de desigualdad, contrario a los países de América Latina, en donde los efectos redistributivos de la política fiscal fueron marginales. Para el caso de Colombia se tiene que el índice de Gini, en términos absolutos, se redujo únicamente en 0,005 luego de la acción fiscal, contrario a los países pertenecientes a la OCDE, donde el efecto redistributivo fue superior a 0,15.



Hanni et al. (2015), argumentan que, en América Latina, la escasa efectividad de los sistemas tributarios para contrarrestar los altos índices de desigualdad está relacionada con la baja carga tributaria, la elevada participación de los impuestos regresivos en la recaudación total, la erosión de las bases imponibles por medio de gastos tributarios y la elevada evasión de los impuestos. De esta forma, existen elementos adicionales que limitan la capacidad de los impuestos sobre la mejora en los niveles de desigualdad. Jiménez y López (2012), destacan entre estos: la debilidad en las instituciones fiscal y la baja moral tributaria de los individuos, la extrema desigualdad en el ingreso primario y los altos niveles de informalidad que resultan oportunos para la evasión fiscal.

Otra de las razones por las cuales se presenta esta diferencia en la capacidad redistributiva de la política fiscal, entre América Latina y los países desarrollados, es la menor carga tributaria de la región, que –si bien ha aumentado en los últimos años– aún es muy inferior a la de los países pertenecientes a la OCDE<sup>17</sup>. El peso de la carga tributaria condiciona el nivel del gasto público y, por ende, la amplitud del impacto de la política fiscal sobre el ingreso de los estratos más bajos. Además de la carga tributaria, la estructura manejada por los países latinoamericanos presentó un sesgo hacia los impuestos indirectos, en tanto que en los países de la OCDE se recaudó una mayor fracción de impuestos directos, en especial del impuesto sobre la renta, el cual presentó un mayor impacto redistributivo.

En síntesis, se tiene que la estructura de la tributación y del gasto en América Latina y los países de la OCDE difiere sustancialmente. Además, se observa que los ingresos no tributarios resultaron mucho más importantes para las finanzas públicas en Latinoamérica, donde representaron, en promedio, 8% del PIB. Por su parte, los ingresos tributarios sólo constituyeron un 16% del PIB de la región, frente al 35% que alcanzaron en los países miembros de la OCDE (OCDE, 2008).

---

<sup>17</sup> Véase (CEPAL, 2013) y (OCDE/CEPAL/CIAT, 2014).

### 4.3. Resumen

- Al comparar la tendencia promedio de la distribución del ingreso en la última década, se destaca que la región latinoamericana ha experimentado importantes avances, sin embargo, sigue considerándose la zona del mundo con mayor concentración del ingreso.
- Las condiciones macroeconómicas favorables de las últimas dos décadas en América Latina han posibilitado el aumento de los ingresos tributarios como proporción del PIB.
- Los países de América Latina realizaron cambios significativos en la ampliación de sus bases impositivas y la simplificación de sus sistemas tributarios. Por ejemplo, las diferentes reformas ejecutadas sobre el ISR en varios países de la región han incluido aumentos en las tasas y la ampliación de su base.
- La composición de los ingresos fiscales en América Latina se ha caracterizado cada vez más por un mayor peso sobre los impuestos generales del consumo y, en menor medida, sobre los impuestos a la renta y utilidades. Sin embargo, Colombia para los últimos años ha incrementado la participación de este último, a causa del mayor recaudo del ISR de sociedades. En la estructura tributaria de los países miembros de la OCDE, los impuestos directos priman sobre los indirectos.
- El impacto total de la política fiscal en la región, incluyendo transferencias e impuestos, es todavía muy bajo si se compara con países con mayor grado de desarrollo.
- En el 2011, mientras en el promedio de países de Latinoamérica, el coeficiente de concentración de Gini antes y después de la política fiscal varió de 0,52 a 0,51, en los países europeos pasó de 0,46 a 0,34, evidenciando un mayor impacto de su política fiscal sobre la redistribución de ingreso.

- Los países miembros de la OCDE han demostrado que el conjunto de instrumentos fiscales logra reducir los niveles de desigualdad, contrario a los países de América Latina, en donde sus efectos redistributivos han sido marginales.
- La escasa recaudación por medio de impuestos directos, como el ISR de personas físicas, y una combinación de bajos niveles de transferencias, han sido las principales características de la política fiscal en Latinoamérica.

#### **4. Distribución del ingreso y principales tendencias de la política fiscal en Colombia**

##### **4.1. Rasgos generales de la desigualdad en Colombia**

Para el año 2015, a nivel internacional, Colombia se ubicó en la posición 26 con relación al tamaño de su superficie (1,14 millones de kilómetros cuadrados); a su vez, ocupó el lugar 28 por su población (aproximadamente 49.7 millones de personas) y por el tamaño agregado de su economía. No obstante, si se realiza la comparación a partir de la distribución del ingreso, el país cae a la posición 137 dentro de los 144 países para los cuales se cuenta con información, según datos del Índice de Desarrollo Humano del Banco Mundial.

Tabla 2

*Países con la peor distribución del ingreso en el mundo, 2015*

Lugar	País	Coefficiente de Gini
125	Kenya	0,485
126	Costa Rica	0,485
127	Guatemala	0,487
128	Congo	0,489
129	Rwanda	0,504
130	Chile	0,505
131	Honduras	0,506
132	Guinea-Bissau	0,507
133	Panamá	0,507
134	Swazilandia	0,515
135	Brasil	0,515
136	Paraguay	0,517
137	Colombia	0,535
138	Lesotho	0,542
139	Zambia	0,556
140	República Centro Africana	0,562
141	Botswana	0,605
142	Haití	0,608
143	Namibia	0,61
144	Sudáfrica	0,634

Fuente: IDH 2015-Banco Mundial.

La información ilustrada permite situar al país a partir de una comparación con las demás economías de América Latina. En este sentido, Colombia, con un coeficiente de Gini de 0,53, ocupa el segundo lugar de los países con la peor distribución del ingreso, sólo por debajo de Haití (0,60). Así pues, a pesar del progreso que en los últimos años ha permitido reducir el coeficiente de Gini, Colombia continúa presentando una de las economías más desiguales en el contexto regional y mundial. Es más, si bien la economía nacional ha logrado reducir la desigualdad a un ritmo de 0,5% anual entre 2002 y 2012, según datos de la CEPAL, si se analiza un espacio de tiempo más amplio las variaciones en la distribución del ingreso no son totalmente apreciables, tal como se observa en la siguiente figura.

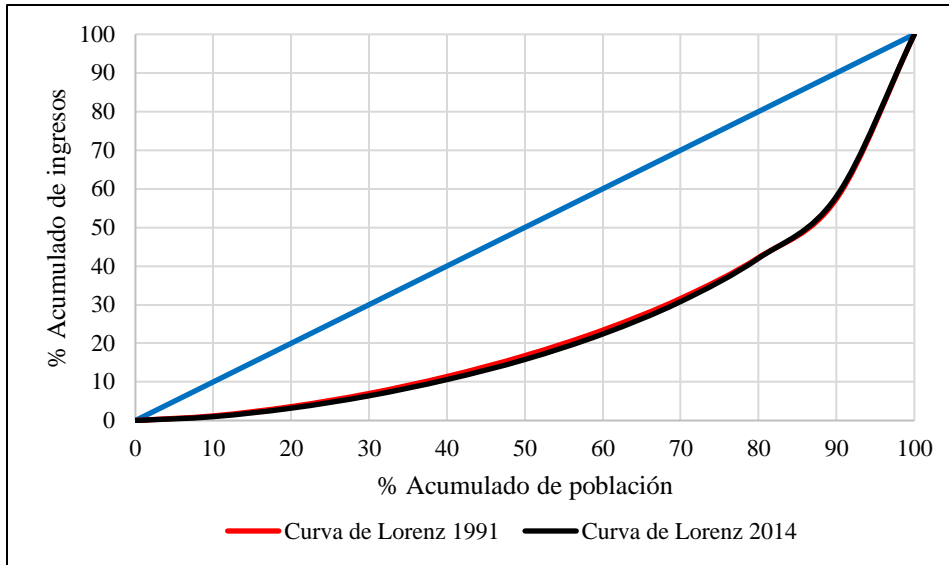


Figura 13. Curva de Lorenz Colombia, 1991 y 2014

Fuente: CEPALSTAT

La curva de Lorenz para el año 2014 no presentó una variación significativa con respecto a la del 1991. En otras palabras, el porcentaje acumulado de ingresos distribuido a lo largo de la curva, presentó un comportamiento similar desde la década de los años noventa. Por tanto, a simple vista las dos curvas de Lorenz no permiten deducir qué distribución presenta una menor o mayor concentración del ingreso. Para ello, es necesario analizar la evolución del coeficiente de Gini a través de los años en cuestión.

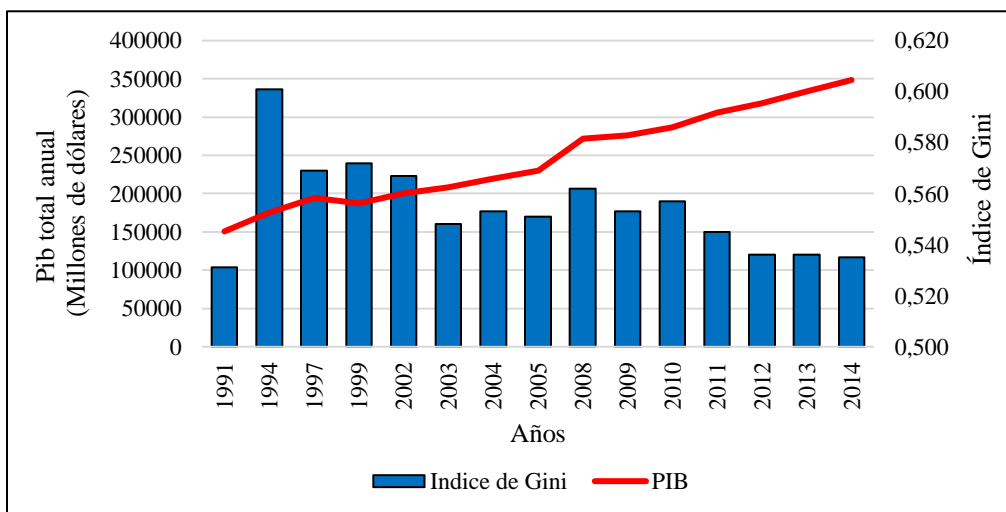


Figura 14. Evolución del índice de Gini y el PIB total anual

Fuente: CEPALSTAT

La figura muestra un crecimiento sostenido de la economía colombiana y un comportamiento variable con relación al coeficiente de Gini desde 1991 a 2014. En este sentido, los cambios estructurales en la economía colombiana han posibilitado choques en la distribución del ingreso. En otras palabras, los significativos cambios en variables económicas, como la tasa de desempleo (9,8% en 1991 a 20,1% en el 2000, según cifras del DANE), permitieron perpetuar el problema de la inequidad para los años noventa.

El descenso de los salarios relativos de los trabajadores no calificados, la crisis del fin de la década, la revaluación de la tasa de cambio<sup>18</sup> a partir de las importantes entradas de capital por las inversiones petroleras, así como las reformas laborales y tributarias (1990, 1992 y 1995), conforman el contexto económico y social que determinaron la evolución del PIB y el coeficiente de Gini a finales del siglo XX.

Una vez superada la crisis de 1998-1999, a causa del proceso de apertura económica adoptado por el presidente Cesar Gaviria entre 1990-1994, durante la primera década y media del siglo XXI la economía colombiana experimentó un periodo de relativo auge. Estos resultados fueron posibles a partir del apogeo de los precios de las materias primas en el mercado internacional, lo cual le representó al país un aumento en los ingresos producto de las exportaciones, principalmente de petróleo y carbón, y por ende un notable incremento en su PIB total, como lo muestra la Figura 14. No obstante, a pesar de las mejoras en varios indicadores económicos, la distribución del ingreso si bien tuvo variaciones no presentó reducciones sobresalientes. La figura lo demuestra: un comportamiento variable a lo largo de los años, terminando con un coeficiente de Gini en 2014 aún mayor que en 1991.

---

<sup>18</sup>Londoño (1995), al momento de explicar la relación de la distribución funcional del ingreso con la curva de Kuznets, destaca la importancia de la productividad factorial y la desigualdad que a partir de allí se deriva.

Así mismo, se debe destacar que según el documento preparado para el Proyecto sobre política macroeconómica y pobreza en América Latina del PNUD, CEPAL y BID, las variables que más inciden positivamente en la distribución del ingreso son el crecimiento del salario mínimo y el proteccionismo, y de forma negativa, el crecimiento del PIB, la inversión de capital fijo y el consumo público. En cuanto a la variable "protección", el proceso de apertura tuvo resultados negativos en la distribución del ingreso; aunque el impacto de esta variable es relativamente pequeño. En Colombia, "dada la magnitud de la reducción (de 46.7% en 1988 a 8% en 1992), el efecto no fue despreciable" (Ocampo, Pérez, Tovar y Lasso, 1996, p. 114).

Por otra parte, es importante considerar un rasgo distintivo de la desigualdad en Colombia: la elevada fracción del ingreso que concentra el estrato más alto, o en otras palabras, el 10% de la población más rica. En promedio, este grupo de hogares captó el 44,1% de los ingresos nacionales totales, a diferencia del 10% de la población más pobre con un 0,94% de los ingresos para el periodo de 1991-2014.

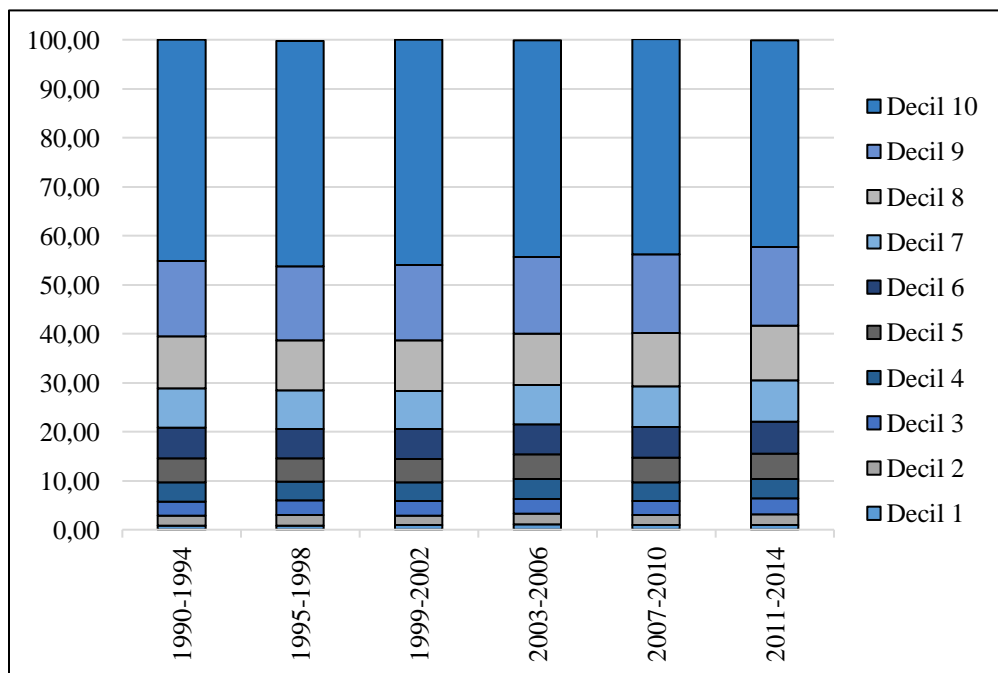


Figura 15. Distribución del ingreso nacional por deciles, 1990-2014  
Fuente: CEPALSTAT.

Con base en la información ilustrada en la Figura 15, es posible percibir, a simple vista, la elevada concentración del ingreso en el decil más alto de la población. En este sentido, durante los años noventa el 10% de la población más pobre (decil 1) accedió, en promedio, al 0,8% de los ingresos, mientras que para los años 2000, este porcentaje representó un 1%. El decil 2, también presentó modificaciones, de modo que el 20% más pobre de la población colombiana pasó de poseer el 2,05% de los ingresos para los años noventa, al 2,12%. Esta misma tendencia es presentada por los demás grupos poblacionales, a excepción del último decil, el cual pasó de concentrar el 45,7% de los ingresos en la década del noventa al 43,53% desde inicios del nuevo milenio.

Sin embargo, si se realiza la medición de la distribución del ingreso de los hogares ubicados en los deciles extremos en 1991 y 2014, se encuentra que el ingreso del decil 10 pasó de representar 35 a 42 veces el ingreso del primer decil. Estos resultados permiten apreciar que a pesar de los esfuerzos del gobierno nacional por reducir la concentración del ingreso, estos no han contribuido de manera positiva para lograr tal finalidad; es más, para 1991 se presentó la relación más baja entre los dos deciles.

De manera complementaria, analizando la información presentada en el World Wealth & Income Database, se puede determinar que la participación del 1% de la población más rica de Colombia no presentó variaciones significativas. Comparando los años 1993 y 2010, se puede determinar que este porcentaje de la población pasó de captar el 20,5% al 20,4% del ingreso nacional.

Por tanto, si bien es cierto que el coeficiente de Gini se ha reducido en los últimos años, variables adicionales que también contribuyen en la medición de la desigualdad consideran este resultado precario. En este contexto, se hace necesario evaluar el papel de la política fiscal en la



reducción de la concentración del ingreso, con miras a identificar aquellos instrumentos que permitan redistribuir el ingreso y reducir los altos niveles de desigualdad de la economía colombiana.

#### **4.2. Principales tendencias de los ingresos y gastos públicos en Colombia**

Durante gran parte del siglo XX, el Gobierno Nacional Central se preocupó por mantener cierto equilibrio en el manejo de las finanzas públicas. De hecho, misiones como las dirigidas por Richard A. Musgrave (1968) o Wiesner y Bird (1981), dotaron de diversos factores técnicos el manejo de la política fiscal, a tal punto de permitirle a Colombia ser una de las economías menos afectadas durante la crisis de la deuda de los años ochenta, el episodio económico más traumático que ha experimentado América Latina a lo largo de su historia (Ocampo, Stallings, Bustillo y Frenkel, 2014).

No obstante, el equilibrio fiscal comenzó a deteriorarse desde inicios de la década del noventa. “Mientras que en la mayoría de los países de la región las finanzas públicas se ajustaron con éxito, en Colombia ocurrió todo lo contrario, de manera que hoy en día este desequilibrio es superior al promedio de la región” (Cárdenas, Mejía, y Oliveros, 2006, p. 3). Desde entonces, el comportamiento fiscal colombiano se ha caracterizado por un incremento del tamaño del Estado, explicado, en gran parte, por el aumento del gasto público con relación al PIB, tal como se puede apreciar en la Figura 16.

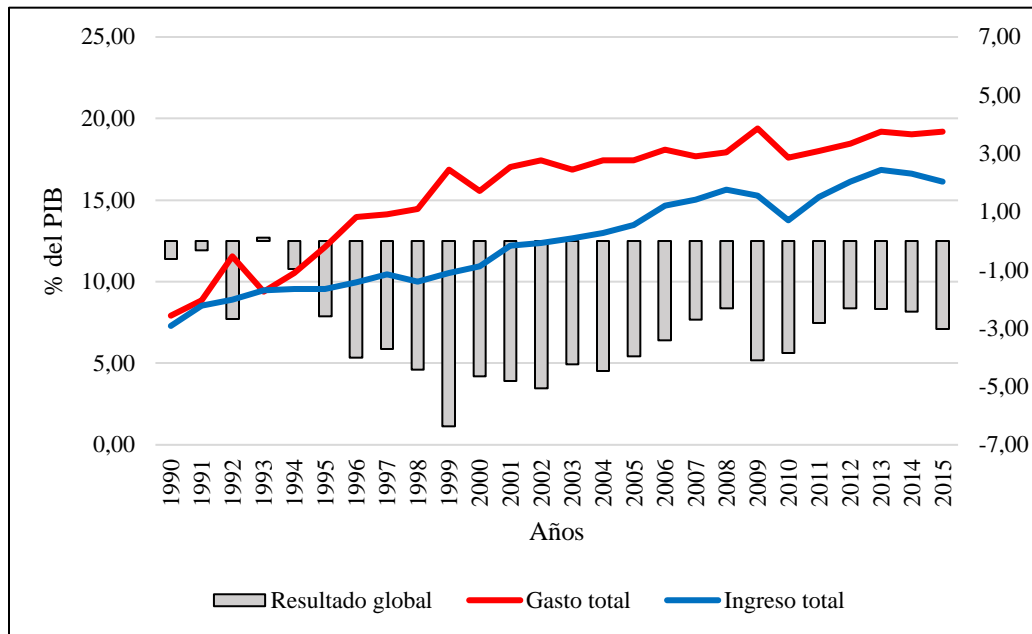


Figura 16. Evolución de los ingresos y gastos públicos totales como porcentaje del PIB, 1990-2015

Fuente: CEPALSTAT

A partir de la anterior figura se destacan tres aspectos: (1) El ingreso público pasó de representar el 7,29% del PIB en 1990 al 16,14% en 2015, resultado de las 13 reformas tributarias<sup>19</sup> desarrolladas en los últimos 24 años; (2) El gasto público tuvo una expansión aún mayor, incrementando su participación en un 142%. En este sentido, se debe mencionar que el acelerado aumento del gasto público se explica como resultado del aumento de las transferencias a las entidades territoriales por concepto de participaciones, a la creación de nuevos organismos y entidades como la Corte Constitucional, la Fiscalía o la Defensoría, y, en general, a una serie de responsabilidades sociales que el Estado colombiano adquirió con la reforma constitucional de 1991; (3) la expansión y permanencia del déficit fiscal colombiano a partir de la última década del siglo XX, como consecuencia del incremento más acelerado del gasto público con relación a sus fuentes de financiación.

<sup>19</sup> 1990, 1992, 1995, 1998, 2000, 2002, 2003, 2006, 2009, 2010, 2012, 2013, 2014.

Como lo muestra la figura 16, desde 1990 el desequilibrio de las finanzas públicas fue una constante en Colombia, dando fin a la restricción fiscal que, según Junguito y Rincon (2004), las sucesivas administraciones habían atendido de forma sistemática desde la primera mitad del siglo pasado. De acuerdo con esto, los trabajos de Rincón, Ramos y Lozano (2004), Restrepo (2005), Clavijo (1998) y Wiesner (2004), coinciden en atribuir el déficit fiscal colombiano a los gastos originados con la Constitución Política de 1991. Por ejemplo, dentro el artículo *“El origen político del déficit fiscal en Colombia: el contexto institucional 20 años después”*, Wiesner sostiene que la reforma constitucional elevó el gasto público total a niveles insostenibles, generando problemas que no han podido ser resueltos a causa de su origen estructural.

Respecto a las consecuencias de la Constitución del 91 hay una amplia gama de opiniones. Pero respecto a sus efectos fiscales existe un alto grado de convergencia alrededor de la conclusión que ella:

- (i) aumentó excesivamente el gasto público y las transferencias.
- (ii) generó déficits fiscales adicionales.
- (iii) estableció rigideces estructurales que han hecho imposible para el país el lograr un balance fiscal sostenible y asegurar un crecimiento similar al histórico. (Wiesner, 2004, p. 10)

Por otra parte, teniendo en cuenta que la reforma constitucional de 1991 limitó la posibilidad del gobierno central para financiarse con emisión, al tiempo que le quitó las atribuciones para decretar tributos permanentes y le redujo la discrecionalidad para definir el presupuesto, Pordominsky (2008) argumenta que *“la nueva constitución fiscal cambió de manera fundamental los derechos de decisión y los incentivos del ejecutivo a favor del endeudamiento”* (p, 71).

En consecuencia, y con miras a retomar el equilibrio que históricamente caracterizó al fisco nacional, desde el gobierno central se han gestionado una serie de medidas para controlar la

expansión del gasto e incrementar los ingresos públicos, destacándose, además de las 13 reformas tributarias ya mencionadas, la ley de racionalización del gasto público en el año 2000, la reforma al sistema de transferencias territoriales en 2001, la reforma al régimen general de pensiones y la expedición de normas sobre transparencia y responsabilidad fiscal en 2003, así como la eliminación de los regímenes especiales de pensión en el 2005 (Melo y Ramos, 2017).

En general, es claro que el desequilibrio de las finanzas públicas ha sido, durante las últimas tres décadas sobresaliente y constante dentro de la evolución de las variables fiscales en Colombia, sin embargo, el estudio detallado del déficit fiscal va más allá de los límites planteados por esta investigación. Por tanto, sin profundizar más en este hecho, a continuación se presenta el análisis de la evolución de los ingresos y gastos públicos, centrándose en los ingresos tributarios y en el gasto público social.

**5.2.1. Evolución de los ingresos públicos.** Si bien el comportamiento fiscal colombiano se ha caracterizado por el aumento del gasto público con relación al PIB, se debe tener en cuenta que los ingresos públicos también han experimentado un prolongado crecimiento, pasando de representar el 7,29% en 1990 al 16,14% del PIB en 2015, tal como se puede observar en la siguiente figura.

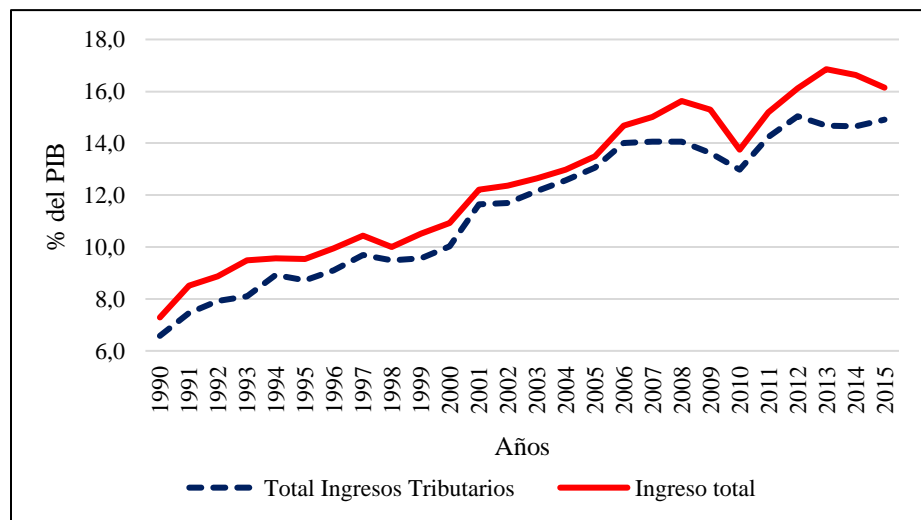


Figura 17. Evolución del ingreso público e ingresos tributarios como porcentaje del PIB, 1990-2015

Fuente: CEPALSTAT

Con la implementación de las reformas tributarias en los años noventa (1990, 1992, 1995, 1998), se buscó subsanar la disminución de los ingresos del Estado ante la reducción de las tasas arancelarias, así como garantizar los recursos para financiar los compromisos adquiridos dentro de la Constitución de 1991. Para lograrlo se realizaron una serie de modificaciones en el sistema fiscal, entre otras, el aumento en la tasa general del IVA del 10% al 12% en 1990 y la eliminación de ciertas exenciones tributarias, dando como resultado la tendencia creciente de los ingresos tributarios, los cuales representaron el 86,8% de los ingresos totales en promedio para los años noventa. De igual forma, se debe señalar que otros cambios económicos y políticos, como la apertura económica, la reforma financiera (Ley 45 de 1990), la reforma de endeudamiento (Ley 51 de 1990) y la reforma cambiaria (Ley 9 de 1991), también fortalecieron dicho crecimiento en los ingresos públicos.

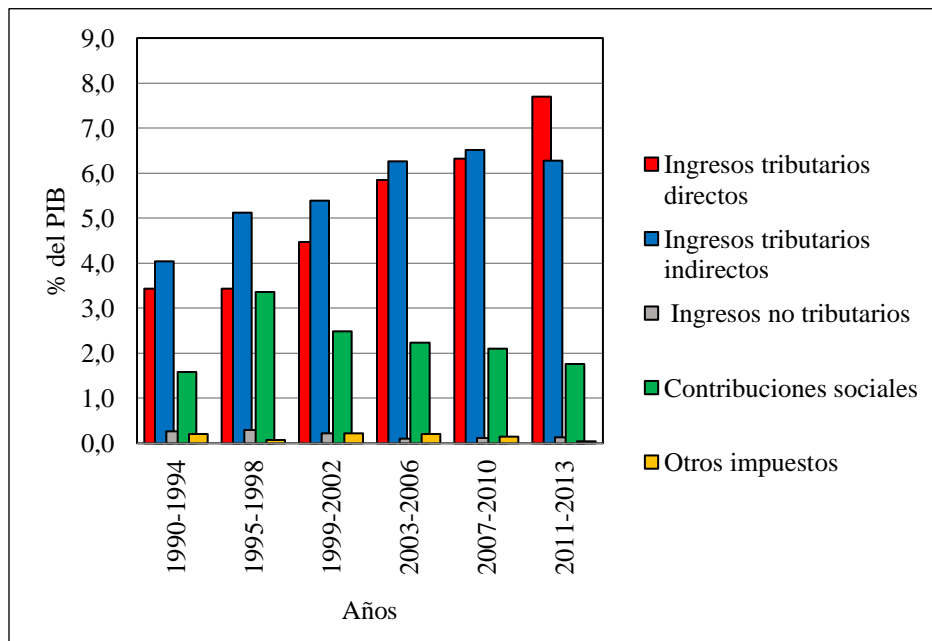
De esta manera, luego de presentar un comportamiento constante desde 1993 hasta 1995, los ingresos experimentaron un nuevo crecimiento a consecuencia de la implementación de la reforma tributaria en 1995, tal como lo demuestra la figura anterior. Dentro de las características de esta reforma, se destaca el aumento en la tarifa general del ISR de sociedades, del 30% a 35%, y el incremento en las tarifas marginales para personas físicas o naturales. Asimismo, la tarifa general del IVA pasó del 14% al 16%.

El ISR y el IVA han constituido, desde el último cuarto del siglo XX, el soporte del sistema tributario nacional. Juntos aportaron, en promedio, el 55,81% del recaudo anual de 1990 a 1999. Para el mismo periodo, el gravamen arancelario, el impuesto a la gasolina y el impuesto a las transacciones financieras, también hicieron parte de los recaudos con mayor participación. No obstante, si bien la década de los años noventa se caracterizó por la difusión de normas en materia

impositiva, los ingresos tributarios no crecieron al mismo ritmo que el gasto público, generando el mayor endeudamiento de los últimos 25 años.

Para el siglo XXI, los ingresos tributarios aumentaron su participación en los ingresos públicos totales, representando el 88,52% de estos. En este sentido, se debe destacar que este hecho se explicó en función de la bonanza de los hidrocarburos y las nueve reformas tributarias, que, desde el año 2000, permitieron incrementar los ingresos provenientes los principales impuestos de la época: Renta, IVA y Patrimonio, al tiempo que fortalecieron la lucha contra la evasión fiscal.

Así mismo, las reformas establecidas durante estos años continuaron modificando de manera recurrente las tarifas gravables del ISR y el IVA, cambiando la estructura del sistema impositivo nacional. La generación de recursos tributarios pasó a depender menos de los impuestos indirectos y más de los directos.



*Figura 18.* Ingresos tributarios por tipo de impuestos como porcentaje del PIB, 1990-2013  
Fuente: CEPALSTAT

Como se observa en la anterior figura, los impuestos directos e indirectos son los dos pilares que han sostenido el sistema tributario nacional. En el primero de ellos se destaca el impuesto

sobre ingresos, utilidades y ganancias de capital (ISR), con una participación del 79,03% dentro de este grupo de impuestos; y en el segundo, prevalece el IVA, representando un 85,52% de los impuestos indirectos.

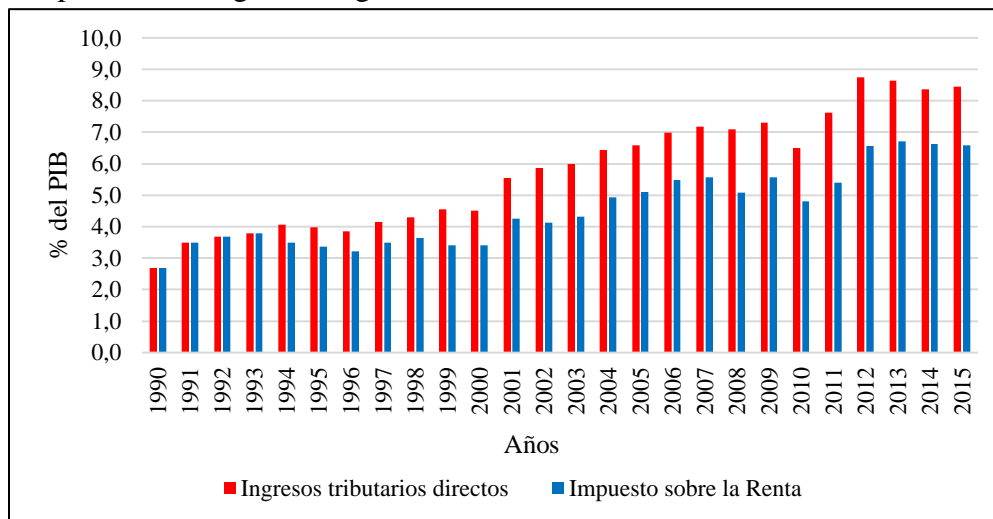
Sin embargo, y como se mencionó, durante estos años se experimentaron una serie de modificaciones que afectaron la clasificación del sistema tributario. Si bien las reformas subsecuentes a la introducción del IVA han hecho posible el aumento de su representación en el PIB, pasando del 2,5% en 1990 al 5,8% en 2015, los ingresos tributarios provenientes de otros impuestos sobre bienes y servicios redujeron su participación durante el mismo periodo, a causa, especialmente, de la liberalización del comercio que trajo consigo un cambio en la forma de gravar los bienes importados y exportados. Dentro de estas modificaciones, se incluyeron reducciones en los aranceles a la importación y eliminación de algunos impuestos sobre las exportaciones. Tal escenario posibilitó la disminución de la participación de este tipo de impuesto, como se aprecia en la figura 18.

Por el contrario, la recuperación de la actividad económica, desde inicios del siglo XXI, contribuyó en el aumento del recaudo del ISR. Dentro de este rubro, los ingresos por ISR de sociedades aumentaron de manera más acelerada que los del ISR de personas físicas. Mientras el último representó 1,2% del PIB para 2015, el ISR de sociedades fue de 5,3%.

En síntesis, estos cambios explican el porqué los impuestos indirectos redujeron su participación paulatinamente con relación a los impuestos directos. Los ingresos tributarios provenientes del IVA aumentaron en 2 puntos porcentuales del PIB entre 1990 y 2000, mientras que los ingresos del ISR aumentaron 0,7 puntos porcentuales. En contraste, para el periodo 2001-2015, los ingresos del ISR aumentaron 2,3 puntos porcentuales del PIB, mientras que el IVA lo hizo en 0,9.

Finalmente, teniendo en cuenta la importancia del ISR y el IVA dentro de la estructura impositiva nacional, los cuales sumaron en promedio el 54,6% de los ingresos tributarios desde 1990 hasta 2015, a continuación se presenta un análisis detallado de la evolución y los cambios normativos que afectaron el comportamiento de estos dos impuestos.

**5.2.1.1. Impuesto Sobre la Renta (ISR).** El recaudo del ISR como proporción del PIB en Colombia ha aumentado, con algunas excepciones, entre 1990 y 2015 (del 2,7% al 6,6%, respectivamente). Como resultado de la evolución positiva de su recaudación, durante las dos últimas décadas tuvo lugar un crecimiento de la participación de los impuestos directos, tal como se aprecia en la siguiente figura.



*Figura 19.* Impuesto Sobre la Renta con relación a los impuestos directos, 1990-2015  
Fuente: CEPALSTAT

Durante este lapso de tiempo, el ISR ha perdido importancia entre los impuestos directos. Entre 1990 y 1993, el tributo representó el 100% de la participación de este grupo, siendo el único impuesto directo en Colombia. Sin embargo, a finales del siglo XX y principios del XXI, la estructura tributaria nacional introdujo nuevos impuestos, los cuales surgieron a partir de la Ley 863 de 2003, cuando reaparece el impuesto temporal al patrimonio, buscando fortalecer la política de seguridad. Estas modificaciones dieron como resultado la tendencia ilustrada en la figura 19.



De esta forma, y a pesar de su reducción en la participación dentro de los impuestos directos, el ISR continuó siendo el tributo más importante de este grupo, representando en promedio el 79% del total de su recaudación desde 1990 al 2015. Este hecho se debe especialmente al aumento del recaudo del ISR de sociedades, obtenido por el auge del sector de hidrocarburos entre 1995 y 2014.

La tendencia creciente de este tipo de tributo permite observar lo altamente desbalanceado que se encuentra el ISR. El comportamiento mencionando es apreciable a través de la siguiente tabla.

*Tabla 3*

*Recaudación del Impuesto Sobre la Renta de sociedades y personas físicas, 1990-2015*

AÑOS	Recaudación (% del PIB)			Participación relativa (%)	
	Personas Físicas	Empresas	Total	Personas Físicas	Empresas
1990	0,19	2,98	3,18	0,06	0,94
1991	0,26	3,84	4,10	0,06	0,94
1992	0,20	4,07	4,27	0,05	0,95
1993	0,16	4,21	4,38	0,04	0,96
1994	0,14	3,76	3,90	0,04	0,96
1995	0,14	3,52	3,66	0,04	0,96
1996	0,13	3,29	3,42	0,04	0,96
1997	0,13	3,53	3,66	0,03	0,97
1998	0,13	3,47	3,61	0,04	0,96
1999	0,14	3,30	3,44	0,04	0,96
2000	0,72	2,69	3,41	0,21	0,79
2001	0,82	3,43	4,25	0,19	0,81
2002	0,84	3,29	4,12	0,20	0,80
2003	0,92	3,39	4,31	0,21	0,79
2004	0,96	3,98	4,93	0,19	0,81
2005	1,06	4,04	5,10	0,21	0,79
2006	1,08	4,41	5,49	0,20	0,80
2007	1,10	4,47	5,57	0,20	0,80
2008	1,05	4,04	5,09	0,21	0,79
2009	1,04	4,54	5,57	0,19	0,81
2010	0,95	3,86	4,81	0,20	0,80
2011	1,03	4,36	5,40	0,19	0,81
2012	1,03	5,55	6,58	0,16	0,84
2013	1,08	5,64	6,72	0,16	0,84
2014	1,12	5,49	6,61	0,17	0,83
2015	1,22	5,37	6,59	0,19	0,81

Fuente: CEPALSTAT

Desde 1990 hasta el 2015, los recursos fiscales provenientes del ISR a personas físicas permanecieron en niveles muy bajos, con un promedio de participación del 13%, en comparación con el ISR de sociedades con 87%. Sin embargo, es importante mencionar que la participación relativa de cada uno de estos impuestos sufrió pequeñas variaciones si se compara con el primer año, donde el ISR de sociedades llegó a superar el 90% del recaudo total.

Estas pequeñas variaciones se dieron como consecuencia de la implementación de diversas reformas tributarias elaboradas en los años bajo estudio. Por ejemplo, a partir de la Ley 6 de 1992 y la Ley 223 de 1995, se estableció un aumento de la base gravable al incluir a las empresas comerciales e industriales del Estado como declarantes, al igual que las sociedades de economía mixta, fondos públicos y financieros. A su vez, dentro de la última ley mencionada se establecieron tasas marginales del 20% al 35% a personas naturales y 35% para sociedades. Esta situación permitió la tendencia manifestada durante los años noventa, un mayor recaudo producto del impuesto sobre sociedades que sobre personas físicas.

No obstante, Colombia experimentó una reducida modificación en los ingresos provenientes de este tributo, a partir del año 2000 con la ley 633. Allí, se establecieron exenciones del ISR y complementarios durante diez años para nuevas empresas, permitiendo un cambio en la tendencia observada desde la década pasada. Así pues, de tener una representación relativa del 96% en 1999, pasó a representar el 81% en el año 2000. Adicionalmente, con la ley 683 de 2003, se redujo el rango mínimo para declarar renta a personas físicas y se creó una sobretasa del 10%.

Años más adelante también se realizaron ajustes significativos en relación con el ISR a personas físicas. Por ejemplo, con la Ley 1607 de 2012 se introdujo una nueva clasificación de personas naturales, dividiendo a los declarantes en tres grupos: empleados, trabajadores por cuenta propia

y demás personas<sup>20</sup>. Dentro de los componentes introducidos al estatuto tributario para ese año, se reconocen las mejoras en equidad vía ISR de personas físicas, reduciendo las cargas para ingresos mensuales inferiores a doce millones de pesos, al pasar sus tasas efectivas del 3%-5% al 0,1%-5%. Para los mayores ingresos se elevaron las tasas efectivas del 5% al 10%-27%. Esta situación se logró a través de la aplicación del Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN), un sistema para la determinación del ISR de personas físicas clasificadas dentro de la categoría de empleados, que modificó la metodología tradicional de la declaración.

Asimismo, para este año se estableció un nuevo “*Impuesto a la equidad*” para sociedades declarantes de renta, también llamado CREE (Contribución Empresarial para la Equidad). Su objetivo, estuvo encaminado a garantizar la sostenibilidad y la independencia financiera de instituciones públicas como el SENA y el ICBF, sin embargo, este nuevo tributo estuvo presente sólo hasta el año 2016. Por tanto, si bien estas transformaciones no permitieron modificar de manera sustancial la forma de recaudo del ISR, los ingresos tributarios recibidos por esta vía si aumentaron de forma general.

**5.2.1.2. Impuesto al Valor Agregado (IVA).** Desde 1990 hasta 2015, la participación del IVA como proporción del PIB creció en un 132%, (de 2,5% en 1990 a 5,8% en 2015), tendencia observada en la figura 20. Al igual que con el ISR, las reformas elaboradas durante estos años permitieron su extensión y fortalecimiento mediante el aumento de la tarifa y la ampliación de su base. En el mismo periodo, diferentes impuestos sobre bienes y servicios redujeron su

---

<sup>20</sup> Se considera empleado si el 80% del ingreso del declarante proviene de la prestación de servicios de manera personal, o de la realización de la actividad económica por cuenta y riesgo del empleador, y a los trabajadores que presten servicios personales en profesiones liberales, o a técnicos que no utilicen materiales o insumos especializados. Se considera trabajador por cuenta propia a los declarantes residentes en Colombia para los que el 80% de su ingreso provenga de los sectores: agropecuario, servicios de transporte, hoteles (y demás actividades enunciadas en el capítulo II del estatuto tributario). Las demás personas naturales son aquellas que no clasifican en los grupos anteriores (Conche, Ramírez y Acosta, 2017, p. 22)

participación dentro de los impuestos indirectos, especialmente los impuestos por comercio y transacciones internacionales.

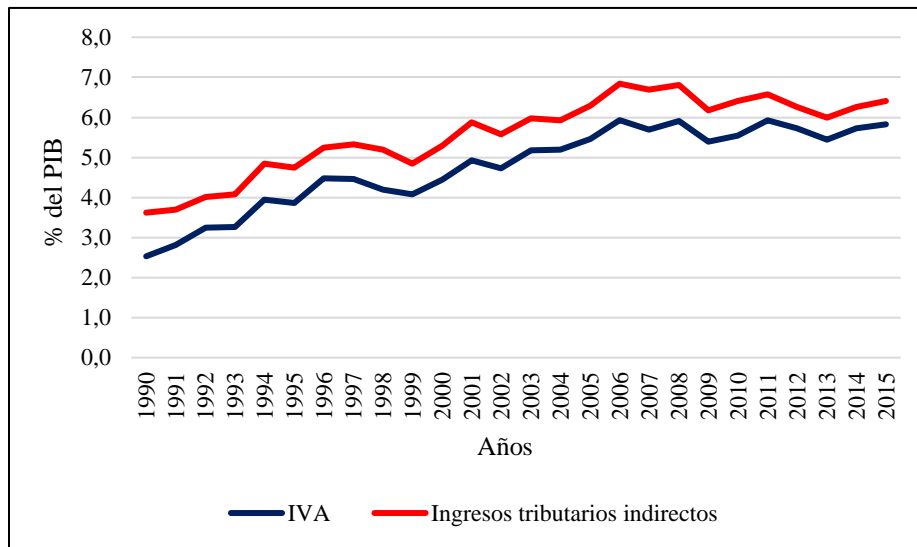


Figura 20. Impuesto al Valor Agregado con relación a los impuestos indirectos, 1990-2015

Fuente: CEPALSTAT

En este sentido, la reducción de aranceles a la importación y eliminación de los impuestos sobre las exportaciones, posibilitaron la mayor participación del IVA dentro de este grupo de impuestos (85,52%). Además, con el establecimiento de la Constitución Política de 1991 se profundizó la descentralización administrativa, política y fiscal en Colombia; situación que permitió que las participaciones municipales del IVA pasaran a convertirse en un porcentaje creciente de los ingresos corrientes del país, tal como se sigue manifestando en años recientes. Tal como se presenta en la figura 20, las modificaciones realizadas al IVA direccionaron el comportamiento de los impuestos indirectos dada su importancia en este grupo.

Dentro de estas modificaciones se deben destacar las reformas ejecutadas desde 1990, caracterizadas especialmente por el incremento de la tarifa general. Durante los años noventa se experimentaron cuatro reformas, las cuales dieron como resultado la variación positiva en el recaudo de dicho impuesto. En primer lugar, con la Ley 49 de 1990, se buscó modificar el impuesto

para compensar la reducción de los ingresos tributarios, originada por la desgravación arancelaria. Para ello se aumentó la tasa general del 10% al 12%, manteniendo a su vez tarifas diferenciales.

Para 1992, con base en la Ley 6, se estableció el gravamen general sobre los servicios. Así mismo se excluyeron del tributo algunos productos de la canasta familiar y la adquisición de maquinaria producida en el extranjero, situación que mantuvo constante la recaudación del tributo durante ese año, como se muestra en la figura 20. Complementariamente, a partir de 1993 la tarifa del tributo se elevó al 14%, manteniendo una vez más las tasas diferenciales para ciertos bienes y servicios.

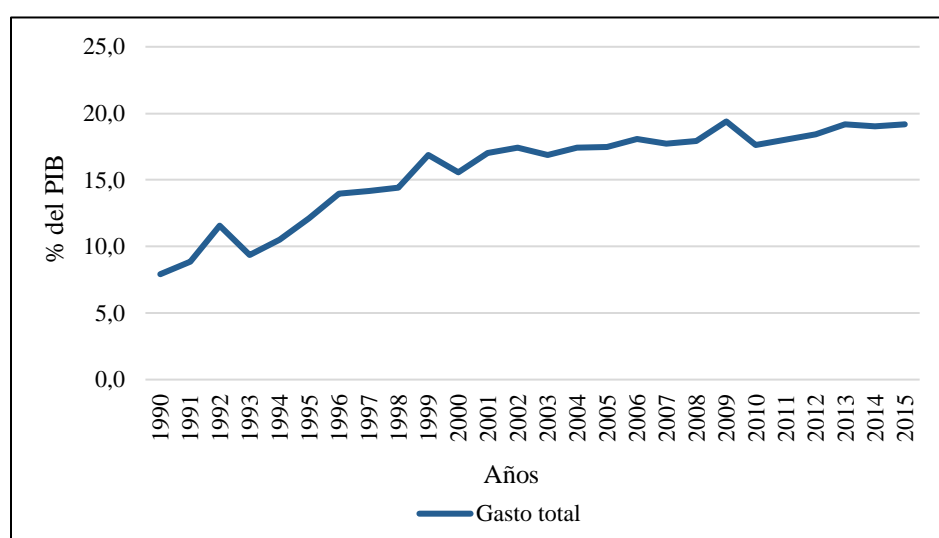
De igual forma, la Ley 223 de 1995 aumentó la tarifa, esta vez al 16%. También, se excluyeron algunos bienes de la canasta familiar y se introdujeron variaciones en la base gravable del tributo. Sin embargo, en 1998 se redujo la tarifa general al 15%, con el objetivo de reactivar el consumo afectado durante la crisis de fin de siglo.

En el año 2000, la Ley 633 reestableció la tarifa general en 16% y amplió la base al incorporar algunos bienes y servicios dentro de ésta, entre ellos, cigarrillos y tabaco. La inclusión de estos productos y el aumento de la tarifa reactivaron los ingresos tributarios recaudados por concepto de IVA. Dos años más adelante, la ley 788 de 2002 excluyó algunos bienes como armas de guerra y tractores agrícolas. También se gravaron productos de la canasta familiar con una tarifa del 7%.

Durante el auge de las materias primas, con la Ley 1111 de 2006 se aumentó la tarifa de algunos bienes de la canasta familiar y se implementaron tarifas del 20% para la telefonía celular. Finalmente, con la ley 1430 de 2010 y la ley 1607 de 2012, se excluyó del pago del IVA el acceso a internet para los estratos 1, 2 y 3, al tiempo que se redujeron los bienes exentos y se gravaron algunos servicios con una tasa del 5%.

## 5.2.2. Evolución de los gastos públicos

**5.2.2.1. Estructura y evolución del gasto público del Gobierno Nacional Central (GNC).** Con relación al gasto público, la figura 21 muestra que el gasto total del GNC, como proporción del PIB, aumentó de forma constante a través de los últimos 25 años, pasando de representar el 7,92% del PIB en 1990 al 19,18% en el 2015. No obstante, realizando un análisis detallado del crecimiento de dicho gasto, se pueden identificar dos etapas dentro del mismo, la primera durante la década de los noventa y la segunda a partir del año 2002.



*Figura 21.* Gasto público total del GNC como porcentaje del PIB, 1990-2015.  
Fuente: CEPALSTAT

El crecimiento del gasto público total del GNC fue más significativo durante la década de los noventa. Los datos muestran que el gasto como porcentaje del PIB presentó un incremento cercano a los diez puntos porcentuales, pasando de 7,92% en 1990 al 17,44% en 2002. Como se mencionó anteriormente, este incremento se dio en buena medida por el aumento en las transferencias territoriales, es decir, tuvo su origen en los mandatos constitucionales que empezaron a regir con la reforma de 1991.

“Otros gastos derivados de decisiones políticas, tanto anteriores como posteriores a la Constitución, incluida su política de financiamiento, tuvieron crecimientos importantes, incluso

similares a los de las transferencias territoriales” (Pordominsky, 2008, p. 70), dentro de los cuales se pueden destacar: los pagos de intereses, las transferencias en pensiones y los gastos en nómina.

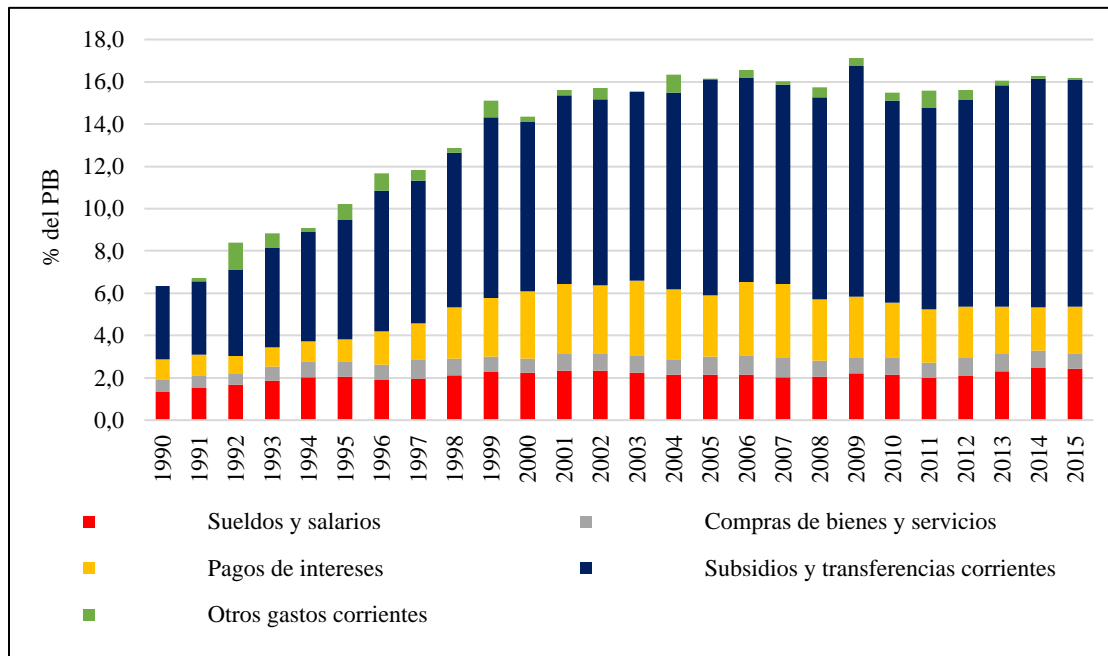
Por otra parte, si bien el gasto sostuvo una tendencia creciente durante los siguientes trece años, ésta fue a un menor ritmo, pasando de representar el 16,88% del PIB en el 2003 al 19,18% en el 2015. En otras palabras, mientras que para los primeros 12 años del análisis, el gasto público total del GNC aumentó cerca de diez puntos como porcentaje del PIB, en la segunda etapa, es decir del 2003 al 2015, sólo creció cerca de tres puntos porcentuales.

El mayor control sobre el crecimiento del gasto se explica, según el Informe Final de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública, por las diferentes reformas estructurales que se desarrollaron en el marco de los acuerdos establecidos en materia fiscal con organismos como la OCDE y el FMI.

Entre las reformas más importantes se destacan la Ley de Transparencia y Responsabilidad Fiscal introducida en el 2003 (Ley 819), los dos actos legislativos para modificar la fórmula del monto del Sistema General de Participaciones (SGP) en 2001 y 2007, las tres reformas pensionales (dos en 2003 y una en 2005) y la adopción de una regla fiscal cuantitativa para el Gobierno Central en 2011 (Ley 1473) (Junguito *et al.*, 2018, p. 59-60).

Ahora bien, mirando la composición del gasto en términos del gasto corriente y el gasto de capital, se observa que el primero representó en promedio cerca del 87% del gasto público total del GNC. En este sentido, se deben apuntar dos condiciones conocidas en el ámbito del fisco nacional: (i) la participación de los gastos corrientes en el total de pagos es relativamente estable e inflexible y (ii) en general, durante los años de desaceleración o bajo crecimiento del PIB y de aumentos en las tasas de interés o fuertes depreciaciones del peso, la inversión pública es el rubro del gasto más afectado.

Según la base de datos de CEPALSTAT, se tiene que los gastos de capital pasaron de representar 1,42% del PIB en 1990 al 3% en el 2015, mientras que los gastos corrientes presentaron un incremento cercano a los diez puntos porcentuales durante el mismo periodo, representado un 16,18% del Producto Interno Bruto del 2015. Por tanto, y teniendo en cuenta que los gastos corrientes son los más importantes dentro del gasto público total, a continuación se presenta un análisis con la evolución y composición del mismo.



*Figura 22.* Gastos corrientes del GNC como porcentaje del PIB, 1990-2015  
Fuente: CEPALSTAT

Como se observa en la figura 22, el rubro de subsidios y transferencias corrientes fue el de mayor peso dentro de los gastos corrientes del GNC. Su participación entre 1990 y 2015 pasó del 3,48% del PIB al 10,70%, presentando un incremento del 207% durante estos veinticinco años. Por su parte, los gastos en sueldos y salarios, que incluye principalmente la nómina de los ministerios, los departamentos administrativos, la justicia y la fuerza pública, presentó un incremento del 80% entre 1990 y el 2015, pasando del 1,34% del PIB al 2,42%. A través de este período, este rubro del gasto representó en promedio el 16% de los gastos totales del GNC,



ubicándose como el tercero en importancia, sólo por debajo de los gastos en transferencias corrientes y pagos de intereses.

Los pagos por intereses ascendieron de 0,92% del PIB en el primer año a 2,20% del PIB en el último, sin embargo, su mayor participación con relación al producto fue en el año 2003, cuando alcanzó el 3,55%. Este hecho está en función del mayor desequilibrio de las finanzas públicas durante la última década del siglo pasado. En promedio, este rubro del gasto corriente representó el 17% de los gasto totales para el periodo en análisis. Por último, las compras de bienes y servicios, así como los otros gastos corrientes, no presentaron cambios importantes; de hecho, la suma de los dos rubros permaneció cerca de los dos puntos porcentuales con relación al PIB.

Con la intención de examinar con más detalle la evaluación del gasto público, a continuación se dedican dos segmentos para estudiar el comportamiento de las transferencias corrientes y la composición del gasto desde el punto de vista social.

*5.2.2.1.1. Subsidios y transferencias corrientes.* El gasto en subsidios y transferencias corrientes tiene tres grandes componentes: las transferencias territoriales, los aportes a pensiones y las otras transferencias, donde se pueden se pueden destacar los giros a las universidades públicas. En la década de los noventa, el crecimiento de las transferencias corrientes estuvo explicado por el aumento de las transferencias territoriales a los departamentos y municipios; dicho rubro pasó de representar el 3,5% de PIB en 1990 al 8,7% en 1999. De forma complementaria, desde inicios del nuevo siglo, las pensiones y las otras transferencias fueron los componentes más dinámicos de este renglón del gasto.

Cuando se habla de transferencias territoriales se hace referencia a los recursos girados desde el gobierno central a los gobiernos departamentales y municipales para financiar la provisión de los servicios de salud y educación, principalmente, y a los programas de agua y saneamiento básico

prestados por las entidades subnacionales. Como se mencionó en el párrafo anterior, la década del noventa fue el periodo en el que este rubro de las transferencias presentó un comportamiento más dinámico, creciendo cerca de cinco puntos porcentuales con relación al PIB en el transcurso de nueve años. Este hecho se explica con la reforma constitucional de 1991.

Con el proceso de descentralización fiscal y administrativa que se inició con la nueva carta política, se comenzaron a asignar mayores recursos y responsabilidades de gasto a los gobiernos del orden municipal y departamental. Desde lo normativo, la constitución y la Ley 60 de 1993 crearon un sistema de participación conformado por el Situado Fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación. Específicamente, para el Situado Fiscal, “la Ley 60 definió un porcentaje creciente sobre los ingresos corrientes de la nación que ascendió de 23% en 1994, a 23,5% en 1995 y a 24,5% en 1996” (Melo y Ramos, 2017, p. 17). En paralelo, el artículo 357 de la constitución estableció que la participación de los municipios tenía que crecer cerca de ocho puntos porcentuales entre 1993 y 2002, pasando del 14 al 22% de los ingresos corrientes de la nación.

Como lo muestra la evolución de los gastos corrientes del GNC, dichos cambios en la constitución fiscal comprometieron el equilibrio de las finanzas públicas, hasta el punto de hacer necesario llevar a cabo una nueva reforma al sistema de transferencias. En consecuencia, el Acto Legislativo 001 y la Ley 715 de 2001, crearon el Sistema General de Participaciones (SGP), un fondo que reunió los recursos que anteriormente se transferían por medio del Situado Fiscal y las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la nación.

Así mismo, “estas reformas modificaron, de manera temporal, la fórmula con base en la cual se determina el monto que la nación debe transferir a las regiones, dada la insostenibilidad de la fórmula inicialmente establecida en la Carta Política” (Junguito et al., 2018, p. 17). Con estos

cambios, se decretó que el monto del SGP debería calcularse con base al promedio de crecimiento de los ingresos corrientes de los últimos cuatro años. En el 2007, el Acto Legislativo No 004 y la Ley 1176 terminaron por declarar permanente las reformas llevadas a cabo en el 2001, controlando el incremento en los recursos destinados a las transferencias territoriales.

En cuanto a las transferencias que el gobierno nacional destinó al pago de pensiones, se observa un incremento constante con relación al producto interno desde 1990. De hecho, el pago para cubrir el faltante de pensiones aumentó de un 1,4% del PIB en 1994 a un 3,5% del PIB en 2015. Dentro de este rubro del gasto se destacan los pagos a Colpensiones (Antiguo Instituto de los Seguros Sociales –ISS-), al Fondo del Magisterio, de la Fuerza Pública y Presidencia, así como los aportes al Fondo de Pensiones Públicas (FOPEP), que desde la implementación de la Ley 100 de 1993, agrupa el total de fondos insolventes. Igualmente, con relación a dicha ley, se debe señalar que fue la encargada de crear el sistema de ahorro individual administrado por fondos privados.

Según los datos de la Superintendencia Financiera, el número de cotizantes en las administradoras de fondos privados pasó de 2.843.644 en 2004 a cerca de 7.000.000 en el 2015, mientras que el régimen de prima media permaneció constante en el mismo periodo, rondando los 2.000.000 de cotizantes. En cuanto al número de pensionados, en el año 2015, el sistema de ahorro individual registró 92.037 y el régimen de prima media 1.216.590. Con base en estos datos, se puede entender cómo este rubro del gasto de transferencias ha sido el más dinámico desde comienzos del milenio, ya que el gobierno nacional se vio en la obligación aportar recursos para subsanar el desequilibrio del sistema pensional.

Finalmente, los gastos en otras transferencias, que estuvieron constituidos principalmente por los recursos de destinación específica del CREE, las transferencias a las universidades públicas, los aportes para el Fondo de Solidaridad Pensional y el Fondo de Solidaridad y Garantía

(FOSYGA), pasaron de representar el 1,1% del PIB en 1990 al 3,5% en el 2015. En este sentido, se debe destacar que desde el 2013 se comenzó a contabilizar dentro de este rubro del gasto los recursos que el presupuesto aporta a salud, ICBF y SENA, generando un incremento de 3,1% del PIB para el gasto total de otras trasferencias en el período 2013-2015.

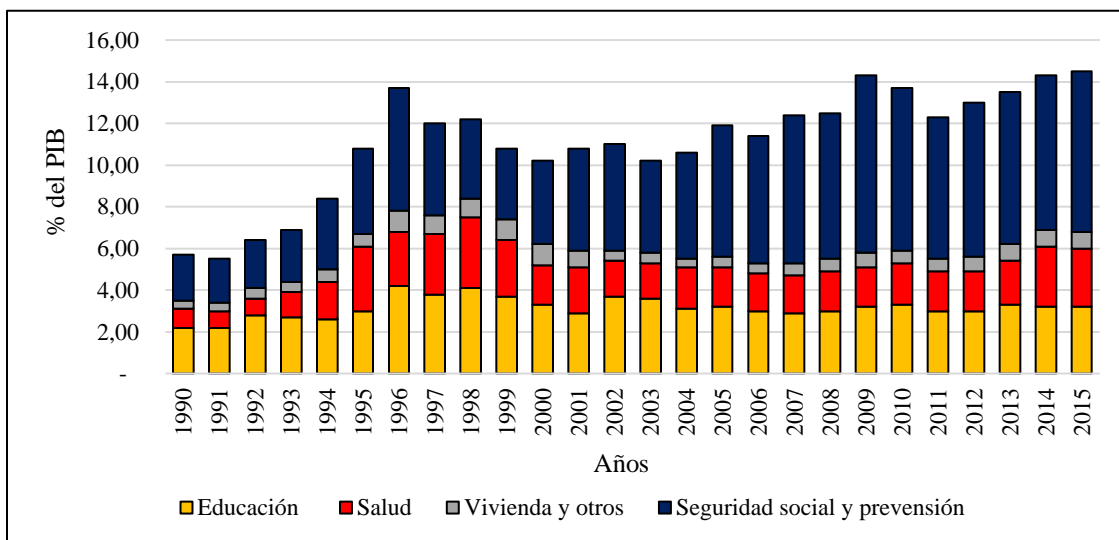
**5.2.2.2. Gasto público social dentro del Presupuesto General de la Nación (PGN).** Si bien en la sección anterior se analizó la evolución del gasto público desde la clasificación económica, teniendo en cuenta los objetivos de esta investigación se complementa el análisis considerando la finalidad que dicho gasto ha tenido desde 1990. Por tanto, en esta sección se utilizó la información del gasto por finalidad que proviene de las apropiaciones anuales del Presupuesto General de la Nación (PGN).

Es importante señalar que la información que se presenta en las siguientes líneas no es comparable con la de la sección anterior, debido a que los datos de la primera sección corresponden a los pagos de caja del GNC, organizados en una clasificación económica, mientras que la utilizada aquí hace parte de la clasificación del gasto del PGN por finalidad o funciones.

El gasto según la clasificación por funciones reconoce dos grandes partidas: los gastos no sociales y los gastos sociales. Dentro del primero de estos se encuentran englobados los gastos en defensa, servicios públicos generales y asuntos económicos, mientras que en la segunda partida se encuentran los desembolsos en educación, vivienda y seguridad social. Como se puede observar, las partidas del gasto social contienen aquellas erogaciones que tienen por finalidad la provisión de bienes públicos, la reducción de la pobreza y la redistribución del ingreso. Por tanto, dentro de esta sección se estudiará la evolución del gasto a partir de esta clasificación.

Como se observa en la figura 23, el gasto público social dentro del PGN ha tenido un crecimiento significativo y constante desde la última década del siglo XX. En relación con el

tamaño del producto, las apropiaciones para gasto social pasaron de representar el 5,7% en 1990 al 14,5% en el 2015. En esta dirección, se debe señalar que dicho crecimiento estuvo dividido en dos etapas, la primera desde 1990 hasta el 2002 y la segunda desde el 2003 en adelante. Para el primero de estos períodos se encuentra que el crecimiento fue mucho más significativo, presentando una variación positiva del 93%. De ahí en adelante el incremento del gasto social se ha venido moderando; para el período 2003-2015 aumentó el 42%, menos de la mitad que el aumento de la década del noventa.



*Figura 23.* Evolución del gasto social dentro del Presupuesto General de la Nación como porcentaje del PIB, 1990-2015.

Fuente: CEPALSTAT

Para entender estos cambios en la tasa de crecimiento del gasto social es necesario revisar las modificaciones de la constitución fiscal. Con la nueva carta política de 1991, el gobierno nacional contrajo una serie de responsabilidades sociales que terminaron por aumentar los gastos en esta partida. Los artículos 350, 365 y 366 de la Constitución, decretaron que el objetivo fundamental del gasto social era solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable, al tiempo que le brindaron prioridad sobre cualquier otra asignación del gasto total.

De igual forma, en el año 1993, la Ley 60 y la Ley 100 generaron incrementos sustanciales en el gasto de educación, salud y contribuciones para pensiones, como se vio en la sección anterior. En consecuencia, con las reformas de la constitución fiscal, la partida del gasto social comenzó a tener un protagonismo cada vez mayor dentro del PGN. Sólo con la creación del Sistema General de Participaciones en el año 2001, y el mayor control en el incremento de los recursos de las transferencias territoriales (Ley 1176 de 2007), se logró moderar los aumentos de los gastos en educación, vivienda y salud.

Pasando el análisis global de la evolución del gasto social, y observando la composición del mismo (Véase la Figura 23), es posible determinar que los gastos en educación y seguridad social fueron los rubros de mayor peso, representado en promedio el 3,1 y el 5,2% del PIB, respectivamente. Con relación a estos dos renglones del gasto, se tiene que los de educación fueron mucho más estables que los de seguridad social, los primeros pasaron del 2,20% del PIB en el 1990 al 3,20% en el 2015, mientras que los segundos pasaron del 2,20% al 7,70% del PIB. Con esto, se puede observar que si bien ambos tenían el mismo peso con relación al producto interno en 1990, los gastos en seguridad social crecieron más de cuatro puntos porcentuales con relación a los de educación en el año 2015.

Este hecho obedece a dos comportamientos en las erogaciones de educación y seguridad social. Primero, el incremento en los gastos en educación fue regulado por las reformas al sistema general de participaciones. Dentro de este rubro del gasto se destaca la contratación y prestación de servicios de educación preescolar, básica y media, representando en promedio un 2,1% del gasto con relación al PIB. Los gastos en contratación y prestación de servicios para educación superior y capacitación en el trabajo, así como los programas de recreación, cultura y deporte, suman en conjunto otro punto porcentual del producto. Segundo, desde comienzos del nuevo milenio los

gastos en seguridad social crecieron a un mayor ritmo, con motivo de los desequilibrios que la Ley 100 de 1993 creó en el sistema pensional colombiano y el consecuente aumento de los pagos de pensiones a cargo del GNC.

Por otra parte, los gastos en salud pasaron de representar el 0,9% del PIB en 1990 al 2,8% en 2015. Por lo cual, si se tiene en cuenta la evolución de los gastos en salud con relación al producto interno, se puede decir que éste es otro de los rubros que más creció dentro período analizado, experimentando un crecimiento del 211%. Al igual que los gastos en educación, el período de mayor expansión para los gastos en salud fue en la década de los noventa, con el fortalecimiento del proceso de descentralización político y fiscal.

Por último, el gasto en vivienda pasó de representar el 0,4% del PIB en 1990 al 0,8% en 2015. No obstante, a pesar de experimentar un crecimiento del 100% en dicho período, continuó siendo una parte muy pequeña de los gastos públicos sociales, tan sólo el 6% del total. Gran parte de las erogaciones de este rubro fueron tipificadas como subsidios en vivienda por parte del PGN.

#### **4.3. Resumen**

- A pesar de los esfuerzos del gobierno nacional por reducir los indicadores de desigualdad, Colombia ocupa el segundo lugar en los países con la peor distribución del ingreso en Latinoamérica y el séptimo a nivel internacional.
- Los ingresos públicos experimentaron un importante crecimiento durante el periodo de estudio, en búsqueda, especialmente, de financiar los compromisos adquiridos con la reforma constitucional de 1991. Los ingresos tributarios representaron en promedio más del 80% de los ingresos totales.

- Entre 1990 y 2016 se llevaron a cabo trece reformas tributarias con las cuales se modificaron las tarifas gravables de los dos principales impuestos: ISR e IVA, generando cambios en la estructura que tradicionalmente había tenido el sistema tributario nacional.
- La suma de los ingresos provenientes del ISR y el IVA representaron en promedio el 54,6% de los ingresos tributarios para el período de 1990-2015.
- Desde la última década del siglo XX, el comportamiento fiscal colombiano se ha caracterizado por el incremento del tamaño del Estado, explicado, en gran parte, por el aumento del gasto público con relación al PIB.
- Si bien el déficit fiscal fue una constante desde 1990 hasta el 2015, el desequilibrio de las finanzas públicas fue mucho más notorio en el período de 1990 al 2003. Desde inicios del siglo XXI, el gobierno nacional se ha preocupado por introducir reformas dentro de la constitución fiscal que permitan restringir la evolución del gasto público y aumentar la cantidad de ingresos tributarios.
- El crecimiento del gasto público total del GNC fue más significativo a través de la década de los noventa.
- Dentro de los gastos corrientes, las partidas más importantes fueron: las transferencias, los pagos de intereses y los sueldos y salarios. Por otra parte, desde la clasificación por funciones, se tiene que el gasto social dentro del PGN pasó de representar el 5,7% en 1990 al 14,5% del PIB en el 2015. Las erogaciones en seguridad social y educación fueron las más importantes desde 1990.



## **5. Incidencia de la política tributaria y el gasto público social en la distribución del ingreso: un análisis cuantitativo**

Para medir el impacto de la política fiscal en la concentración del ingreso, el cual tiene en cuenta al mismo tiempo el efecto distributivo de la política tributaria y el de la política de gasto social, el presente capítulo se dividió en dos secciones. En la primera se realizó el cálculo impositivo con base en los principales impuestos de la estructura tributaria nacional, el ISR y el IVA. Como complemento, en la segunda sección se midió el impacto del gasto público teniendo en cuenta su composición y función social.

En otras palabras, considerando que el efecto redistributivo de la acción fiscal directa depende del nivel y grado de progresividad de cada uno de sus componentes, en este capítulo se compararon las distribuciones de ingreso antes y después del pago de impuestos y transferencias públicas con el fin de evaluar el impacto de la política fiscal sobre la distribución del ingreso.

### **5.1. Incidencia de la política tributaria**

Con el fin de analizar la progresividad de los impuestos y su impacto en la distribución del consumo, se presentan los principales resultados del cálculo sobre la incidencia de la política tributaria, con base en los microdatos presentados por la Encuesta de Ingresos y Gastos (ENIG) y la normatividad tributaria vigente para cada año de análisis.

El primer paso para medir el impacto redistributivo de la política tributaria, consistió en determinar la distribución del gasto (consumo) antes de la acción fiscal. De igual forma, se elaboraron los indicadores necesarios para calcular el Índice de Gini.

Según lo indican las cifras presentadas en la Tabla 4, para el año 1994 los primeros cinco deciles de la población acumularon apenas el 21% del gasto declarado, entre tanto, el último decil participó con el 36,35% del gasto total. Otro indicador del grado de concentración del consumo es la relación

existente entre los gastos de los deciles que ocupan los extremos de la distribución. Mientras que cada uno de los hogares agrupados en el decil 1 efectuó gastos por 1,22 SMMLV<sup>21</sup>, en promedio, los hogares del decil 10 dedicaron al gasto 21,18. En otras palabras, el decil 10 tuvo 17 veces más capacidad de consumo que el decil 1. Finalmente, teniendo en cuenta la participación acumulada del gasto y la distribución por deciles de la población, se calculó un índice de Gini antes de impuestos de 0,4870.

*Tabla 4*  
*Índice de Gini para gastos en ausencia de impuestos, 1994*

Decil	Gasto Total	Gasto Promedio	Participación %	Acumulado %
1	\$ 330.884.449	\$ 120.893	2,10%	2,1%
2	\$ 526.304.183	\$ 192.292	3,34%	5,4%
3	\$ 670.467.310	\$ 244.964	4,26%	9,7%
4	\$ 813.468.260	\$ 297.212	5,17%	14,9%
5	\$ 970.629.604	\$ 354.633	6,17%	21,0%
6	\$ 1.156.070.886	\$ 422.386	7,34%	28,4%
7	\$ 1.396.260.501	\$ 510.143	8,87%	37,3%
8	\$ 1.748.199.574	\$ 638.728	11,11%	48,4%
9	\$ 2.406.958.614	\$ 879.415	15,29%	63,7%
10	\$ 5.721.894.468	\$ 2.090.572	36,35%	100%
<b>Total</b>	<b>\$ 15.741.137.849</b>	<b>\$ 575.124</b>	<b>100%</b>	

**Índice de Gini antes de impuestos: 0,48708**

Nota: Concentración del gasto en los hogares. Pesos mensuales de 1994  
Adaptado de: DIAN. Oficina de Estudios Económicos

De igual forma, a partir de los datos de ingresos y gastos presentados por la ENIG del 2006-2007, se calcularon las participaciones relativas y acumuladas en el gasto total mensual por deciles de la población. Mientras que para 1994 el 50% de la población participó con el 21% de los gastos mensuales, en el 2006 esta cifra se redujo hasta el 19,87%. También se debe destacar que hasta el noveno decil todas las participaciones acumuladas se redujeron con relación a las presentadas en 1994, lo cual indica una mayor concentración del ingreso dentro del último decil de la población.

<sup>21</sup> El Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV) para 1994 se fijó en \$98.700.

Por otra parte, teniendo en cuenta que el primer y último decil de la población gastaron en promedio 0,51 y 11,14 SMMLV<sup>22</sup>, respectivamente, la relación del decil 10/decil 1 indica que el grupo de población con mayores ingresos gastó en promedio 21 veces más que la población con más bajos recursos. El coeficiente de Gini antes de impuestos, calculado a partir de la información presentada, fue de 0,498.

*Tabla 5*  
*Índice de Gini para gastos en ausencia de impuestos, 2006*

Decil	Gasto Total	Gasto Promedio	Participación %	Acumulado %
1	\$ 232.935.809.050	\$ 209.100	1,62%	1,62%
2	\$ 424.611.882.040	\$ 380.849	2,95%	4,57%
3	\$ 574.233.595.030	\$ 515.457	3,99%	8,56%
4	\$ 729.409.815.770	\$ 654.236	5,07%	13,63%
5	\$ 897.998.735.010	\$ 805.694	6,24%	19,87%
6	\$ 1.085.089.859.370	\$ 973.632	7,54%	27,41%
7	\$ 1.334.940.104.970	\$ 1.199.915	9,28%	36,68%
8	\$ 1.689.408.109.790	\$ 1.513.990	11,74%	48,42%
9	\$ 2.353.497.576.920	\$ 2.110.620	16,35%	64,78%
10	\$ 5.068.616.366.800	\$ 4.547.843	35,22%	100,00%
<b>Total</b>	<b>\$ 14.390.741.854.750</b>	<b>\$ 1.291.246</b>	<b>100,00%</b>	

**Índice de Gini antes de impuestos: 0,498**

Nota. Concentración del gasto en los hogares. Pesos mensuales de 2006

Fuente: DANE. Encuesta de Ingresos y Gastos 2006

Una vez determinados los coeficientes de Gini para la distribución del gasto antes de impuestos, el siguiente paso fue calcular los coeficientes de concentración de los pagos del IVA y el ISR. Con esta información, fue posible determinar tanto la progresividad/regresividad de dichos impuestos como el efecto que generaron dentro de la distribución del gasto. A continuación, se presenta en detalle el procedimiento que se desarrolló para calcular los coeficientes de Gini después de impuestos, así como los índices de Kakwani y Reynolds-Smolensky.

**6.1.1. Impuesto al Valor Agregado (IVA).** Para determinar el pago de IVA por deciles de la población fue necesario establecer para cada uno de los bienes y servicios contemplados en la

<sup>22</sup> El Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV) para 2006 se fijó en \$408.000.

ENIG (812 para 1994 y 1084 para 2006), el tratamiento que recibieron: gravado, excluido o exento. Para este ejercicio se tuvo en cuenta la legislación tributaria vigente en el momento que se aplicaron las dos encuestas, es decir, la normatividad consagrada en la Ley 6 de 1992 y la Ley 1111 de 2006. En el apéndice B se presentan las tarifas diferenciadas según los tipos de bienes y servicios gravados por las normas consultadas.

*Tabla 6*  
*Gasto en IVA de los hogares por grupo de productos según Ley 6 de 1992*

Descripción	Deciles de la población									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Alimentos y productos agropecuarios	765	1419	1879	2365	2913	3580	4312	5568	6791	9613
Bebidas y tabaco	229	498	716	848	1103	1292	1543	2048	2394	2913
Vestido y calzado	727	1378	1854	2358	3038	3662	4598	5742	7580	12713
Reparación o alquiler de vestido y calzado	17	26	31	41	47	55	68	73	95	133
Ropa para el hogar y sus reparaciones	46	82	141	172	220	258	367	467	690	1396
Aparatos eléctricos y utensilios para hogar	82	169	206	255	328	360	446	583	791	1372
Bienes y servicios para mantenimiento hogar	659	914	1076	1244	1403	1586	1820	2063	2507	3745
Gastos de compra, alquiler y mantenimiento de vivienda	23	63	99	175	225	369	435	643	1078	2470
Combustibles	122	106	81	74	49	50	46	36	27	17
Servicios públicos domiciliarios	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Muebles, accesorios y sus reparaciones	23	47	93	110	144	207	260	360	544	1207
Medicinas, productos y servicios de salud	12	16	22	26	39	46	52	73	116	274
Compra y reparación de medios de transporte personal	23	66	128	180	302	441	891	1780	3659	24693
Servicios de transporte público	0	5	9	18	47	28	50	156	308	2092
Servicios de comunicaciones	47	99	171	269	367	534	739	1048	1493	2937
Bienes y servicios para recreación	184	406	599	801	1006	1274	1714	2377	3834	9404
Libros, revistas y periódicos	0	1	2	1	2	4	5	7	16	25
Bienes y servicios para la educación	76	141	196	243	283	325	397	468	569	931
Bienes y servicios para la higiene personal	430	712	860	1061	1235	1453	1740	2125	2687	4487
Artículos personales y para bebés	30	74	89	133	183	250	335	479	639	1465
Gastos en turismo, hoteles y similares	2	4	8	14	19	42	86	148	305	1698
Pagos por seguros Serv financieros y crédito	204	435	661	877	1036	1270	1685	2258	3734	14291
Cuotas, derechos y otros pagos	4	8	19	28	31	37	59	103	159	558
Compra de bienes raíces y títulos valores	32	55	89	154	227	253	433	781	1491	3900
Ahorro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>3737</b>	<b>6724</b>	<b>9029</b>	<b>11447</b>	<b>14247</b>	<b>17376</b>	<b>22081</b>	<b>29386</b>	<b>41507</b>	<b>102334</b>

Nota. En pesos mensuales de 1994

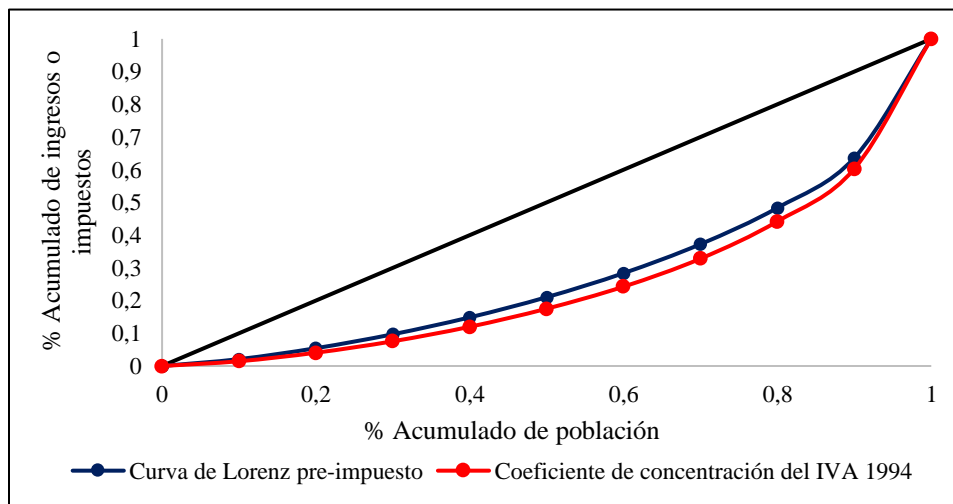
Adaptado de: DIAN. Oficina de Estudios Económicos

Adicionalmente, y a pesar de que se encuentra por fuera de la delimitación temporal planteada para el presente trabajo, se realizó el mismo ejercicio teniendo en cuenta la reforma tributaria decretada a partir de la Ley 1819 de 2016, debido a los posibles impactos que pudo generar dentro

de la distribución del ingreso el aumento de la tarifa general de dicho impuesto, que pasó del 16 al 19%. A continuación se muestran los resultados.

Luego de aplicar las tarifas diferenciadas a los 812 artículos contemplados en la ENIG de 1994, en la Tabla 6 se presentan los gastos promedios mensuales del IVA de los hogares por deciles de la población, distribuidos en 25 grupos de bienes y servicios. Se observa que para la población encuestada, el impuesto representó el 4,48% de su gasto promedio mensual. No obstante, este promedio varió desde 3,09% en el decil 1 hasta el 4,89% en el décimo decil. En otras palabras, se puede decir que el decil de mayores ingresos dispuso de una mayor parte de su gasto promedio mensual al pago de este impuesto.

Así mismo, otra forma de determinar la progresividad del tributo es observar si la curva de concentración del impuesto se encuentra por encima o por debajo de la curva de Lorenz antes de la acción fiscal.



*Figura 24.* Curva de Lorenz y curva de concentración del IVA, 1994

Fuente: DANE. Encuesta de Ingresos y Gastos 1994

Si bien es cierto que un impuesto se define como progresivo cuando su curva de concentración está siempre por debajo de la curva de Lorenz antes de impuestos, cuando ambas curvas se cruzan, como se observa en la Figura 24, no es posible determinar a simple vista la progresividad del

tributo. Por tanto, para calcular con mayor exactitud el grado de progresividad del IVA, a continuación se halla el índice de Kakwani.

Teniendo en cuenta que para 1994 el coeficiente de concentración del IVA, representado en la anterior figura y calculado a partir de la información presentada en la Tabla 6, fue de 0,5462, y que el índice de Gini antes de impuestos fue de 0,4870 (Véase Tabla 4), el índice de Kakwani obtenido para este año es de 0,0592. Es importante resaltar que aunque K es un número positivo su valor es muy cercano a cero, lo cual indica una progresividad moderada.

Luego de calcular los gastos en IVA por deciles de población, en la Tabla 7 se halla el gasto disponible, es decir, una vez descontado el pago del tributo establecido a partir de la Ley 6 de 1992. Comparando los resultados de las participaciones relativas de cada decil dentro del gasto antes y después del pago del IVA, se puede concluir que los siete primeros deciles mejoraron su situación, al incrementar su participación en el gasto disponible por encima de la registrada en el gasto total antes de impuesto.

*Tabla 7*  
*Índice de Gini según Ley 6 de 1992*

Decil	Gasto Disponible Total	Gasto Disponible Promedio	Participación %	Acumulado %
1	\$ 320.653.533	\$ 117.155	2,13%	2,13%
2	\$ 507.900.561	\$ 185.568	3,38%	5,51%
3	\$ 645.760.380	\$ 235.937	4,29%	9,81%
4	\$ 782.137.859	\$ 285.765	5,20%	15,01%
5	\$ 931.641.076	\$ 340.388	6,20%	21,20%
6	\$ 1.108.510.020	\$ 405.009	7,37%	28,58%
7	\$ 1.335.827.580	\$ 488.063	8,88%	37,46%
8	\$ 1.667.775.574	\$ 609.344	11,09%	48,55%
9	\$ 2.293.323.859	\$ 837.897	15,25%	63,81%
10	\$ 5.441.811.838	\$ 1.988.240	36,19%	100%
<b>Total</b>	\$ 15.035.342.280	\$ 549.337	100%	

**Índice de Gini después del IVA: 0,4843**

Nota. Concentración del gasto disponible en los hogares. Pesos mensuales de 1994  
Adaptado de: DIAN. Oficina de Estudios Económicos

De igual forma, con los cambios en la participación acumulada en el gasto de cada decil, se calculó un nuevo índice de Gini de 0,4843. Este indicador desciende muy ligeramente con relación al que se había calculado para el gasto total (0,4870). La diferencia entre los dos coeficientes de Gini, antes y después del impuesto, da como resultado un Reynolds-Smolensky de 0,0027, el cual permite concluir que la distribución del consumo, una vez aplicado el impuesto, fue más equitativa.

Por otra parte, para hallar los gastos en IVA de los hogares presentados en la Tabla 8, se tuvo en cuenta la ENIG 2006-2007 y la Ley 1111 del 2006. Con relación al ejercicio anterior, se deben destacar dos hechos fundamentales: (1) La tarifa general del impuesto pasó del 14 al 16% y (2) Si bien la encuesta presentó la información del gasto compilada en un menor grupo de bienes y servicios, 13 menos que en 1994, al desagregarse se puede obtener el gasto total mensual para 1084 artículos, un número mayor al presentado por la ENIG anterior.

*Tabla 8*

*Gasto en IVA de los hogares por grupo de productos según Ley 1111 de 2006*

Descripción	Deciles de la población									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Alimentos y bebidas no alcohólicas	1628	3041	3802	4328	4768	5393	5969	6488	7623	10686
Bebidas alcohólicas, cigarrillos y afines	598	1020	1252	1500	1829	2491	3136	4269	6452	9655
Prendas de vestir y calzado	855	1796	2921	4096	5016	6796	9216	12415	17837	32757
Alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles	216	331	429	550	675	788	924	1073	1418	2461
Muebles, artículos para el hogar y para la conservación ordinaria del hogar	880	1469	1915	2466	3124	3881	4932	6277	9277	23318
Salud	38	71	88	134	151	201	218	308	423	959
Transporte	450	1282	1954	3063	4407	6004	8541	11562	17781	37683
Comunicaciones	306	783	1305	2086	2926	4195	5524	7805	11832	23555
Recreación y cultura	274	625	973	1489	1900	2694	3472	5149	7269	18806
Educación	18	45	61	109	168	204	346	618	935	3105
Restaurantes y hoteles	795	1876	3196	3805	5118	6341	7231	9355	13187	20274
Bienes y servicios diversos	962	1773	2550	3529	4693	5602	8295	11978	19036	67435
<b>Total</b>	<b>7021</b>	<b>14113</b>	<b>20446</b>	<b>27155</b>	<b>34775</b>	<b>44592</b>	<b>57805</b>	<b>77294</b>	<b>113069</b>	<b>250694</b>

Nota. Promedios mensuales por decil en pesos de 2006

Fuente: DANE. Encuesta de Ingresos y gastos, 2006

Con relación a los datos hallados para 1994, se puede determinar que para el 2006 los hogares destinaron una mayor parte de su gasto promedio mensual al pago del IVA. El coeficiente IVA/gasto promedio mensual, pasó del 4,48 al 5,01%. Por otra parte, mientras el decil 1 destinó 3,36% de su gasto al pago de este tributo, el décimo decil lo hizo con 5,51%.

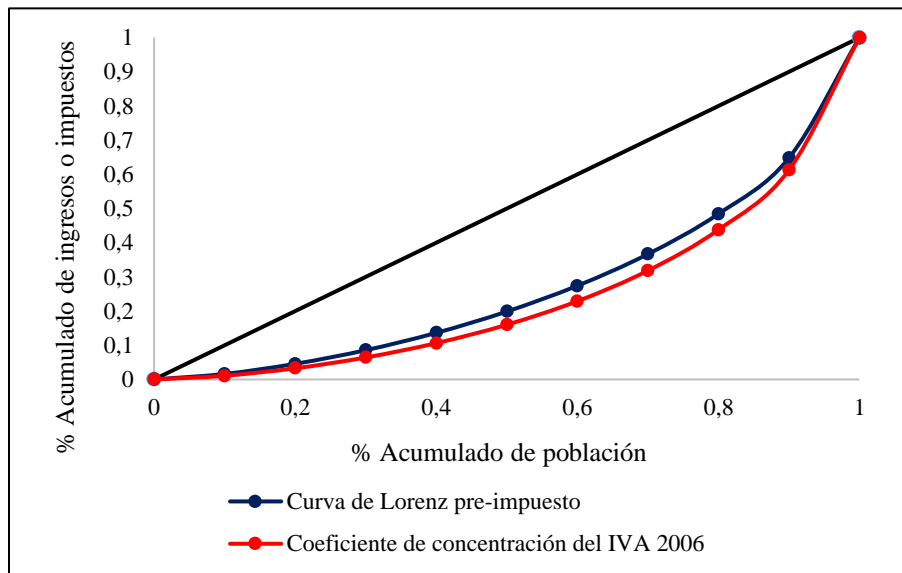


Figura 25. Curva de Lorenz y curva de concentración del IVA, 2006

Fuente: DANE. Encuesta de Ingresos y Gastos 2006

Como se observa en la anterior figura, al igual que para 1994, la curva de concentración del impuesto se encuentra ligeramente por debajo de la curva de Lorenz, lo cual indicaría cierto grado de progresividad en el pago del IVA. Realizando la resta entre el coeficiente de concentración (0,5618) y el índice de Gini antes de impuestos (0,498), se obtuvo un índice de Kakwani de 0,0629, lo cual permite concluir que el IVA siguió presentando una progresividad moderada.

Ahora, para determinar el impacto redistributivo del IVA a partir de la Ley 1111 de 2006, es necesario restar de los gastos totales (Véase Tabla 5) los pagos del impuesto (Véase Tabla 8). En la Tabla 9 se presentan los ingresos disponibles para cada decil de la población. Con esta información se puede concluir, al igual que en 1994, que las participaciones acumuladas en el



gasto de los primeros siete deciles aumentó luego del pago del IVA, mejorando la situación relativa del 70% de la población.

Una vez calculado el nuevo índice de Gini se observa que toma un valor menor después del pago del IVA, lo cual permite inferir que el pago del impuesto contribuyó a mejorar la distribución del gasto. Al realizar la resta entre el Gini antes (0,4988) y después de la acción fiscal (0,4955), el índice de Reynolds-Smolensky tomó un valor de 0,0033, lo cual ratifica que el pago del IVA tiene efectos levemente positivos sobre la distribución.

*Tabla 9*  
*Índice de Gini según Ley 1111 de 2006*

Decil	Gasto Disponible	Gasto Disponible Promedio	Participación%	Acumulado%
1	\$ 225.114.485.260	\$ 202.079	1,65%	1,65%
2	\$ 408.877.185.436	\$ 366.736	2,99%	4,64%
3	\$ 551.456.178.542	\$ 495.011	4,03%	8,67%
4	\$ 699.134.624.805	\$ 627.081	5,11%	13,79%
5	\$ 859.239.737.135	\$ 770.919	6,29%	20,07%
6	\$ 1.035.393.145.578	\$ 929.040	7,57%	27,65%
7	\$ 1.270.630.366.125	\$1.142.110	9,30%	36,94%
8	\$ 1.603.158.440.480	\$1.436.696	11,73%	48,67%
9	\$ 2.227.417.274.814	\$1.997.551	16,29%	64,96%
10	\$ 4.789.215.396.860	\$4.297.149	35,04%	100,00%
<b>Total</b>	\$ 13.669.636.835.035	\$1.226.437	100%	

**Índice de Gini después del IVA: 0,4955**

Nota. Concentración del gasto disponible en los hogares. Pesos mensuales de 2006

Fuente: DANE. Encuesta de Ingresos y gastos, 2006

Finalmente, como se mencionó al inicio de esta sección, se calcularon los pagos del IVA con base en la última reforma tributaria. Debido a que los resultados de la ENIG del 2016 no han sido publicados por el DANE, se tendrá en cuenta la información de ingresos y gastos del 2006 (Véase Tabla 5). A pesar que esta encuesta presenta 10 años de rezago respecto al momento en el que se aprueba la Ley 1819 de 2016, se consideró pertinente y válido realizar este ejercicio para

determinar la progresividad y el efecto redistributivo del IVA luego del aumento de las tarifas marginales.

Comparando las Tablas 8 y 10 se puede observar que a pesar del aumento en la tarifa general del impuesto, los pagos en IVA se redujeron para todos los deciles, con excepción del último. Este hecho se explica por los cambios en la clasificación de bienes y servicios que introdujo la Ley 1819. Mientras que a algunos productos se les redujo la tarifa diferencial del 10 al 5%, otros más comenzaron a tomarse como exentos y excluidos del pago del tributo.

*Tabla 10*

*Gasto en IVA de los hogares por grupo de productos según Ley 1819 de 2016*

Descripción	Deciles de la población									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Alimentos y bebidas no alcohólicas	2021	3776	4721	5374	5920	6696	7411	8056	9464	13268
Bebidas alcohólicas, cigarrillos y afines	220	376	461	552	673	917	1154	1571	2375	3554
Prendas de vestir y calzado	1015	2133	3469	4864	5957	8070	10944	14742	21181	38899
Alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles	337	518	672	861	1056	1235	1446	1680	2220	3853
Muebles, artículos para el hogar y para la conservación ordinaria del hogar	1001	1673	2180	2808	3557	4419	5615	7146	10562	26549
Salud	26	48	59	90	101	135	147	207	284	644
Transporte	417	1189	1812	2841	4087	5569	7922	10724	16492	34952
Comunicaciones	379	970	1616	2584	3625	5198	6844	9669	14659	29184
Recreación y cultura	263	598	931	1425	1818	2579	3323	4927	6956	17997
Educación	22	53	73	129	199	242	411	734	1110	3687
Restaurantes y hoteles	160	378	643	766	1030	1276	1455	1882	2654	4080
Bienes y servicios diversos	1105	2036	2929	4054	5390	6435	9528	13757	21864	77451
<b>Total</b>	<b>6967</b>	<b>13748</b>	<b>19566</b>	<b>26347</b>	<b>33415</b>	<b>42769</b>	<b>56200</b>	<b>75096</b>	<b>109822</b>	<b>254117</b>

Nota. Promedios mensuales por deciles en pesos de 2006

Fuente: DANE. Encuesta de Ingresos y gastos, 2006

Desde el punto de vista de la relación entre gasto en IVA y gasto promedio mensual, se puede decir en términos generales que a partir de las reformas instauradas con la Ley 1819 los hogares colombianos destinaron una menor parte de sus recursos para el pago de este tributo (4,94%). No obstante, el comportamiento entre los grupos poblaciones continuó siendo el mismo, a medida que se va avanzando entre el decil 1 y 10 se observa que los hogares designaron una mayor parte de

sus gastos mensuales al pago de este impuesto, lo cual permite concluir la progresividad del mismo. Para afirmar dicho comportamiento se puede observar la Figura 26 y calcular el índice de Kakwani.

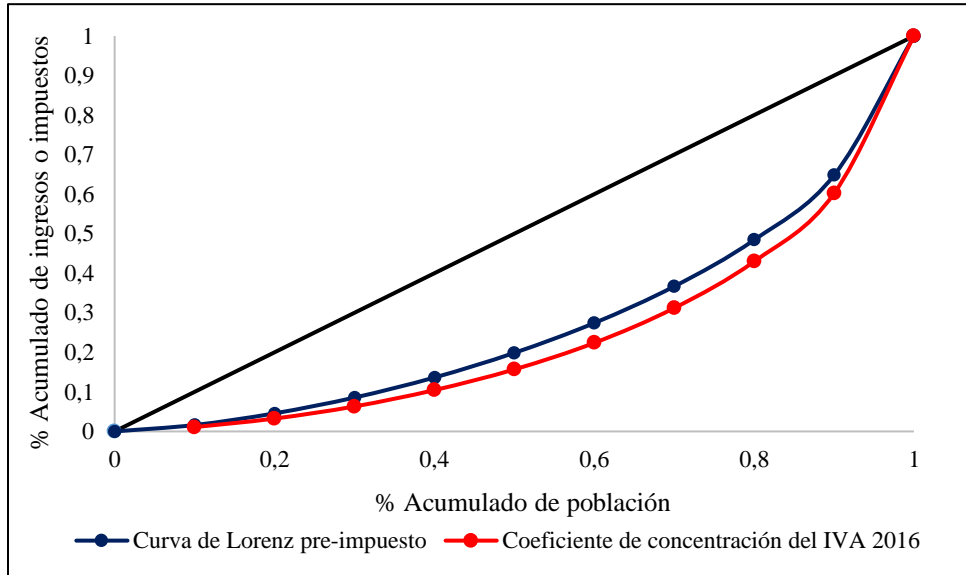


Figura 26. Curva de Lorenz y curva de concentración del IVA, 2016

Fuente: DANE. Encuesta de Ingresos y Gastos 2006

Dado que la curva de concentración del IVA está por debajo de la curva de Lorenz, y que la diferencia entre el coeficiente de concentración (0,570) y el índice de Gini antes de impuestos (0,4988) es de 0,07122, efectivamente se puede concluir que este tributo presenta un comportamiento ligeramente progresivo.

Al igual que para los dos casos anteriores, cuando se analiza la distribución del ingreso luego del pago del IVA, los primeros siete deciles de la población logran mejorar su situación inicial, al incrementar su participación en el gasto disponible por encima que la que registraban en el gasto total. De hecho, como se presenta en la siguiente tabla, el coeficiente de Gini después de impuestos desciende a 0,4951, mostrando una distribución más equitativa. Así mismo, un Reynolds-Smolensky de 0,0037, aunque casi neutral, confirma el efecto positivo que el pago de este tributo tiene sobre la distribución del consumo.

Tabla 11  
Índice de Gini después de la Ley 1819 de 2016

Decil	Gasto Disponible	Gasto Disponible Promedio	Participación %	Acumulado %
1	\$ 225.174.179.993	\$ 202.133	1,65%	1,65%
2	\$ 409.284.084.846	\$ 367.101	2,99%	4,64%
3	\$ 552.436.501.721	\$ 495.891	4,04%	8,68%
4	\$ 700.035.393.326	\$ 627.889	5,12%	13,79%
5	\$ 860.756.037.331	\$ 772.280	6,29%	20,09%
6	\$ 1.037.424.596.692	\$ 930.863	7,58%	27,67%
7	\$ 1.272.415.742.210	\$ 1.143.715	9,30%	36,97%
8	\$ 1.605.610.997.627	\$ 1.438.894	11,74%	48,71%
9	\$ 2.231.037.926.180	\$ 2.000.798	16,31%	65,02%
10	\$ 4.785.400.426.594	\$ 4.293.726	34,98%	100%
<b>Total</b>	\$ 13.679.575.886.520	\$ 1.227.329	100%	

**Índice de Gini después de impuestos: 0,4951**

Nota. Pesos mensuales de 2006

Fuente: DANE. Encuesta de Ingresos y Gastos 2006

**6.1.2. Impuesto Sobre la Renta (ISR) de personas físicas.** El propósito de esta sección es evaluar la progresividad y la contribución a la redistribución del ingreso del ISR a personas físicas o naturales. Para ello, se realizaron escenarios de simulación de pagos de ISR con base en la legislación tributaria vigente (Véase Apéndice B) para los años 1994, 2006 y 2015.

Una vez realizado el análisis de la distribución del ingreso antes de la intervención de toda política redistributiva, el siguiente paso consistió en determinar los pagos del ISR por deciles de la población. Para alcanzar este objetivo se ajustaron las distribuciones del gasto presentadas en las Tablas 4 y 5, teniendo en cuenta la composición porcentual del ingreso por fuentes y deciles de hogares, tomada a partir de las ENIG de 1994 y 2006.

Una vez ajustada la distribución del gasto por deciles de hogares y fuentes de ingresos (Véase Apéndice C), se procedió aplicando las tarifas del ISR vigentes para los años en cuestión. Para determinar los pagos del ISR a partir de las tarifas establecidas en el 2015, fue necesario proyectar la información de ingresos y gastos presentada por la ENIG de 2006, según lo dispuesto en la metodología propuesta por este trabajo.

Finalmente, teniendo los pagos del ISR distribuidos por deciles, el último paso consistió en calcular las participaciones relativas y acumuladas de cada grupo poblacional dentro del gasto total del impuesto para cada año. A continuación, en la Tabla 12, se encuentran los resultados del ejercicio planteado.

Tabla 12

*Pagos en ISR anuales organizados por deciles de la población*

Decil	Según la legislación tributaria de 1994a/			Según la Legislación tributaria de 2006b/			Según la legislación tributaria de 2015c/		
	Pago Promedio Anual	Participación %	Acumulado %	Pago Promedio Anual	Part %	Acum %	Pago Promedio Anual	Part %	Acum %
1	\$ -	0,0%	0,0%	\$ -	0,0%	0,0%	\$ -	0,0%	0,0%
2	\$ -	0,0%	0,0%	\$ -	0,0%	0,0%	\$ -	0,0%	0,0%
3	\$ -	0,0%	0,0%	\$ -	0,0%	0,0%	\$ -	0,0%	0,0%
4	\$ -	0,0%	0,0%	\$ -	0,0%	0,0%	\$ -	0,0%	0,0%
5	\$ -	0,0%	0,0%	\$ -	0,0%	0,0%	\$ -	0,0%	0,0%
6	\$ -	0,0%	0,0%	\$ -	0,0%	0,0%	\$ -	0,0%	0,0%
7	\$ 8.570	0,15%	0,15%	\$ -	0,0%	0,0%	\$ -	0,0%	0,0%
8	\$ 263.667	4,66%	4,81%	\$ -	0,0%	0,0%	\$ -	0,0%	0,0%
9	\$ 868.510	15,35%	20,17%	\$ 668.800	7,64%	7,64%	\$ 680.325	6,04%	6,04%
10	\$ 4.515.635	79,83%	100%	\$ 8.082.400	92,36%	100%	\$ 10.576.918	93,96%	100%
<b>Total</b>	\$ 5.656.382	100%		\$ 8.751.200	100%		\$ 11.257.243	100%	

Nota. a/ Ley 75 de 1986 (Modificado por el Decreto 2495 de 1993). Promedios anuales en pesos de 1994.

b/ Ley 1111 de 2006. Promedios anuales en pesos de 2006.

c/ Ley 1111 de 2006 (Modificado por la Ley 1607 de 2012). Promedios anuales en pesos de 2015.

Fuente: DANE. Encuesta de Ingresos y Gastos 1994 y 2006

De los resultados obtenidos es importante destacar que el gravamen presentó una marcada progresividad. Si bien el ISR de personas físicas se grava tanto en la fuente como por declaraciones, gran parte de los ingresos de los asalariados se encontraron exentos del pago de este tributo. Para 1994, se observa que la carga de este impuesto recayó en un 79,83% sobre las personas que conforman el decil más alto, seguido por el noveno decil, que participó con un 15,35% del recaudo total del ISR. El decil 7 y 8 aportaron, en conjunto, aproximadamente un 5%, mientras los otros seis deciles no presentaron pagos por concepto de renta.

Para corroborar la progresividad del ISR, se puede comparar la curva de concentración del ISR con la curva de Lorenz antes de la acción fiscal. En este sentido, si la curva de concentración del

impuesto se encuentra por debajo de la curva de Lorenz, es posible afirmar que existe progresividad en el pago de este tributo.

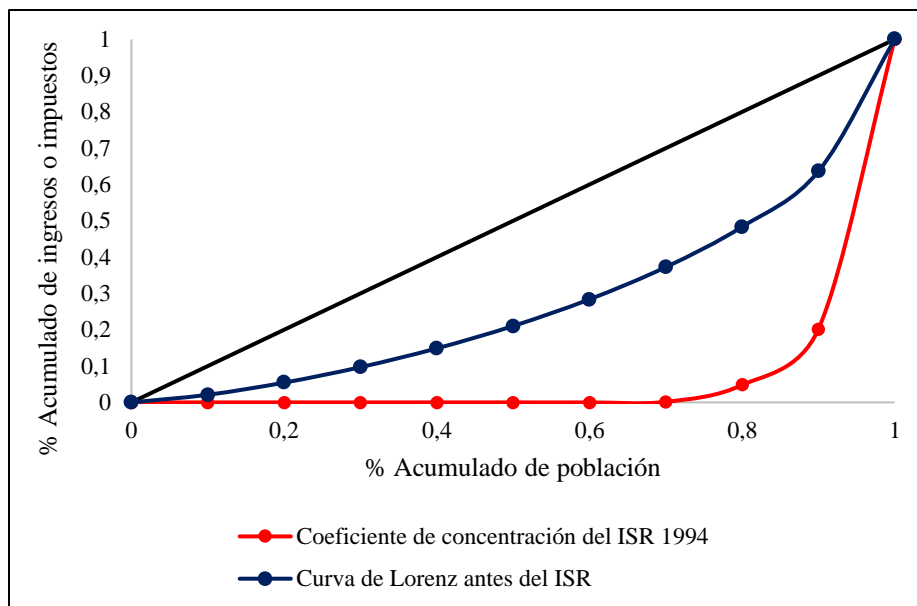


Figura 27. Curva de Lorenz y curva de concentración del ISR, 1994

Fuente: DANE. Encuesta de Ingresos y Gastos 1994

Como se observa en la figura 27, la curva de concentración del ISR para 1994 se encontró muy por debajo de la curva de Lorenz. Este comportamiento demuestra la progresividad del impuesto, pues a mayor nivel de ingresos, mayor es la participación de los deciles más altos en la recaudación del mismo. De igual forma, realizando la diferencia entre el coeficiente de concentración del impuesto (0,9441) y el índice de Gini antes del ISR (0,4870), se obtuvo un Kakwani de 0,4570, confirmando la alta progresividad en los pagos por concepto de renta.

Ahora, para realizar el análisis del impacto del ISR sobre la distribución de la renta, se calcularon los gastos disponibles luego de descontarse los pagos de dicho impuesto por deciles de la población. Como se observa en la tabla 13, el gravamen no tuvo ningún efecto en los gastos totales anuales de los hogares ubicados en los primeros seis deciles de la población, lo cual permitió que sus participaciones relativas dentro del gasto disponible total aumentaran con relación

a las mismas en ausencia del impuesto. Este hecho indicaría que la aplicación del impuesto generó un efecto positivo en la redistribución del consumo.

*Tabla 13*  
*Índice de Gini después del Decreto 2495 de 1993*

Decil	Gasto total anual	Pago anual del ISR	Gasto disponible total anual	Participación %	Acumulado %
1	\$ 3.970.613.388	\$ -	\$ 3.970.613.388	2,29%	2,29%
2	\$ 6.315.650.196	\$ -	\$ 6.315.650.196	3,64%	5,93%
3	\$ 8.045.607.720	\$ -	\$ 8.045.607.720	4,64%	10,57%
4	\$ 9.761.619.120	\$ -	\$ 9.761.619.120	5,63%	16,20%
5	\$ 11.647.555.248	\$ -	\$ 11.647.555.248	6,72%	22,92%
6	\$ 13.872.850.632	\$ -	\$ 13.872.850.632	8,00%	30,92%
7	\$ 16.755.126.012	\$ 23.456.075	\$ 16.731.669.937	9,65%	40,57%
8	\$ 20.978.394.888	\$ 721.656.507	\$ 20.256.738.381	11,68%	52,25%
9	\$ 28.883.503.368	\$ 2.377.111.632	\$ 26.506.391.736	15,29%	67,53%
10	\$ 68.662.733.616	\$ 12.359.290.628	\$ 56.303.442.988	32,47%	100,00%
total	\$ 188.893.654.188	\$ 15.481.514.841	\$ 173.412.139.347	100%	

**Índice de Gini después del ISR: 0,44628**

Nota. Concentración del gasto disponible en los hogares

Fuente: DANE. Encuesta de Ingresos y Gastos 1994

Efectivamente, el aumento en las participaciones relativas del gasto por parte de los primeros seis deciles de la población, dio como resultado un índice de Gini después del pago impositivo (0,4462) menor que el presentado antes de la acción fiscal (0,4870). La diferencia entre ambos coeficientes de Gini da como resultado un Reynolds-Smolensky de 0,0408, lo que quiere decir que la distribución del gasto mejoró cuando se aplicó este impuesto.

Por otra parte, como se observa en la Tabla 12, para determinar los pagos del ISR según la legislación vigente para el 2006 y 2015, se realizaron dos ejercicios teniendo como base la distribución del gasto presentada en la ENIG del 2006, siendo la última encuesta de ingresos y gastos publicada por el DANE. Con relación a los pagos del ISR, se puede determinar que, luego de las reformas desarrolladas por la Ley 1111 de 2006 y la Ley 1607 de 2012, el recaudo de este impuesto recayó en una mayor proporción sobre los últimos dos deciles de la población. Así

mismo, es importante destacar que, con la norma fiscal vigente para el 2015, la participación relativa en los pago del ISR aumentó aún más para el décimo decil de la población.

Para ilustrar los efectos de estas variaciones sobre la progresividad del impuesto, a continuación, en la Figura 28, se establece la comparación entre los coeficientes de concentración del ISR, según las tarifas del 2006 y 2015, con la curva de Lorenz antes de la acción impositiva.

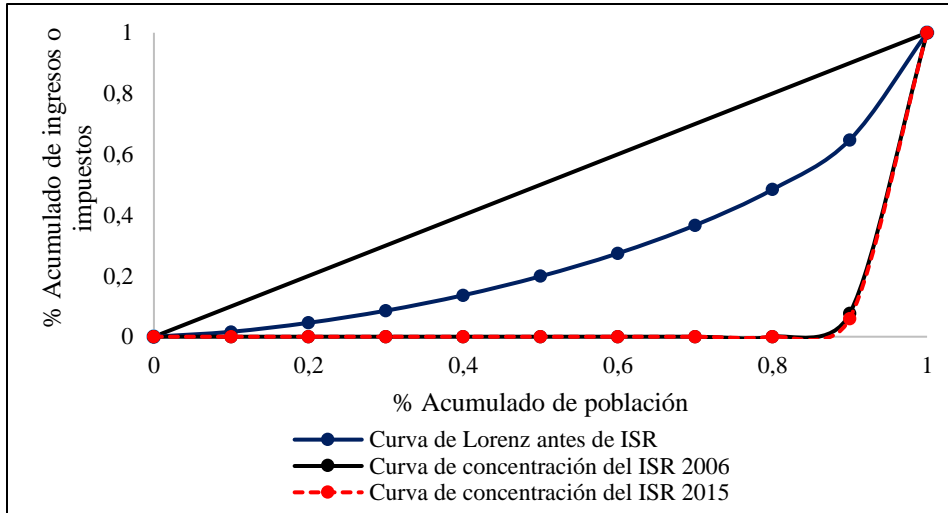


Figura 28. Curva de Lorenz y curva de concentración del ISR según la legislación vigente de 2006 y 2015

Fuente: DANE. Encuesta de Ingresos y Gastos 2006

A partir de la anterior figura, es importante señalar la elevada progresividad del ISR como resultado de la legislación vigente para los dos años en estudio, siendo mayor que para 1994 (Véase Figura 27). No obstante, a simple vista no es posible determinar bajo cual ley los pagos del impuesto se tornan más progresivos, ya que las dos curvas de concentración se superponen. Por tanto, se procedió a hallar el índice de Kakwani.

Teniendo en cuenta que los coeficientes de concentración del ISR, según la Ley 1111 de 2006 y la Ley 1607 de 2012, fueron de 0,9830 y 0,9865, respectivamente, y que el índice de Gini antes de impuestos para el 2006 fue de 0,4988, los índices de Kakwani, resultado de estas dos diferencias, fueron de 0,4841 y 0,4877, lo cual permite concluir que la normatividad vigente para el 2015 dio como resultado un ISR más progresivo con relación al presentado en el 2006.



Por último, para medir el impacto redistributivo y el índice de Gini después del ISR, se calcularon los gastos disponibles y las participaciones relativas y acumuladas luego de restar los pagos del impuesto (Véase Tabla 12) a los gastos totales.

*Tabla 14*  
*Índice de Gini según la legislación vigente de 2006*

Decil	Gasto total anual	Gasto disponible total anual	Participación %	Acumulado %
1	\$ 2.795.229.708.600	\$ 2.795.229.708.600	1,72%	1,72%
2	\$ 5.095.342.584.480	\$ 5.095.342.584.480	3,13%	4,84%
3	\$ 6.890.803.140.360	\$ 6.890.803.140.360	4,23%	9,07%
4	\$ 8.752.917.789.240	\$ 8.752.917.789.240	5,37%	14,44%
5	\$ 10.775.984.820.120	\$ 10.775.984.820.120	6,61%	21,06%
6	\$ 13.021.078.312.440	\$ 13.021.078.312.440	7,99%	29,05%
7	\$ 16.019.281.259.640	\$ 16.019.281.259.640	9,83%	38,88%
8	\$ 20.272.897.317.480	\$ 20.272.897.317.480	12,44%	51,32%
9	\$ 28.241.970.923.040	\$ 27.496.209.431.840	16,88%	68,20%
10	\$ 60.823.396.401.600	\$ 51.815.480.777.600	31,80%	100,00%
<b>Total</b>	\$ 172.688.902.257.000	\$ 162.935.225.141.800	100,00%	

**Índice de Gini después del ISR: 0,4698138**

Nota. Concentración del gasto disponible en los hogares  
Fuente: DANE. Encuesta de Ingresos y Gastos 2006

*Tabla 15*  
*Índice de Gini según la legislación vigente de 2015*

Decil	Gasto total anual	Gasto disponible total anual	Participación %	Acumulado %
1	\$ 3.797.037.121.492	\$ 3.797.037.121.492	1,71%	1,71%
2	\$ 6.921.508.053.690	\$ 6.921.508.053.690	3,12%	4,83%
3	\$ 9.360.459.800.616	\$ 9.360.459.800.616	4,22%	9,04%
4	\$ 11.889.954.397.972	\$ 11.889.954.397.972	5,36%	14,40%
5	\$ 14.638.086.543.206	\$ 14.638.086.543.206	6,59%	20,99%
6	\$ 17.687.819.202.147	\$ 17.687.819.202.147	7,97%	28,96%
7	\$ 21.760.574.959.306	\$ 21.760.574.959.306	9,80%	38,76%
8	\$ 27.538.682.576.902	\$ 27.538.682.576.902	12,40%	51,16%
9	\$ 38.363.863.853.101	\$ 37.605.250.811.499	16,94%	68,10%
10	\$ 82.622.438.249.540	\$ 70.834.357.724.069	31,90%	100%
<b>Total</b>	\$ 234.580.424.757.972	\$ 222.033.731.190.898	100%	

**Índice de Gini después del ISR: 0,4712371**

Nota. Concentración del gasto disponible en los hogares  
Fuente: DANE. Encuesta de Ingresos y Gastos 2006

A partir de los resultados presentados en las tablas 14 y 15, fue posible calcular los Reynolds-Smolensky según la legislación vigente para 2006 y 2015. De acuerdo con la Ley 1111 el RS fue de 0,029, mientras que con la Ley 1607 fue de 0,027. Estos indicadores permiten concluir dos aspectos importantes: (1) el ISR para los dos casos presenta un impacto positivo en la redistribución del gasto, y (2) a pesar que los pagos del impuesto fueron más progresivos según la ley vigente para 2015, el impacto redistributivo fue mayor con el ISR dispuesto para el 2006, dado que su recaudo como porcentaje del gasto total fue mayor.

De hecho, comparando las participaciones relativas, se puede observar que el gasto disponible para los dos últimos deciles se vio reducido en una mayor proporción luego de restar los pagos efectuados con las tarifas del ISR vigentes para el 2006, debido a que el recaudo según la Ley 1607 de 2012, como porcentaje del gasto total, fue menor: la relación “*pagos del ISR/Gasto total anual*” fue de 0,056 para 2006 y 0,053 para 2015.

## **5.2. Incidencia del gasto público social**

Como se estableció en la metodología, en esta sección del documento se analizó la incidencia de los subsidios en educación, salud, servicios públicos, pensiones y vivienda, sobre la distribución de la renta. Para ello, se tuvo en cuenta la evolución de los cambios de las coberturas por quintil de ingreso, utilizando la información obtenida por Sánchez y Núñez (1999), Lasso (2004) y el DNP (2018), a partir de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) publicada por el DANE para los años 1997, 2003 y 2015.

Sin embargo, la distribución del consumo de los hogares, antes y después de contabilizados los subsidios, se siguió calculando con base en las ENIG de 1994-1995 y 2006-2007, con el fin de tener una fuente homogénea de comparación con el ejercicio de la incidencia tributaria. Por tanto, la información de ingresos y gastos presentados en las tablas 4 y 5, se ajustaron en una distribución

por quintiles y con valores de 1997 y 2015, teniendo en cuenta las variaciones en la inflación para dichos años. Para el 2003 no fue necesario realizar tal estimación, pues sus valores fueron presentados de manera desagregada por la ECV de ese año. En el apéndice D se presentan las distribuciones del gasto por quintiles y el coeficiente de Gini calculado antes de la acción fiscal para los tres ejercicios.

Al igual que en la sección anterior, para establecer la progresividad/regresividad y la capacidad redistributiva del gasto social entre los diferentes quintiles, se utilizó el coeficiente de concentración del gasto y los indicadores de Kakwani y Reynolds-Smolensky. No obstante, se debe destacar que para este caso el coeficiente de concentración será progresivo (regresivo) si su resultado es un valor negativo (positivo), puesto que la progresividad se da si el gasto se concentra en los quintiles inferiores y no en los más altos, como sucedió para el ejercicio de los impuestos.

Así mismo, dado que el procedimiento realizado para hallar el coeficiente de concentración del gasto social, el índice de Kakwani y Reynolds-Smolensky, así como el coeficiente de Gini antes y después de la acción fiscal, es el mismo que se realizó para medir la incidencia tributaria, en esta sección se omite el procedimiento paso a paso y se presenta de manera agregada los resultados de estos indicadores.

De acuerdo con la información disponible para 1997, no fue posible evaluar la progresividad y los efectos redistributivos de todos los componentes del gasto público social. Para este año sólo se tuvieron en cuenta los subsidios en educación, salud y servicios públicos, los cuales representaron 3,26, 3,20 y 1,88% del PIB, respectivamente.

De igual forma, con relación a estos tres renglones del gasto, se debe destacar que: (1) Los gastos en educación incluyen las prestaciones en enseñanza primaria, secundaria y superior; (2) Los gastos en salud tienen en cuenta, específicamente, las transferencias al régimen subsidiado; y

(3) Los servicios públicos agrupan los subsidios en acueducto, saneamiento básico, energía, gas y telefonía fija.

Haciendo estas precisiones, en la Tabla 16 se presenta el gasto social y las participaciones relativas y acumuladas distribuidas por quintiles, así como los coeficientes que indican la progresividad y capacidad redistributiva de estas transferencias.

*Tabla 16*  
*Gasto público social distribuido por quintiles, 1997*

Quintil	Gasto Social	Participación %	Acumulado %
1	\$ 2.852.495.709.174	28,04%	28,04%
2	\$ 2.620.297.636.733	25,75%	53,79%
3	\$ 2.230.108.729.922	21,92%	75,71%
4	\$ 1.522.297.583.041	14,96%	90,67%
5	\$ 949.547.424.730	9,33%	100%
<b>Total</b>	\$ 10.174.747.083.600		

<b>Indicadores</b>	
Índice de Gini antes del gasto	0,5146
Índice de Gini después del gasto	0,4411
Coefficiente de Concentración del gasto	-0,241
Índice de Kakwani	0,7556
Índice de Reynolds-Smolensky	0,0735

Fuente: DANE. Encuesta de Calidad de Vida 1997

A partir de la tabla anterior, se puede decir que el gasto social para 1997 estuvo concentrado en los dos primeros quintiles, recibiendo el 53,79% del total de las transferencias. Por su parte, el último quintil representó únicamente el 9,33%. Con estas participaciones acumuladas, se observa que el gasto social presentó un comportamiento claramente progresivo. De hecho, el coeficiente de concentración del gasto es negativo (-0,241), lo cual indica que las transferencias gubernamentales aumentaron en términos absolutos a medida que se consideraron estratos de menor ingreso. A continuación, se presenta la comparación entre la curva de concentración y la curva de Lorenz antes de la acción fiscal.

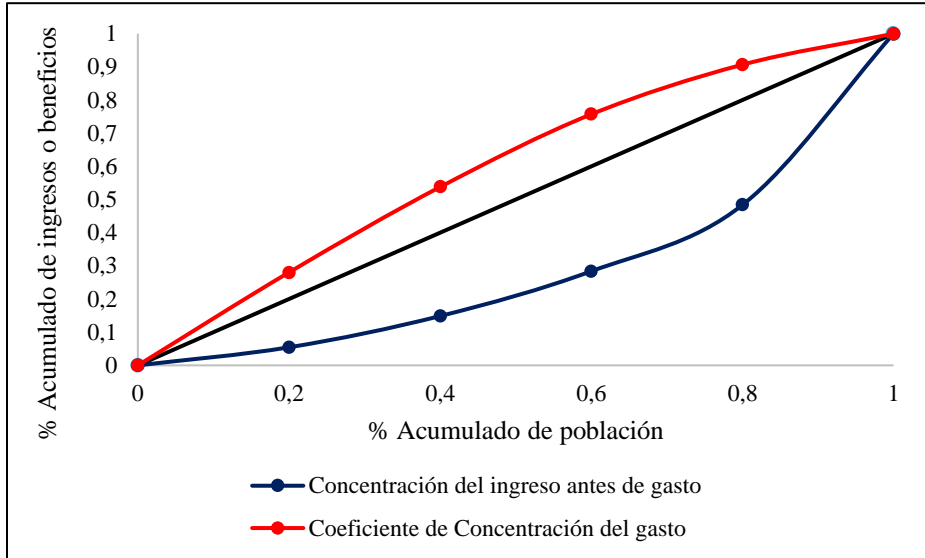


Figura 29. Curva de Lorenz y curva de concentración del gasto público social, 1997

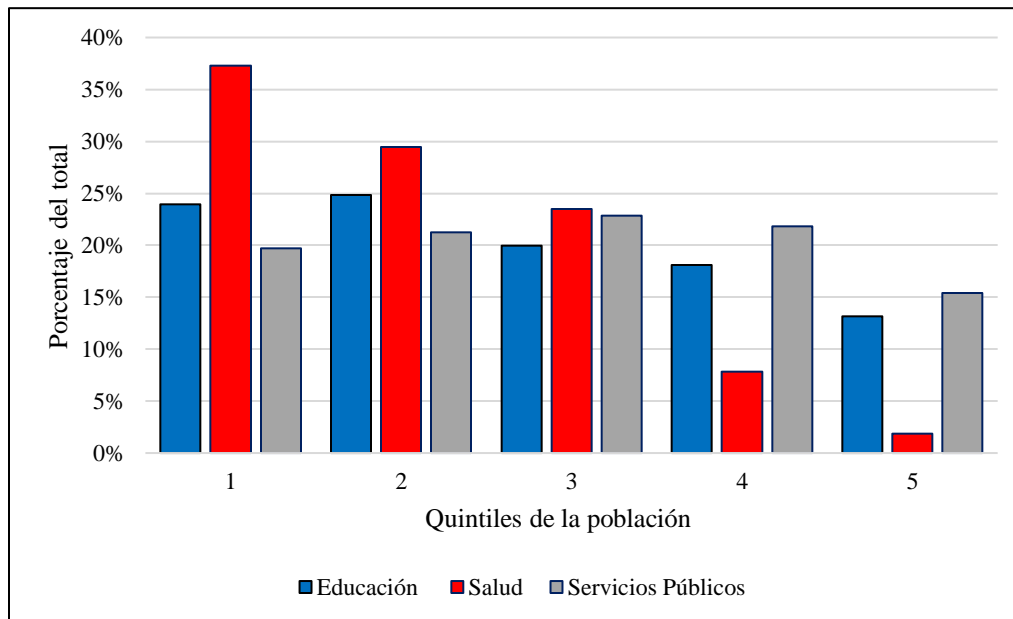
Fuente: DANE. Encuesta de Calidad de Vida 1997

Como se observa en la Figura 29, la curva de concentración del gasto (la cual mide el porcentaje acumulado del beneficio que recibe cada porcentaje acumulado de la población, ordenada de menor a mayor nivel de ingresos), se encuentra por encima de la línea de equidistribución, lo cual indica que el gasto fue absolutamente progresivo. Así mismo, el índice de Kakwani calculado para este ejercicio (0,7556) confirma dicho comportamiento.

En este sentido, se destaca que el gasto en salud fue el subsidio que presentó una mayor progresividad (Véase Figura 30). Se observa que el quintil con menores ingresos recibió el 37,3% del gasto total en salud, mientras que los hogares de los quintiles dos, tres y cuatro recibieron aproximadamente el 60% de los subsidios. Finalmente, el quintil de ingresos más altos participó únicamente con el 1,9%.

Por otra parte, en lo que se refiere a los gastos en educación, aunque la Figura 30 ilustra un comportamiento progresivo, éste no es tan marcado como el de las transferencias en salud. Esto se debe a que, si bien las transferencias en educación primaria y secundaria fueron bastante progresivas, los subsidios a la educación superior fueron regresivos. Sólo el 3,7% de los

estudiantes del sistema público de educación superior pertenecieron al quintil de menores ingresos, mientras el 70% pertenecieron a los dos últimos quintiles, según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 1997.



*Figura 30.* Distribución del total de los subsidios sociales por quintil de ingreso, 1997

Fuente: DANE. Encuesta de Calidad de Vida 1997

De acuerdo a la distribución de los subsidios en los servicios públicos, se destaca que ésta fue plana con relación al comportamiento presentado por los gastos en educación y salud. Cada uno de los quintiles participó con alrededor del 20% del gasto total, lo cual permite concluir que los subsidios de los servicios públicos no estuvieron relacionados con el nivel de ingreso.

Por último, a pesar de la neutralidad de los subsidios en servicios públicos y la regresividad de las transferencias en educación superior, el resultado del Reynolds-Smolensky (0,0735) muestra que el efecto del gasto social total sobre la distribución del consumo es positivo, ya que se redujo el índice de Gini de 0,5146 a 0,4411. Así mismo, la relación entre el ingreso del último y primer quintil, indica que los hogares de mayor ingreso pasaron de consumir 9 a 6 veces más que los hogares de más bajos recursos, luego de la acción fiscal.

Por otro lado, para determinar la progresividad y capacidad redistributiva del gasto social del 2003, se analizaron, además de las transferencias de la sección anterior, los gastos de seguridad social en pensiones y vivienda. Acerca de estos componentes del gasto, se tiene que los subsidios a pensiones fueron los más importantes, alcanzando el 3,47% del PIB, seguido por las transferencias en educación (3,42%), salud (1,94%), servicios públicos (0,53%) y vivienda (0,01%).

A diferencia de la distribución del gasto social de 1997, la tabla 17 muestra una elevada concentración de las transferencias sobre los hogares de mayores ingresos. De hecho, el 36,09% de los subsidios se concentraron en el último quintil, mientras que los cuatro restantes participaron en promedio con el 15,98%. Este comportamiento indicaría cierta regresividad en la distribución del gasto social para este año, sin embargo, para confirmarlo será necesario realizar el análisis gráfico de la curva de Lorenz y la curva de concentración del gasto, calcular el coeficiente de concentración y hallar el índice de Kakwani.

*Tabla 17*  
*Gasto público social distribuido por quintiles, 2003*

<b>Quintil</b>	<b>Gasto Social</b>	<b>Participación %</b>	<b>Acumulado %</b>
1	\$ 4.297.631.334.500	16,83%	16,83%
2	\$ 4.143.075.547.000	16,23%	33,06%
3	\$ 3.733.414.198.000	14,62%	47,68%
4	\$ 4.145.036.431.000	16,23%	63,91%
5	\$ 9.215.773.517.000	36,09%	100%
<b>Total</b>	\$ 25.534.931.027.500	100%	
<b>Indicadores</b>			
Índice de Gini antes del gasto			0,4478
Índice de Gini después del gasto			0,4219
Coficiente de Concentración del gasto			0,1926
Índice de Kakwani			0,2551
Índice de Reynolds-Smolensky			0,0259

Fuente: DANE. Encuesta de Calidad de Vida 2003

Dado que la curva de concentración del gasto se encuentra por debajo de la línea de equidistribución, como se muestra en la Figura 31, y que su coeficiente de concentración (0,1926) es un número positivo, se considera que las transferencias para el 2003 presentaron un comportamiento regresivo en términos absolutos. No obstante, el índice de Kakwani (0,2551) indica que la distribución fue progresiva en términos relativos. En otras palabras, aunque los subsidios se concentraron en los últimos quintiles, se distribuyeron más equitativamente que el ingreso antes de la política social. Por esta razón, la curva de concentración del gasto se encuentra en medio de la línea de equidistribución y la curva de Lorenz del ingreso pre-gasto público.

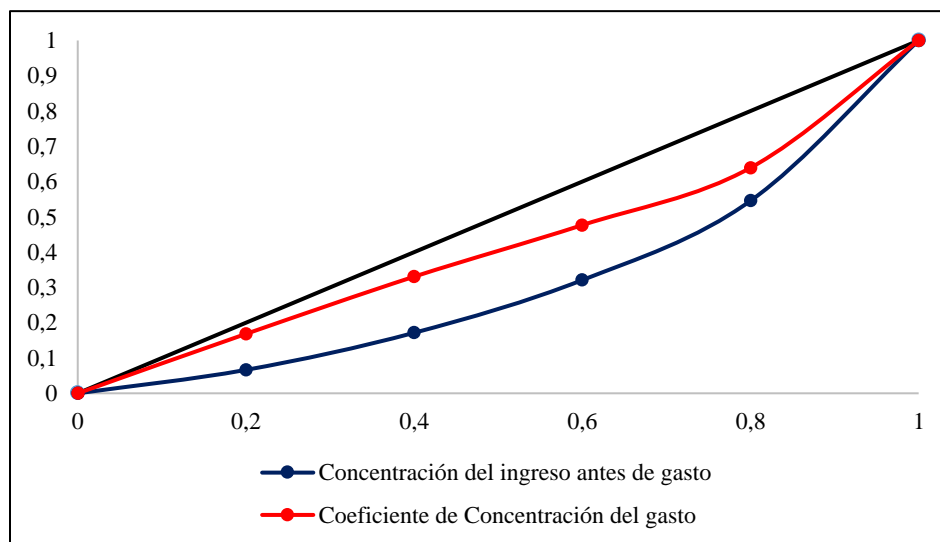


Figura 31. Curva de Lorenz y curva de concentración del gasto público social, 2003

Fuente: DANE. Encuesta de Calidad de Vida 2003

Que las transferencias pasaran de ser absolutamente progresivas en 1997, a ser regresivas en términos absolutos, y progresivas en términos relativos, obedeció a la inclusión de los subsidios en pensiones dentro del gasto social total. Como se puede ver en la Figura 32, los gastos de seguridad social en pensiones crecieron con relación a la distribución del ingreso. Mientras el primer quintil de la población tan sólo recibió el 0,3% del subsidio, el último quintil llegó a participar con el 79,8%.



Por otra parte, aunque el análisis gráfico de los gastos en vivienda (Véase Figura 32) no permite determinar con claridad su grado de progresividad o regresividad, el coeficiente de concentración (0,127) y Kakwani (0,3208) revelan que este subsidio presentó un comportamiento regresivo en términos absolutos y progresivo en términos relativos.

Los gastos en servicios públicos, al igual que los de vivienda, tampoco permiten determinar a primera vista si son o no progresivos. Sin embargo, su coeficiente de concentración (-0,055) y el índice de Kakwani (0,5028) permiten concluir, para este caso, un comportamiento absolutamente progresivo. De igual forma, los gastos en salud y educación continuaron siendo progresivos tanto en términos absolutos como relativos.

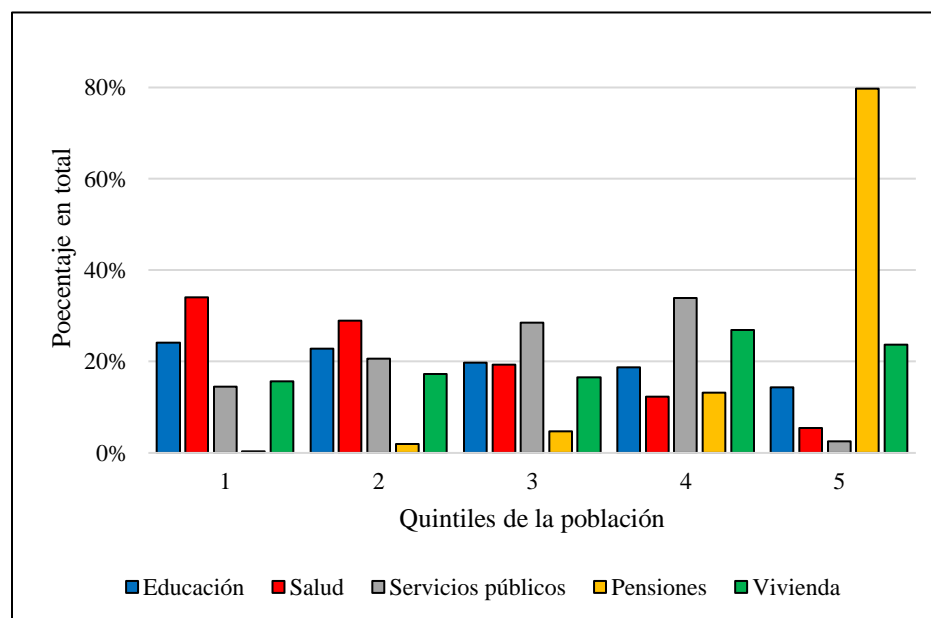


Figura 32. Distribución del total de los subsidios sociales por quintil de ingreso, 2003  
Fuente: DANE. Encuesta de Calidad de Vida 2003

Ahora, en cuanto a la capacidad redistributiva del gasto social total, medida a través del Reynolds-Smolensky (0,0259), se tiene que aunque positiva, es menor que la presentada en 1997. Luego de la acción fiscal, el coeficiente de Gini pasó de 0,4478 a 0,4219. En este sentido, se debe destacar que los RS para las transferencias en educación (0,4255) y salud (0,4292), indican que éstas fueron las que más aportaron en la función redistributiva del gasto social para el 2003.

Por último, para realizar el mismo proceso de análisis y evaluación de la composición, la progresividad y el poder redistributivo del gasto social para 2015, la Tabla 18 expone la distribución de las transferencias por quintiles de ingreso, teniendo en cuenta, al igual que para el 2003, los subsidios en educación, salud, servicios públicos, pensiones y vivienda.

Con base en la información obtenida, es importante destacar que todos los quintiles participaron aproximadamente con el mismo porcentaje del gasto social total. Aunque observando con detalle, se tiene que el último quintil presentó una mayor participación relativa (21,96%) dentro del gasto, seguido por el quintil de los hogares con menores ingresos, el cual participó con un 20,65%.

*Tabla 18*

*Gasto público social distribuido por quintiles, 2015*

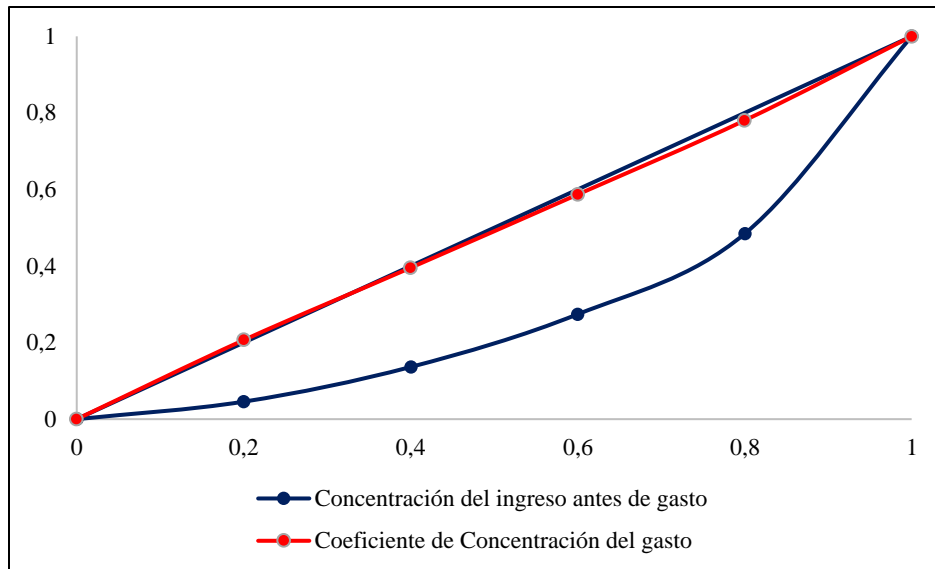
<b>Quintil</b>	<b>Gasto Social 2015</b>	<b>Participación %</b>	<b>Acumulado %</b>
1	\$ 13.227.094.907.200	20,65%	20,65%
2	\$ 12.104.621.065.600	18,90%	39,56%
3	\$ 12.251.534.611.200	19,13%	58,69%
4	\$ 12.394.291.734.400	19,35%	78,04%
5	\$ 14.062.136.153.600	21,96%	100%
<b>Total</b>	\$ 64.039.678.472.000	100%	

**Indicadores**

Índice de Gini antes del gasto	0,5298
Índice de Gini después del gasto	0,4384
Coefficiente de Concentración del gasto	0,0153
Índice de Kakwani	0,5145
Índice de Reynolds-Smolensky	0,0914

Fuente: DANE. Encuesta de Calidad de Vida 2015. DNP

En contraste con las participaciones relativas de los demás años analizados, con la presente información no es posible establecer a primera vista un comportamiento progresivo o regresivo absoluto del gasto social. Sin embargo, a partir de la relación entre la curva de Lorenz y la curva de concentración del gasto, se puede realizar un análisis preliminar.

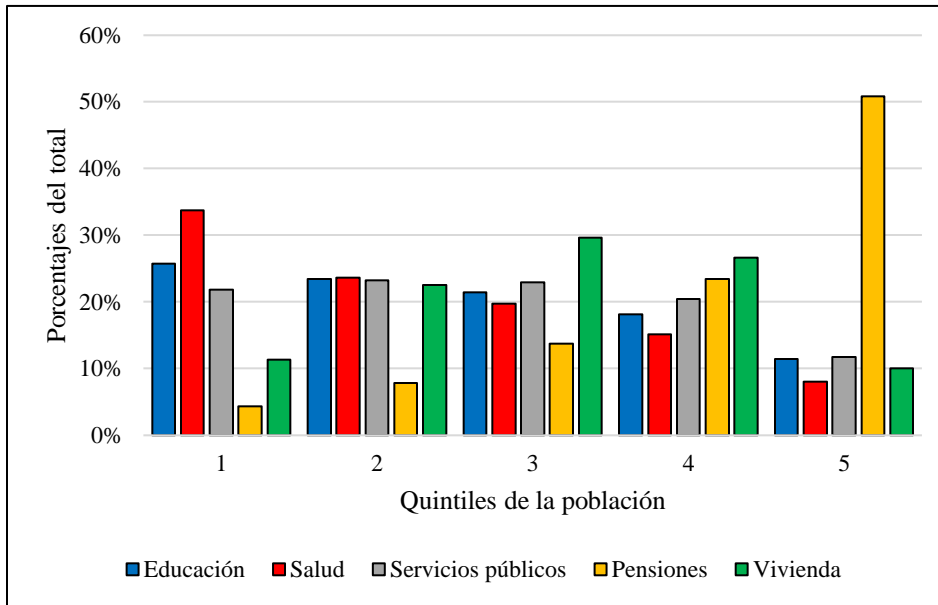


*Figura 33.* Curva de Lorenz y curva de concentración del gasto público social, 2015

Fuente: DANE. Encuesta de Calidad de Vida 2015. DNP

Al observar la anterior figura, es importante destacar que la curva de concentración del gasto cruza la línea de perfecta igualdad, por lo que este comportamiento no permite determinar la progresividad o regresividad de las transferencias. En este sentido, se recurrió al coeficiente de concentración del gasto, el cual mide el grado de concentración de la política social en los quintiles inferiores de la distribución.

El coeficiente de concentración del gasto social para 2015 (Véase Tabla 18), al ser un valor positivo, indica que los subsidios crecieron con el nivel de ingreso, por lo cual se asume un comportamiento regresivo en términos absolutos. No obstante, el índice de Kakwani calculado para el mismo periodo es mayor que cero (0,5145), lo que significa que el gasto público fue progresivo en términos relativos, pues éste se distribuyó de manera más equitativa que el ingreso antes de la acción fiscal, y por lo tanto contribuyó a disminuir la desigualdad.



*Figura 34.* Distribución del total de los subsidios sociales por quintil de ingreso, 2015  
Fuente: DANE. Encuesta de Calidad de Vida 2015. DNP

Examinando cada uno de los componentes del gasto social, se observa una conducta similar a la presentada para el año 2003, esto es: (1) una marcada regresividad, tanto en términos relativos como absolutos, en las transferencias de seguridad social en pensiones; (2) La regresividad absoluta (coeficiente de concentración: 0,0075) y progresividad relativa (Kakwani: 0,5223) por parte de los subsidios en vivienda; y (3) La progresividad absoluta y relativa de los gastos en Educación, salud y servicios públicos.

Finalmente, al realizar el cálculo del Reynolds-Smolensky (0,0914), se puede determinar que los gastos sociales en 2015 presentaron un efecto positivo sobre la distribución del ingreso, aún mayor que para 1997 y 2003. Evaluando los coeficientes de Gini, se observa una reducción de 0,5298 a 0,4384, luego de contabilizar el impacto de la política social. Así mismo, la razón entre el ingreso promedio del quintil superior y el inferior, señala que los hogares con mayores ingresos pasaron de consumir 11 a 6 veces más que el quintil de más bajos recursos.

En general, los indicadores propuestos en la metodología para evaluar la capacidad redistributiva del gasto social total, señalan que éste mejora la distribución del consumo efectuado

por los hogares colombianos ubicados en los primeros quintiles de la población. En este sentido, se debe destacar que los gastos en educación y salud fueron los que lograron impactar en mayor proporción y de forma positiva la distribución del consumo. Los RS para cada uno de estos subsidios fueron de 0,05181 y 0,03940, respectivamente.

### 5.3. Resumen

Tabla 19

*IVA: Indicadores de distribución, progresividad y capacidad redistributiva*

<b>Indicador</b>	<b>1994</b>	<b>2006</b>	<b>2016</b>
Índice de Gini antes de impuestos	0,4870	0,4988	0,4988
Índice de Gini después de impuestos	0,4843	0,4955	0,4951
Coefficiente de concentración del IVA	0,5462	0,5618	0,5700
Índice de Kakwani	0,0591	0,0629	0,0712
Índice de Reynolds-Smolensky	0,0027	0,0033	0,0037

Fuente: DANE. Encuesta de Ingresos y Gastos – Legislación Tributaria vigente

- Aunque se cree que el IVA es un impuesto regresivo porque grava el consumo sin tener en cuenta la capacidad de pago del comprador, recayendo sobre una fracción muy alta de los ingresos de los hogares con menos recursos, de acuerdo a los resultados de los ejercicios realizados en este capítulo se puede afirmar lo contrario: la estructura del IVA en Colombia, con tarifas diferenciales y productos de la canasta familiar excluidos, permitió que la mayor parte de los recursos recaudados por este tributo provinieran de los deciles de más altos ingresos.
- En este sentido, los coeficientes de concentración del IVA indican que la distribución de este impuesto estuvo más concentrada en los últimos deciles que la distribución del consumo antes de la acción impositiva. En otras palabras, los hogares de mayores ingresos pagaron proporcionalmente más IVA. De igual forma, los índices de Kakwani confirman el comportamiento progresivo de este impuesto, dado que la diferencia entre la distribución del consumo y la carga tributaria fue positiva en los tres ejercicios realizados.

- Por su parte, los índices de Reynolds-Smolensky, aunque con valores muy cercanos a cero, indican que la distribución del consumo fue más equitativa luego de la aplicación del IVA. Los tres coeficientes del Gini se redujeron después de descontar los pagos por concepto de IVA.
- A pesar que la reforma tributaria del 2016 decretó la tarifa general más alta del IVA en la historia de Colombia (19%), los índices de Kakwani y Reynolds-Smolensky calculados para los tres ejercicios indican que los pagos de este tributo, según la Ley 1819, fueron los más progresivos y redistributivos. Este hecho se explica por los cambios en la clasificación de bienes y servicios; mientras que a algunos productos se les redujo la tarifa diferencial del 10 al 5%, otros más comenzaron a tomarse como exentos y excluidos del pago de este tributo.

Tabla 20

ISR: Indicadores de distribución, progresividad y capacidad redistributiva

Indicador	1994	2006	2015
Índice de Gini antes de impuestos	0,4870	0,4988	0,4988
Índice de Gini después de impuestos	0,4462	0,4698	0,4712
Coefficiente de concentración del ISR	0,9441	0,9830	0,9865
Índice de Kakwani	0,4570	0,4841	0,4877
Índice de Reynolds-Smolensky	0,0408	0,0290	0,0275

Fuente: DANE. Encuesta de Ingresos y Gastos – Legislación Tributaria vigente

- Lo primero que se debe destacar en los ejercicios realizados para determinar el comportamiento del ISR a personas físicas o naturales, es su alto grado de progresividad. Como lo muestran los tres coeficientes de concentración, el pago por concepto de renta recayó en su mayoría sobre el décimo decil.
- El ISR de personas físicas fue progresivo en virtud de la renta exenta y las tarifas marginales. Gran parte de los asalariados no estuvieron obligados a contribuir con este impuesto, ya sea por declaración de renta o retención en la fuente. De hecho, según la legislación tributaria

vigente para el 2006 y 2015, los ocho primeros deciles no participaron en el pago de este impuesto, mientras que en 1994 contribuyeron sólo con el 4,81% del recaudo total.

- A pesar que el ISR, según la legislación vigente para 1994, presentó una progresividad menor que la estimada para los otros dos ejercicios, tuvo un mayor impacto sobre la redistribución del ingreso. A medida que aumentó la progresividad del impuesto, su capacidad redistributiva se vio disminuida debido a que el recaudo total como porcentaje del gasto fue reduciéndose.

*Tabla 21*

*Gasto público social: Indicadores de distribución, progresividad y capacidad redistributiva*

<b>Indicador</b>	<b>1997</b>	<b>2003</b>	<b>2015</b>
Índice de Gini antes de impuestos	0,5146	0,4478	0,5298
Índice de Gini después de impuestos	0,4411	0,4219	0,4384
Coefficiente de concentración del gasto	-0,241	0,1926	0,0153
Índice de Kakwani	0,7556	0,2551	0,5145
Índice de Reynolds-Smolensky	0,0735	0,0259	0,0914

Fuente: DANE. Encuesta de Ingresos y Gastos – Encuesta de Calidad de Vida

- Observando los indicadores de Kakwani, se puede concluir que el gasto social para los tres años fue progresivo en términos relativos. Sin embargo, sólo para 1997 éste fue absolutamente progresivo, es decir, únicamente en este año los subsidios se concentraron en mayor medida sobre la población con menores ingresos. Este hecho se debe a que en el ejercicio realizado para 1997 no se contabilizó el gasto en pensiones, que, como se vio en los otros dos ejercicios, fue muy regresivo.
- Los gastos estimados para 2003 y 2015 fueron regresivos en términos absolutos y progresivos en términos relativos. En otras palabras, aunque se concentraron en los quintiles de mayores ingresos, presentaron una distribución más equitativa que la del ingreso antes de la acción fiscal. Por este motivo, se concluye que las transferencias tuvieron un efecto positivo en la redistribución del consumo, ya que redujeron los coeficientes de Gini en los tres años.

- Por último, se debe destacar que las transferencias en educación y salud presentaron una progresividad absoluta durante los tres periodos, explicando en gran parte la capacidad redistributiva del gasto social total, que aunque mínima, fue positiva y constante.

## 6. Conclusiones

En contraste con la tendencia observada en el resto del mundo, América Latina logró reducir la desigualdad en la distribución del ingreso desde finales del siglo XX. Sin embargo, más allá de estos avances, la región continuó presentando los más altos índices de concentración del ingreso a nivel internacional. En este sentido, se observa que la mejora en términos distributivos se dio como resultado del crecimiento económico sostenido y la significativa reducción de la pobreza, más no por la acción redistributiva de la política fiscal.

De hecho, es claro que a diferencia de los países miembros de la OCDE, donde el conjunto de instrumentos fiscales logró reducir los niveles de desigualdad, en el promedio de países de Latinoamérica los efectos redistributivos de la política fiscal fueron marginales. Por ejemplo, para el año 2011, el coeficiente de concentración de Gini antes y después de transferencias e impuestos varió de 0,52 a 0,51 en América Latina, mientras que en los países europeos pertenecientes a la OCDE pasó de 0,46 a 0,34, evidenciando un mayor impacto de su política fiscal sobre la distribución de ingreso.

Al respecto, se encontró que algunas de las causas de la baja capacidad redistributiva de la acción fiscal en Latinoamérica, fueron la escasa efectividad de los sistemas tributarios, la baja carga impositiva, la erosión de las bases imponibles por medio de los gastos tributarios y la elevada evasión de impuestos. En suma, estos elementos generaron que los ingresos tributarios siguieran manteniendo una baja participación con relación al PIB. Así pues, si bien los ingresos tributarios



en la región pasaron de representar el 16% del PIB en 1990 al 23% en el 2015, estos continuaron siendo relativamente bajos si se comparan con el promedio de países de la OCDE, donde los ingresos tributarios representaron el 34% del producto en el 2015.

Como consecuencia de este hecho, la financiación del gasto social estuvo comprometida en Latinoamérica, afectado el impacto de la política fiscal sobre el ingreso de los estratos más bajos. De esta forma, aunque el gasto público social experimentó un importante crecimiento durante los 25 años del análisis, especialmente encaminado a garantizar el acceso universal a educación y salud pública, los niveles de gasto social per cápita continuaron siendo muy bajos con relación al promedio de los países de la OCDE.

Por otra parte, un elemento adicional que limitó la capacidad redistributiva de la política fiscal en América Latina, fue la reducida participación del ISR a personas físicas dentro del recaudo total de este impuesto. En promedio, desde 1990 a 2015, los países de la región recaudaron 1,9 y 3,8% del PIB por concepto de renta a personas físicas y sociedades, respectivamente, mientras que en los países miembros de la OCDE el recaudo de estos dos impuestos, como porcentaje del producto, fue del 8,5 y del 2,9%.

Para el caso específico de Colombia, se observa un comportamiento similar al presentado por el conjunto de Latinoamérica. En cuanto a la distribución del ingreso, el país experimentó una leve mejoraría a través de la primera década del siglo XXI, a causa del crecimiento económico generado por el auge del sector minero-energético. No obstante, no se logró reducir el coeficiente de Gini por debajo de los niveles presentados en 1990 y 1991, lo cual hizo que Colombia siguiera presentando una de las economías más desiguales de la región y del mundo.

A pesar que los artículos 363 y 366 de la Constitución de 1991, sentaron las bases de una política fiscal con un alto grado de progresividad y una clara finalidad redistributiva, en la práctica la

acción fiscal no logró reducir los índices de concentración del ingreso de forma significativa, lo cual se explica en función de la baja carga tributaria efectiva, la poca participación del ISR a personas físicas dentro del ingreso tributario total, la mayor dependencia de los ingresos provenientes del IVA y la existencia de componentes regresivos dentro del gasto público social.

Por un lado, si bien es cierto que las trece reformas tributarias que se implementaron para financiar el aumento del gasto público, luego de la reforma constitucional de 1991, permitieron incrementar los ingresos tributarios del 6,6% del PIB en 1990 al 14,9% en 2015, estos siguieron siendo relativamente bajos si se comparan con los presentados por los países miembros de la OCDE, donde alcanzaron el 34% del PIB para el último año.

Además, como dichas reformas dieron lugar a una mayor participación del IVA y del ISR a sociedades dentro de los ingresos tributarios totales, la estructura impositiva colombiana presentó ciertas características que la alejaron de su función redistributiva.

Por ejemplo, desde 1990 hasta el 2015 los recursos fiscales provenientes del ISR de personas físicas permanecieron en niveles muy bajos, con un promedio de participación del 13%, en comparación con el ISR de sociedades con 87%. Este hecho indica que en Colombia el sistema impositivo ha desaprovechado el impacto redistributivo del ISR de personas físicas. Como se vio en las estimaciones realizadas para los tres años, gracias a las rentas exentas y las tarifas marginales, este impuesto presentó un alto grado de progresividad, sin que esto condujera a una significativa reducción de la concentración del ingreso.

De acuerdo con esto, el caso del ISR de personas físicas en Colombia es el claro ejemplo de que los tributos progresivos con bajos niveles de recaudación producen efectos muy limitados en materia distributiva. De hecho, a pesar que los pagos por concepto de renta, según la legislación

vigente para 1994, presentaron una progresividad menor que la registrada en los otros dos ejercicios, su efecto redistributivo fue superior, ya que para este año se presentó un mayor recaudo.

El caso del IVA en Colombia fue bastante particular. Aunque generalmente se cree que éste es un impuesto regresivo porque grava el consumo sin tener en cuenta la capacidad de pago del comprador, recayendo sobre una fracción muy alta de los ingresos de los hogares con menos recursos, de acuerdo a las estimaciones realizadas en este trabajo se puede afirmar lo contrario: La estructura del IVA en Colombia, con tarifas diferenciadas y productos de la canasta familiar excluidos, permitió que la mayor parte de los recursos recaudados por este tributo provinieran de los deciles de más altos ingresos.

De esta forma, a pesar que la tarifa general del IVA se incrementó del 10 al 19% durante los años analizados, este impuesto presentó un comportamiento progresivo, a diferencia de lo ocurrido en gran parte de América Latina. Sin embargo, esta situación no se tradujo en un impacto significativo sobre la distribución del ingreso. Observando los indicadores de Reynolds-Smolensky, se puede determinar que la capacidad redistributiva del IVA, aunque positiva, fue muy limitada.

Por otra parte, el impacto distributivo del gasto público social muestra que hay efectos diferenciados de acuerdo al componente que se examine. Si bien las transferencias en educación y salud presentaron una progresividad absoluta y relativa, así como un alto impacto redistributivo, otros gastos, como los subsidios en pensiones, se concentraron en los hogares de mayores ingresos.

Así pues, sólo el ejercicio realizado para analizar la incidencia de los subsidios públicos de 1997, dio como resultado un comportamiento absolutamente progresivo y un alto impacto en la distribución del ingreso, debido a que para este año solamente se tuvieron en cuenta las transferencias en educación, salud y servicios públicos. Por el contrario, al incluir los subsidios de

seguridad social en pensiones, los resultados del gasto social total arrojaron un comportamiento regresivo en términos absolutos, y progresivo en términos relativos, lo cual condujo a reducir su capacidad redistributiva.

De esta manera, es importante señalar que si bien el incremento del gasto público en la década de los noventa tuvo su origen en los mandatos constitucionales que empezaron a regir con la reforma del 1991, a partir del nuevo milenio, el incremento del gasto social se explica por el aumento de los subsidios en pensiones. Esta modificación en la composición del gasto se dio en función de dos hechos: (1) La creación del Sistema General de Participaciones (Ley 715 de 2001) y el mayor control en el crecimiento de los recursos de las transferencias territoriales (Ley 1176 de 2007), limitaron el crecimiento de los subsidios en educación y salud; y (2) Desde la implementación de la Ley 100 de 1993, el pago para cubrir el faltante de pensiones aumentó de 1,4% del PIB a 3,5% en 2015.

Por tanto, aunque el gasto social dentro del PGN tuvo un crecimiento significativo desde finales del siglo XX, su evolución no estuvo directamente relacionada con subsidios progresivos y de alto impacto redistributivo, incumpliendo con las premisas constitucionales contempladas en el artículo 366 y cuestionando el objetivo de la política social en Colombia.

En general, los resultados de esta investigación advierten que uno de los grandes retos que enfrenta el país es mejorar el poder redistributivo de la política fiscal, pues más allá que los ingresos tributarios y el gasto público social aumentaron 125% y 154%, respectivamente, sus efectos sobre la distribución del ingreso continuaron siendo limitados. En esta dirección, el presente trabajo identifica que los medios más efectivos para alcanzar los propósitos relacionados con la reducción de la desigualdad, son el aprovechamiento del alto potencial redistributivo del ISR a personas físicas y la modificación de la composición del gasto público social.

Por parte del sistema impositivo, se hace necesario una reforma capaz de incrementar los ingresos tributarios y recomponer la estructura del ISR, permitiendo: (1) Financiar un aumento de los gastos en educación, salud y servicios públicos de calidad; y (2) Aumentar el recaudo total del ISR de personas físicas, al tiempo que se reduce la carga tributaria de las empresas por concepto de renta.

Así mismo, la investigación identifica que la evolución de los subsidios no estuvo sujeta a los preceptos constitucionales del gasto social. Por lo cual, se deben limitar aquellas transferencias que han tenido un comportamiento regresivo y han contribuido a concentrar el ingreso en los hogares de mayores recursos. En este sentido, se hace indispensable desarrollar una reforma al régimen pensional que modere la magnitud del gasto público en pensiones y corrija su regresividad.

Finalmente, se recomienda recolectar de forma periódica, pública y transparente la información de los ingresos y gastos de los hogares en Colombia, ya que estos datos facilitarían el análisis y la medición continua de la incidencia distributiva de la política fiscal. Históricamente el DANE ha venido publicando la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los hogares cada diez años.

**Referencias bibliográficas**

- Alesina, A., & Rodrik, D. (1994). Distributive politics and economic growth. *Quarterly Journal of Economic* , 465-490.
- Alvaredo, F., & Londoño Vélez, J. (2014). Altos ingresos e impuestos de renta en Colombia, 1993-2010. . *Economía Institucional* , 157-194. .
- Alvis, C., & Castrillón, C. (2013). Tamaño óptimo del gasto público colombiano: una aproximación desde la teoría del crecimiento endógeno . *Cuadernos de Economía* .
- Amarante, V. (2008). Crecimiento económico, distribución del ingreso y conflicto social: el caso de América Latina. *CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.* , 31-65.
- Amarante, V., & Jiménez, J. P. (2015). *Desigualdad, concentración y altas rentas en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Arévalo, D., & Rodríguez, Ó. (2001). *Gremios, Reformas Tributarias y Administración de Impuestos en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia .
- Atkinson, A. (1970). On the measurement of inequality. *Journal of Economic Theory*, 244-263.
- Atkinson, A. (1981). *La economía de la desigualdad*. Barcelona: Crítica.
- Atkinson, A. (2016). *Desigualdad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Avila, J. (2017). El rol de la tributación como instrumento distributivo del ingreso y la riqueza. *Análisis 8/2017*, 1-21.
- Avila, J., & Cruz, Á. (2006). *La progresividad del sistema tributario colombiano de orden nacional: Un análisis para el IVA y el ISR*. Bogotá, D.C.: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

- Banco de la República. (2010). *Regla Fiscal para Colombia*. Bogotá. Recuperado el 7 de Julio de 2010, de [http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/otros/regla\\_fiscal\\_2010.pdf](http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/otros/regla_fiscal_2010.pdf)
- Banco de la República de Colombia, B. V. (19 de 02 de 2018). *Guía temática de política fiscal*. Obtenido de Red Cultural del Banco de la República: [http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=Pol%C3%ADtica\\_fiscal](http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=Pol%C3%ADtica_fiscal)
- Barreiz, A., J. B., & Pecho, M. (2017). *Revisiting Personal Income Tax*. Paris: OCDE Development Centre Working Papers.
- Bentham, J. (2008). *Los principios de la moral y la legislación*. Claridad.
- Berg, A., & Ostry, J. (2011). Inequality and unsustainable growth: Two sides of the same coin. *IMF Staff Discussion Note 11/08*.
- BID. (2013). *More than revenues, Taxation as a development tool*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. (2015). *Decentralizing Revenue in Latin America Why and How*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Buchanan, J. (1986). The Constitution of Economic Policy. *American Economic Review*, 243-250.
- Buchanan, J. (2010). El contrato posconstitucional. En J. Buchanan, *Los límites de la libertad. Entre la anarquía y el Leviatán*. (págs. 63-87.). Katz Editores.
- Buchanan, J., & Brennan, G. (1987). *El poder fiscal: Fundamentos analíticos de una constitución fiscal*. Madrid: Unión Editorial, S.A.
- Cárdenas, M., Mejía, C., & Oliveros, M. (2006). La economía política del proceso presupuestal: El caso colombiano. *Serie de Estudios Económicos y Sectoriales*, 1-79.

- CEPAL & IEF. (2014). *“Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y la Unión Europea.* Finanzas Públicas. Eurosocial.
- CEPAL. (2001). *Consideraciones sobre el Índice de Gini para medir la concentración del Ingreso.* Santiago de Chile: División de Estadística y Proyecciones Económicas.
- CEPAL. (2013). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal.* Santiago de Chile: (LC/L.3580).
- CEPAL. (2013). *Panorama Social de América Latina 2013.* Santiago de Chile: Publicacio de las Naciones Unidas.
- CEPAL. (2015). *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2015. Dilemas y espacios de políticas.* Santiago de Chile: División de Desarrollo Económico de la Comisión de América Latina y el Caribe.
- CEPAL, C. E. (2017). *Panorama Social para América Latina 2016.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL, IEF. (2014). *Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y la Unión Europea.* Madrid: Instituto de Estudios Fiscales (IEF).
- Cichon, M., & Scholz, W. (2009). *"Social security social impact and economic performance: a farawell to the three famous myths". Building Decent Societies: Rethinking the Role of Social Security in State Building.* Londres: P. Townsend .
- Cifuentes, A. (1994). El sistema tributario de las entidades territoriales dentro de la estrategia de descentralizacion . En B. d. Republica, *Diez años de descentralizacion. Resultados y perspectivas* . Santafé de Bogotá : Kinte .



Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (01 de Diciembre de 2017). *CEPALSTAT / Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas*. Obtenido de <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>

Concha, T., Ramírez, J. C., & Acosta, O. L. (2017). *Tributación en Colombia: reformas, evasión y equidad. Estudios y Perspectivas. Oficina de la CEPAL en Bogotá.*

*Constitución Política de Colombia*. (1991). 2da Ed. Legis.

*Datos Banco Mundial*. (10 de Marzo de 2018). Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/>

Deaton, A. (2015). *El Gran Escape: Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (1994). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 1994-1995*. Bogotá, D.C.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (1997). *Encuesta de Calidad de Vida*. Bogotá, D.C.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2003). *Encuesta de Calidad de Vida*. Bogotá, D.C.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2006). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2006-2007*. Bogotá, D.C.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2015). *Encuesta de Calidad de Vida*. Bogotá, D.C.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2018). *Hacia un nuevo sistema de subsidios y transferencias. Más justo, transparente y eficiente*. Bogotá.

*Departamento Nacional de Planeación*. (10 de Marzo de 2018). Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/default.aspx>

- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales*. (10 de Marzo de 2018). Obtenido de <https://www.dian.gov.co>
- Easterly, W. (2007). Inequality does cause underdevelopment: Insights from a new instrument. *Journal of Development Economics*, 755-776.
- Estrada, F., & González, J. I. (2014). Política tributaria y economía fiscal en los enfoques de Hayek y Brennan/Buchanan. *MPRA Paper No. 57123, posted 9*.
- FMI. (2017). *Monitor Fiscal: resumen ejecutivo*. Nueva York: FMI.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2017). *Informe Anual del FMI 2017: Promover el crecimiento inclusivo*. Washington: FMI.
- Fondo Monetario Internacional. (2014). *Fiscal Policy and income inequality*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Fondo Monetario Internacional. (16 de Abril de 2018). Obtenido de <http://www.imf.org/external/spanish/index.htm>
- Gangas, P. (2003). Desigualdad y pobreza América Latina y Europa desde 1950. *Política y Cultura*, 29-51.
- Gini, C. (1912). Sulla misura della concentrazione e della variabilità dei caratteri. *Atti del Reale Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti*, 1203-1248.
- Gini, C. (1921). Measurement of Inequality of Incimes. *The economic Journal*. Vol. 31, No. 121, 124-126.
- Gini, C. (2005). On the Measurement of Concentration and variability of characters. *METRON International Journal of Statistics*. Vol. 1, 3-38.
- Giraldo Ramírez, J. (2008). Rawls, la Validación de la Guerra Justa. En J. Gonzáles, & M. Pérez, *Pluralismo, Legitimidad y Economía Política. Ensayos Críticos sobre la Obra de John*

- Rawls*. (págs. 155-175). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Universidad Externado de Colombia .
- González, J. I., Estrada, F., Castrillón, A., & Pérez, M. (2010). Problemas fiscales y redistributivos en Colombia . *Universidad Externado* , 3-52. .
- González, J. I., Ramírez, C., & Sarmiento, A. (2003). *Reflexiones en torno a la distribución del ingreso, el crecimiento y el gasto público*. . Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Goñi, E., Humberto, L. J., & Servén, L. (2011). *Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America*. World Bank.
- Hanni, M., Martner, R., & Podestá, A. (2015). El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina. *Revista CEPAL, No. 116*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hayek, F. (2014). *Fundamentos de la Libertad*. Madrid: Unión Editorial, S.A.
- Heisz, A., & Murphy, B. (2015). *The role of taxes and transfers in reducing the income inequality*. Institute for Research and Public Policy.
- Higgins, S. (2013). *Social spending taxes and income redistribution in Paraguay*. CEQ Working Paper, No. 11, CEQ Institute.
- Jiménez, J. P., & López, I. (2012). *¿Disminución de la desigualdad en América Latina? El rol de la política fiscal*. Working Paper 22. Research Network and Interdependent Inequalities in Latin America.
- Junguito, R., & Rincón, H. (6 de Agosto de 2004). La política fiscal en el siglo XX en Colombia . Colombia .

- Junguito, R., González, J. I., Bernal, R., Henao, J. C., Meléndez, M., Montenegro, A. R., . . . Villar, L. (2018). *Informe Final de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Kaldor, N. (1957). A model of economic growth. *Economic Journal*.
- Keynes, J. M. (1994). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Bogotá, D.C.: Fondo de Cultura Económico.
- Kuznets, S. (1955). Economic Growth and Income Inequality. *The American Economic Review*, 1-28.
- Lasso, F. (2004). *Incidencia del Gasto Público Social sobre la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza*. Bogotá : Banco Interamericano de Desarrollo .
- Lewis, A. (1954). Development with Unlimited Supplies of Labour. *Manchester School of Economics and Social Studies*.
- Lomelí, T. (2013). Análisis de la progresividad del ISR en el efecto redistributivo ante el incremento en la tasa máxima del ISR a personas físicas. Resultado del ENIGH 2010. *Fundación Rafael Preciado Hernández. Documento de Trabajo No. 480*.
- Londoño. (1995). *Distribución del ingreso y desarrollo económico. Coombia en el siglo XXI*. Tercer Mundo, Banco de la República, Fedesarrollo.
- Londoño, J. (1995). *Distribución del Ingreso y desarrollo económico. Colombia en el siglo XX*. Tercer Mundo, Banco de la República, Fedesarrollo.
- Londoño, J. L. (1997). Brechas sociales en Colombia. *Revista de la CEPAL*, 19-38.
- Londoño, J. L., & Székely, M. (2000). Persistent poverty and excess inequality: Latin America, 1970-1995. *SSRN Electronic Journal*.
- Low Murtra, E., & Gómez, J. (1997). *Teoría Fiscal*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Lustig, N. (2016). *El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina*. Working Paper.
- Malthus, T. (1998). *Ensayo sobre el principio de población*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económico.
- Marx, I., Nolan, B., & Olivera, J. (2015). The Welfare State and Anti-Poverty Policy in Rich Countries. En A. Atkinson, & F. Bourguignon, *Handbook of Income Distribution* (págs. 2063-2139). Ámsterdam: Elsevier.
- Marx, K. (2008). *El capital*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Melo, L. A., & Ramos, J. E. (2017). El gasto público en Colombia: Algunos aspectos sobre su tamaño, evolución y estructura. *Borradores de Economía*.
- Mill, J. S. (2006). *Principios de Economía Política*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2006). *Marco Fiscal de Mediano Plazo*. Obtenido de <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda/haciendapublica/politicafiscal/informacionfiscal/marcofiscalmedianoplazo/MFMP%202006.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (05 de Febrero de 2018). Obtenido de <http://www.minhacienda.gov.co>
- Moller, L. C. (2012). Política fiscal en Colombia: Aprovechamiento de su potencial para lograr una sociedad más equitativa. *IDB Working Paper Series 67623*, 1-34.
- Muñoz, M. (1990). Algunos aspectos de la distribución del ingreso en Colombia. *Cuadernos de Economía No. 14*, 85-114.
- Murphy, K., & Shleifer, A. y. (1989). Income distribution, market size and industrialization. *Quarterly Journal of Economics*.

- Murray, R. (1921). *The concept of Income-Economic and Legal Aspects*. New York: Columbia University .
- Musgrave, R. (1968). *Teoría de la Hacienda Pública* . Valencia: Palleter.
- Musgrave, R. (1969). *Propuesta de una Reforma Fiscal para Colombia. Informe Final y Documentos de Trabajo de la Comisión de Reforma Tributaria, Tomo I* . Ediciones del Banco de la República, trad. M. Urrutia, 1974.
- Musgrave, R. (1969). *The Theory of Public Finance*. Versión en Español: Teoría de la Hacienda Pública: Aguilar S.A.
- Musgrave, R. (1995). Una breve historia de la doctrina fiscal. *Hacienda Pública Española*, ISSN 0210-1173, N° 115, 1990, págs. 299-334.
- Musgrave, R., & Musgrave, P. (1992). *Hacienda Pública. Teórica y aplicada* . Madrid: McGRAW-HILL.
- North, D. (2001). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- North, D., Wallis, J., & Weingast, B. (2006). A conceptual framework for interpreting recorded human history. *National Bureau of Economic Research*.
- Núñez Velázquez, J. (2006). La desigualdad económica medida a través de las Curvas de Lorenz. *Revista de Métodos cuantitativos para la economía y la empresa*, 67-108.
- Ocampo, J. A. (2000). Prólogo. En S. Morley, *La distribución del Ingreso en América Latina y el Caribe* (págs. 7-9). Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Ocampo, J. A. (2001). Un futuro económico para Colombia . *CEPAL* .
- Ocampo, J. A. (2008). *Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización*. Nueva Sociedad, No. 215.

- Ocampo, J. A., & Gómez Arteaga, N. (2017). Los Sistemas de Protección Social, la redistribución y el crecimiento en América Latina . *Revista de la CEPAL No. 122*, 8-33.
- Ocampo, J. A., Pérez, M. J., Tovar, C., & Lasso, F. (1996). *Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia 1978-1996*. PNUD, CEPAL, BID.
- Ocampo, J. A., Stallings, B., Bustillo, I. V., & Frenkel, R. (2014). *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OCDE. (2008). *Perspectivas Económicas de América Latina*. Resumen Ejecutivo.
- OCDE/CEPAL/CIAT. (2014). *Estadísticas tributarias en América Latina*. París: OECD Publishing.
- Okun, A. (2015). *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Brookings Institution Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2008). La política fiscal como herramienta de desarrollo de América Latina. *L'Observateur-OCDE*, 1-8.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (01 de Diciembre de 2017). *OECD.Stat*. Obtenido de <https://stats.oecd.org/>
- Ostry, J. D., Berg, A., & Tsangarides, C. G. (2014). Redistribución, desigualdad y crecimiento. . *Revista de Economía Institucional, Vol. 16, No. 30.* , 53-81.
- PDSD. (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá: República de Colombia. Ministerio de Defensa Nacional.
- Peacock, A., & Shaw, G. (1974). *La teoría económica de la política fiscal*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Persson, T., & Tabellini, G. (1996). Federal fiscal constitutions: Risk sharing and redistribution. *Journal of Political Economy*, 979-1009.

- Piketty, T. (1994). *Inégalités et redistribution. Développements théoriques récents*. Revue Economie Politique.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Piketty, T. (2015). *La economía de las desigualdades. Cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Piketty, T., & Sáenz, E. (2006). The evolution of top incomes: A historical and International Perspectives. *AEA. Papers and Proceedings*. Vol. 96. No. 2, 200-205.
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). *Humanidad dividida: Cómo hacer frente a la desigualdad en los países en desarrollo*. Nueva York : Naciones Unidas .
- Pordominsky, M. G. (2008). Constitución fiscal y equilibrio de las finanzas públicas: efectos de la Constitución de 1991 sobre la economía política del financiamiento del gasto público en Colombia. . *Colombia internacional* , 68-97.
- Prasad, N. (2008). *Policies for redistribution: The use of taxes and social transfers*. Discussion Paper, 194. International Institute for Labor Studies.
- Presidencia, República de Colombia. (2009). Bogotá: Directiva Presidencial.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*. Nueva York.
- Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. (2007).
- Ramírez, J., & Oliva, N. (2016 ). Progresividad y redistribución en el análisis de reforma marginal de impuestos sobre el consumo: propuesta metodológica. *Analítika. Revista de Análisis Estadístico*. .
- Rawls, J. (2006). *Teoría de la justicia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.



- Real Academia Española*. (18 de 04 de 2018). Obtenido de RAE: <http://dle.rae.es/?id=CGv2o6x>
- Restrepo, J. C. (2012). *Hacienda Pública*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ricardo, D. (1993). *Principios de Economía política y tributación*. Ciudad de México : Fondo de cultura económico .
- Rincón, H., Ramos, J., & Lozano, I. (2004). *Crisis Fiscal Actual: Diagnóstico y Recomendaciones*. Bogotá, D.C.: Subgerencia de Estudios Económicos del Banco de la República.
- Rossignolo, D. (2015). *El Impuesto sobre la Renta Personal y los altos ingresos en América Latina*. *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, 214-(3/2015): 115-148. Instituto de Estudios Fiscales.
- Samuelson, P. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *Review Economics and Statistics*, Vol. 36, noviembre.
- Samuelson, P., & Nordhaus, W. (2006). *Economía. Decimoctava Edición*. Ciudad de México: Mc Graw Hill.
- Sánchez, F., & Nuñez, J. (1999). Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales ¿Quién se benefició del Gasto Público Social en los Noventa? *Coyuntura Social No. 20. Fedesarrollo* .
- Sen, A. (1993). Capability and Well-being. En M. Nussbaum, & A. Sen, *The Quality of Life*. Oxford: Tercera reimpresión, Ciudad de México. Fondo de Cultura Económica (2002).
- Sen, A. (1996). *On economic inequality*. Oxford: Clarendon Press.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Madrid: Planeta.
- Sen, A. (2007). Rawls y más allá. . En A. Sen, *La idea de la Justicia*. (págs. 81-103. ). Madrid: Taurus. .
- Sentencia C-040 , C-040/93 (Corte Constitucional 11 de Febrero de 1993).

Sentencia C-397, M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub (Corte Constitucional de Colombia 18 de mayo de 2011).

Sentencia C-643, M.P. Jaime Córdoba Triviño (Corte Constitucional de Colombia 13 de Agosto de 2002).

Sentencia C-643, M.P. Jaime Córdoba Triviño (Corte Constitucional de Colombia 28 de mayo de 2002).

Sentencia C-734, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa (Corte Constitucional de Colombia 10 de septiembre de 2002).

Simons, H. (1938). *Personal income taxation: the definition of income as a problem of fiscal policy*. Chicago: University of Chicago.

Smith, A. (2011). *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Alianza Editorial.

Solow, R. (1956). A Contribution to the Theory of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 65-94.

Sommers, H. (1967). Principios Tributarios.

Steiner, R., & Cañas, A. (2013). *Tributación y equidad en Colombia*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Stiglitz, J. (2000). *La economía del Sector Público*. España: Antoni Bosch, Editor S.A.

Stiglitz, J. (2002). Information and the change in the paradigm of economics. *American Economic Review*, 460-501.

Stiglitz, J. E. (2012). *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*. Bogotá: Taurus.

- Tawney, R. (1964). *Equality*. Londres: La igualdad, trad. Francisco Giner de los Ríos, Fondo de Cultura Económica, México (1945). .
- Tilly, C. (2003). *The Politics of Collective Violence*. Cambridge: Cambridge University.
- Tinbergen, J. (1968). *Política Económica*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Vargas, C. (2010). ¿Es redistributivo el sistema fiscal en México? La experiencia de 1984-2002. *Estudios Sociales* , 54-97.
- Vélez, C. E. (1996). *Gasto social y desigualdad. Logros y Extravíos*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación, Misión Social.
- Wicksell, K. (1896). A New Principle of Just Taxtion. Reproducido en Musgrave y Peacock (1958). *Journal of Political economy*. Vol LXIV, núm. 5. Octube 1956, 416-419.
- Wicksell, K. (2016). *Lecciones de Economía Política*. Madrid: ARANZADI.
- Wiesner, E. (2004). El origen político del déficit fiscal en Colombia: el contexto institucional 20 años después. *Universidad de los Andes - CEDE* , 1-48.
- Wiesner, E. (2010). *La economía política de la política macroeconómica en América Latina. El contexto institucional y distributivo de su reforma*. . Bogotá: Uniandes; Banco de la República.
- Williamson, J. (2003). Visión general: una agenda para relanzar el crecimiento y las reformas. En P. Kuczynski, & J. Williamson, *Después del Consenso de Washington, Relanzando el Crecimiento y las Reformas en América Latina*. Lima, Perú. : Fondo Editorial Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas .
- Williamson, O. (1996). *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press.
- World Inequality Database*. (16 de Abril de 2018). Obtenido de <https://wid.world/es/pagina-de-inicio/>

You, J. (1994). Macroeconomic structure, endogenous technical progress and growth. *Cambridge Journal of Economics*.

Zapata, J. G., & Ariza, N. (2005). Eficiencia y equidad de la política tributaria y su relación con el gasto público en la comunidad Andina. El caso de Colombia. *Coyuntura Social No. 33*. Fedesarrollo, 103-128.

## Apéndices

### Apéndice A. Índices de medición de la distribución del ingreso

#### a. Curva de Lorenz (CL)

La CL, como instrumento gráfico, indica el porcentaje acumulado de ingreso que posee cierta cantidad de individuos representados en una ciudad, una región o un país. Su orden se realiza de forma ascendente con su respectivo nivel de ingresos. En otras palabras, la organización va desde los individuos con menor nivel de ingresos hacia los de mayor nivel de ingresos. Como lo ilustra la Figura 35, en su eje de abscisas (eje horizontal) se representa el porcentaje acumulado de la población, mientras que en el eje de las ordenadas (eje vertical), se encuentra el porcentaje acumulado de ingresos de la población. Su línea diagonal, simboliza la línea de la equidistribución<sup>23</sup> o también llamada por Atkinson (1981), “*Línea de igualdad de la renta*”, es decir, cuando para un porcentaje acumulado de población corresponde el mismo porcentaje acumulado de ingresos. Como resultado final, CL representa curva dentro del gráfico, indicando el porcentaje acumulado de población con relación al porcentaje acumulado de ingresos.

---

<sup>23</sup>Concentración Mínima: Todas las observaciones se reparten por igual entre todos los valores:  $X_1 = X_2 = \dots = X_N$ .

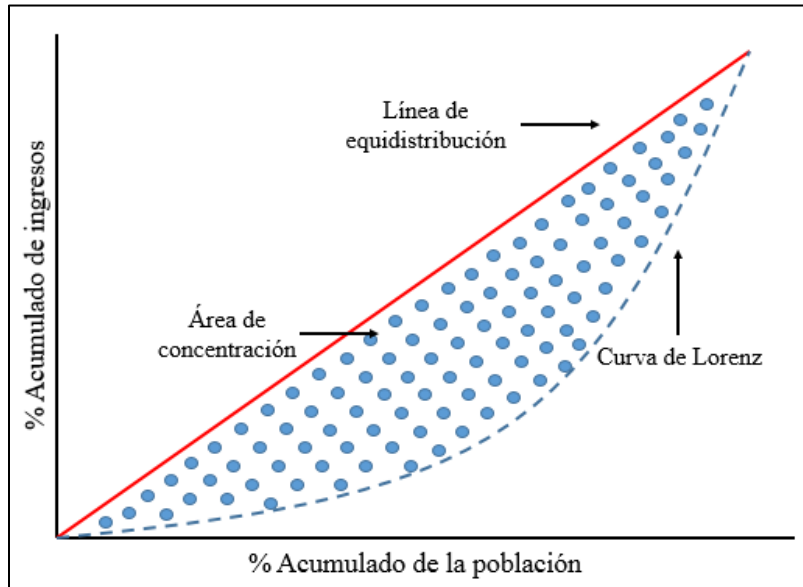


Figura 35. Representación gráfica de la Curva de Lorenz

Adaptado de: IEF y CEPAL (2014). Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y la Unión Europea. Madrid: Eurosócial. Programa para la Cohesión Social en América Latina. Estudio No. 8. Estados de la Cuestión. Área: Finanzas públicas.

Los elementos de la figura anterior son: la línea de equidistribución, la curva correspondiente a la distribución, llamada Curva de Lorenz, y el área resultado de estas dos líneas, denominada área de concentración. La CL inicia en el origen y finaliza en el punto (100, 100). En este sentido, mientras más convexa<sup>24</sup> es la curva, mayor será la concentración del ingreso. En otras palabras, mientras más alejada se encuentre la CL con respecto a la diagonal (Equidistribución), mayor será el valor de la desigualdad en la distribución del ingreso.

Cabe anotar que si existe una situación en la cual la CL se encuentre sobre el eje de abscisas y el eje de coordenadas (forma de L invertida), se puede afirmar que la distribución de ingreso para este porcentaje acumulado de población es totalmente inequitativa, o lo que es llamado desigualdad perfecta. Por el contrario, si se establece una situación de plena equidad, la CL estaría representada por la diagonal de 45 grados, que parte del origen y finaliza en el punto (100, 100),

<sup>24</sup>Una curva es *convexa* cuando dados dos puntos de la curva, el segmento que los une queda por encima de ésta. El concepto opuesto es cóncavo.

tal cual como la diagonal (Equidistribución). Es importante mencionar que la CL no permite ejecutar comparaciones de bienestar; su uso permite, únicamente, medir el grado de desigualdad en la distribución de la renta.

### b. Coeficiente de Gini

Dentro de las medidas de indicación de desigualdad más utilizadas, con relación al ingreso, se encuentra el coeficiente de concentración de Gini (CG). Existen diferentes modos de derivar la expresión algebraica que se usa para su cálculo, como también la posibilidad de desarrollarlo bajo un procedimiento geométrico a partir de la CL.

En el artículo original, *Sulla misura della concentrazione e della variabilità dei caratteri*, publicado en el año 1912, Corrado Gini presenta su razón de concentración R, así:

$$CG = \frac{1}{2\mu} \left[ \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |y_i - y_j|}{n^2} \right] \quad (1)$$

Donde  $\mu$  representa la renta media,  $y_i$  y  $y_j$  las rentas de los individuos  $i$  y  $j$ , respectivamente, y  $n$  simboliza la población. En consecuencia, Gini presenta un nuevo indicador de concentración para 1914 con relación al área de la CL. Su contribución permitió demostrar la equivalencia que había presentado en una investigación anterior. La expresión definida fue:

$$CG = 1 - 2 F(y) \quad (2)$$

Donde  $F(y)$  representa la CL, en otras palabras, la proporción de individuos que poseen ingresos acumulados menores o iguales a  $y$ <sup>25</sup>. En este sentido, la ecuación presenta la siguiente explicación: si el área de concentración de la Figura 1 se divide por el área del triángulo ubicada debajo de la equidistribución, como resultado, se obtiene una medida de concentración.

---

<sup>25</sup> En términos estadísticos sobre la distribución del ingreso,  $F(y)$  simboliza la probabilidad de que la variable aleatoria  $Y$  asuma un valor menor o igual a  $y$ , [ $F(Y) = P(Y \leq y)$ ] (CEPAL, 2001).

A su vez, el valor del coeficiente fluctúa entre 0 y 1. Su resultado refleja una distribución del ingreso determinada. En este sentido, si éste se aproxima a cero representa una distribución igualitaria (el mismo resultado obtenido cuando la CL pasa exactamente por la línea de equidistribución); para este caso, no existe la concentración del ingreso. Por el contrario, cuando su valor se aproxima a uno se presenta una distribución regresiva concentrada en un número limitado de individuos, acercándose a la situación de desigualdad perfecta o L invertida en la CL.

No obstante, una manera más práctica y frecuentemente usada para hallar el índice de Gini, es a partir de la Fórmula de Brown, la cual se define por medio de la siguiente fórmula:

$$I_G = \frac{\sum_{i=1}^{r-1} (P_i - q_i)}{\sum_{i=1}^{r-1} p_i} \quad (3)$$

Donde  $P_i$  es el porcentaje acumulado de la población y  $q_i$  es el porcentaje acumulado de recursos o ingresos. Con base en la fórmula (3), fueron calculados los diferentes índices de Gini del presente trabajo de grado.

### c. Índice de Kakwani

Tanto el Índice de Kakwani como el Índice de Reynolds-Smolensky son índices de equidad vertical que habitualmente se utilizan para medir la incidencia distributiva de una reforma impositiva (Ramírez y Oliva, 2016, p. 7). El Índice de Kakwani presenta el grado de progresividad de un impuesto, o en otras palabras, estima el efecto en la progresividad de la cuota impositiva. Por tanto, el Índice de Kakwani se definirá así:

$$K = C_t - G_x \quad (4)$$

Donde  $G_x$  es el coeficiente de concentración de Gini, que anteriormente se ilustró, y  $C_t$  es el coeficiente de concentración del impuesto  $t$ , expresado de la siguiente manera:

$$C_t = \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |t(x_i - t(x_j))|}{2n^2 \mu t}; \quad 0 \leq t \leq 1 \quad (5)$$



Donde  $t(x_{i,j})$  representa la cuota de los contribuyentes  $i$  y  $j$ , mientras que  $t$  es el tipo medio efectivo o impuesto.

En este sentido, realizando la resta anteriormente expresada, se define el Índice de Kakwani de la siguiente manera: Si  $K$  es mayor que cero significa que el impuesto es progresivo, y si  $K$  es menor que cero el impuesto es regresivo.

**d. Índice de Reynolds-Smolensky (RS)**

El Índice de Reynolds-Smolensky (RS) es un indicador de equidad vertical que mide la capacidad redistributiva del tributo. El RS permite capturar la redistribución del ingreso después del pago de un impuesto.

Por tanto, el Índice de Reynolds- Smolensky se define como:

$$RS = G_X - G_{x-t} \quad (6)$$

Donde  $G_X$ , como es expresado anteriormente, es el coeficiente de concentración de Gini y  $G_{x-t}$  es el coeficiente de concentración de Gini después de impuestos. En base a esto, para poder hallar el segundo término de la expresión RS, se realiza lo siguiente:

$$c_{X-1} = \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |(x_i - t(x_i)) - (x_j - t(x_j))|}{2n^2\mu(1-t)} \quad (7)$$

El resultado final del RS se interpretará de la siguiente manera: Si RS es mayor que cero, significa la contribución del impuesto a reducir el Índice de Gini, es decir, a reducir la desigualdad por medio de su impacto redistributivo. En contraste, si RS es menor que cero, indica que la desigualdad se incrementa.

**Apéndice B. Legislación tributaria utilizada para estimar los pagos en IVA e ISR****a. IVA***Tabla 22**Tarifas Impuesto al Valor Agregado (IVA) según Ley 6 de 1992*

<b>Tarifas Impuesto al Valor Agregado (IVA) según Ley 6 de 1992</b>	
14%	Tarifa general.
<b>Tarifas diferenciales</b>	
0%	Bienes exentos
12%	Vehículos para el transporte de personas y de mercancía
20%	Las motocicletas fabricadas o ensambladas en el país con motor hasta de 185 cc
35%	Vinos de uvas frescas, bebidas fermentadas, Alcohol etílico sin desnaturalizar, Motocicletas (incluso con pedales) y ciclos con motor auxiliar, Aerodinos que funcionen sin máquina propulsora, Los barcos de recreo y de deporte
45%	Los bienes automotores cuyo valor en la declaración de despacho para consumo sea igual o superior a US\$ 35.000 dólares

Fuente: Ley 6 de 1992

*Tabla 23**Tarifas Impuesto al Valor Agregado (IVA) según Ley 1111 de 2006*

<b>Tarifas Impuesto al Valor Agregado (IVA) según Ley 1111 de 2006</b>	
16%	Tarifa general.
<b>Tarifas diferenciales</b>	
0%	Bienes exentos
1,60%	Servicios de aseo, de vigilancia autorizados por la Superintendencia de Vigilancia Privada, en los de empleo temporal prestados por empresas autorizadas por el Ministerio de la Protección Social.
2,0%	Los servicios integrales de salud que involucran servicios calificados y no calificados, prestados a un usuario por Instituciones Prestadoras de Salud, IPS, que comprenden hospitalización, radiología, medicamentos, exámenes y análisis de laboratorios clínicos.
10%	Café, trigo, maíz, arroz para uso industrial, harina de trigo embutido de carne, azúcar de caña, cacao en masa, chocolate, entre otros.
10%	Los planes de medicina prepagada y complementarios, las pólizas de seguros de cirugía y hospitalización; Los servicios de clubes sociales o deportivos; establecimientos hoteleros o de hospedaje, servicio de arrendamiento de inmuebles, entre otros.
20%	Los servicios de corretaje de reaseguros. La Comercialización de animales vivos y el servicio de faenamiento.
20%	Los camperos de la partida 87.03 cuyo valor FOB o el equivalente del valor FOB; Los barcos de recreo y de deporte de la partida 89.03, fabricados en el país cuyo valor sea inferior a treinta mil dólares de Norteamérica (US\$30,000).
25%	Los vehículos automotores de la partida 87.03 del arancel de aduanas, cuyo valor FOB o el equivalente del valor FOB, según sea el caso, sea inferior a treinta mil dólares de Norteamérica (US\$30,000). Las motocicletas y motos, con motor superior a 185 c.c.

35%	Los vehículos automotores incluidos los camperos de la partida 87.03 del arancel de aduanas, y las Pick- Up, cuyo valor FOB o el equivalente del valor FOB, según el caso, sea igual o superior a treinta mil dólares de Norteamérica (US\$30,000). Los aerodinos privados. Barcos de recreo y de deporte de la partida 89.03, importados.
-----	--

Fuente: Ley 1111 de 2006

Tabla 24

*Tarifas Impuesto al Valor Agregado (IVA) según Ley 1819 de 2016*

Tarifas Impuesto al Valor Agregado (IVA) según Ley 1819 de 2016	
19%	Tarifa general.
<b>Tarifas diferenciales</b>	
0%	Bienes exentos
2,0%	Los servicios integrales de salud que involucran servicios calificados y no calificados, prestados a un usuario por Instituciones Prestadoras de Salud, IPS, que comprenden hospitalización, radiología, medicamentos, exámenes y análisis de laboratorios clínicos.
5,0%	Café, trigo, maíz, arroz para uso industrial, avena, harina de trigo, aceite en bruto, azúcar de caña, chocolate de mesa, preparaciones endulzantes a base de estevia, madera, algodón, entre otros.
5,0%	El almacenamiento de productos agrícolas, El seguro agropecuario, Los planes de medicina prepagada y complementarios, servicios de vigilancia, supervisión, conserjería, aseo y temporales de empleo, prestados por personas jurídicas constituidas
16%	Los camperos, vehículos automotores, cuyo valor FOB o el equivalente del valor FOB, según el caso, sea igual o superior a treinta mil dólares de Norteamérica (US\$30,000).

Fuente: Ley 1819 de 2016

**b. ISR**

Tabla 25

*Impuesto Sobre la Renta según Decreto 2495 de 1993*

Intervalos de renta gravable o ganancia ocasional			Tarifa del promedio del intervalo %	Impuesto
1	a	6.100.000	0.00	0
6.100.001	a	6.200.000	0.14	8.500
6.200.001	a	6.300.000	0.41	25.500
6.300.001	a	6.400.000	0.67	42.500
6.400.001	a	6.500.000	0.92	59.500
6.500.001	a	6.600.000	1.17	76.500
6.600.001	a	6.700.000	1.41	93.500
6.700.001	a	6.800.000	1.64	110.500
6.800.001	a	6.900.000	1.86	127.500
6.900.001	a	7.000.000	2.08	144.500
7.000.001	a	7.100.000	2.29	161.500

---

7.100.001	a	7.200.000	2.50	178.500
7.200.001	a	7.300.000	2.70	195.500
7.300.001	a	7.400.000	2.89	212.500
7.400.001	a	7.500.000	3.08	229.500
7.500.001	a	7.600.000	3.26	246.500
7.600.001	a	7.700.000	3.44	263.500
7.700.001	a	7.800.000	3.62	280.500
7.800.001	a	7.900.000	3.79	297.500
7.900.001	a	8.000.000	3.96	314.500
8.000.001	a	8.100.000	4.12	331.500
8.100.001	a	8.200.000	4.28	348.500
8.200.001	a	8.300.000	4.43	365.500
8.300.001	a	8.400.000	4.58	382.500
8.400.001	a	8.500.000	4.73	399.500
8.500.001	a	8.600.000	4.87	416.500
8.600.001	a	8.700.000	5.01	443.500
8.700.001	a	8.800.000	5.15	450.500
8.800.001	a	8.900.000	5.28	467.500
8.900.001	a	9.000.000	5.41	484.500
9.000.001	a	9.100.000	5.54	501.500
9.100.001	a	9.200.000	5.75	526.500
9.200.001	a	9.300.000	5.96	551.500
9.300.001	a	9.400.000	6.17	576.500
9.400.001	a	9.500.000	6.37	601.500
9.500.001	a	9.600.000	6.56	626.500
9.600.001	a	9.700.000	6.75	651.500
9.700.001	a	9.800.000	6.94	676.500
9.800.001	a	9.900.000	7.12	701.500
9.900.001	a	10.000.000	7.30	726.500
10.000.001	a	10.200.000	7.56	764.000
10.200.001	a	10.400.000	7.90	814.000
10.400.001	a	10.600.000	8.23	864.000
10.600.001	a	10.800.000	8.54	914.000
10.800.001	a	11.000.000	8.84	964.000
11.000.001	a	11.200.000	9.14	1.014.000
11.200.001	a	11.400.000	9.42	1.064.000
11.400.001	a	11.600.000	9.69	1.114.000
11.600.001	a	11.800.000	9.95	1.164.000
11.800.001	a	12.000.000	10.20	1.214.000
12.000.001	a	12.200.000	10.45	1.264.000
12.200.001	a	12.400.000	10.68	1.314.000
12.400.001	a	12.600.000	10.91	1.364.000
12.600.001	a	12.800.000	11.13	1.414.000

---

---

12.800.001	a	13.000.000	11.35	1.464.000
13.000.001	a	13.200.000	11.56	1.514.000
13.200.001	a	13.400.000	11.76	1.564.000
13.400.001	a	13.600.000	11.96	1.614.000
13.600.001	a	13.800.000	12.15	1.664.000
13.800.001	a	14.000.000	12.23	1.714.000
14.000.001	a	14.200.000	12.51	1.764.000
14.200.001	a	14.400.000	12.69	1.814.000
14.400.001	a	14.600.000	12.86	1.864.000
14.600.001	a	14.800.000	13.02	1.914.000
14.800.001	a	15.000.000	13.18	1.964.000
15.000.001	a	15.200.000	13.34	2.014.000
15.200.001	a	15.400.000	13.49	2.064.000
15.400.001	a	15.600.000	13.64	2.114.000
15.600.001	a	15.800.000	13.78	2.164.000
15.800.001	a	16.000.000	13.92	2.214.000
16.000.001	a	16.200.000	14.06	2.264.000
16.200.001	a	16.400.000	14.20	2.314.000
16.400.001	a	16.600.000	14.33	2.364.000
16.600.001	a	16.800.000	14.46	2.414.000
16.800.001	a	17.000.000	14.58	2.464.000
17.000.001	a	17.200.000	14.70	2.514.000
17.200.001	a	17.400.000	14.82	2.564.000
17.400.001	a	17.600.000	14.94	2.614.000
17.600.001	a	17.800.000	15.05	2.664.000
17.800.001	a	18.000.000	15.16	2.714.000
18.000.001	a	18.200.000	15.27	2.764.000
18.200.001	a	18.400.000	15.38	2.814.000
18.400.001	a	18.600.000	15.48	2.864.000
18.600.001	a	18.800.000	15.58	2.914.000
18.800.001	a	19.000.000	15.68	2.964.000
19.000.001	a	19.200.000	15.78	3.014.000
19.200.001	a	19.400.000	15.88	3.064.000
19.400.001	a	19.600.000	15.97	3.114.000
19.600.001	a	19.800.000	16.06	3.164.000
19.800.001	a	20.000.000	16.15	3.214.000
20.000.001	a	20.200.000	16.24	3.264.000
20.200.001	a	20.400.000	16.33	3.314.000
20.400.001	a	20.600.000	16.41	3.364.000
20.600.001	a	20.800.000	16.49	3.414.000
20.800.001	a	21.000.000	16.57	3.464.000
21.000.001	a	21.200.000	16.65	3.514.000
21.200.001	a	21.400.000	16.73	3.564.000

---

21.400.001	a	21.600.000	16.81	3.614.000
21.600.001	a	21.800.000	16.88	3.664.000
21.800.001	a	22.000.000	16.96	3.714.000
22.000.001	a	22.200.000	17.03	3.764.000
22.200.001	a	22.400.000	17.10	3.814.000
22.400.001	a	22.600.000	17.17	3.864.000
22.600.001	a	22.800.000	17.24	3.914.000
22.800.001	a	23.000.000	17.31	3.964.000
23.000.001	a	23.200.000	17.38	4.014.000
23.200.001	a	23.400.000	17.44	4.064.000
23.400.001	a	23.600.000	17.51	4.114.000
23.600.001	a	23.800.000	17.57	4.164.000
23.800.001	a	24.000.000	17.63	4.214.000
24.000.001	a	24.200.000	17.69	4.264.000
24.200.001	a	24.400.000	17.75	4.314.000
24.400.001	a	24.600.000	17.85	4.374.000
24.600.001	a	24.800.000	17.95	4.434.000
24.800.001	a	25.000.000	18.05	4.494.000
25.000.001	a	25.200.000	18.14	4.554.000
25.200.001	a	25.400.000	18.24	4.614.000
25.400.001	a	25.600.000	18.33	4.674.000
25.600.001	a	25.800.000	18.42	4.734.000
25.800.001	a	26.000.000	18.51	4.794.000
26.000.001	a	26.200.000	18.60	4.854.000
26.200.001	a	26.400.000	18.68	4.914.000
26.400.001	a	26.600.000	18.77	4.974.000
26.600.001	a	26.800.000	18.85	5.034.000
26.800.001	a	27.000.000	18.94	5.094.000
27.000.001	a	En adelante		5.094.000
		más el 30% del exceso sobre		27.000.000

Fuente: 2495 de 1993

Tabla 26  
Impuesto Sobre la Renta según Ley 1111 de 2006

Rangos UVT		Tarifa	MÁS UVT
Desde	Hasta	Marginal	
>0	1090	0%	0
>1090	1700	19%	(Renta gravable o ganancia ocasional gravable expresada en UVT menos 1.090 UVT)*19%
>1700	4100	28%	(Renta gravable o ganancia ocasional gravable expresada en UVT menos 1.700 UVT)*28% más 116 UVT
>4100	En adelante	33%	(Renta gravable o ganancia ocasional gravable expresada en UVT menos 4.100 UVT)*33% más 788 UVT

Fuente: Ley 1111 de 2006

Tabla 27  
Impuesto Sobre la Renta según Ley 1111 de 2006, con la modificación parcial introducida por la Ley 1607 de 2012

Rangos UVT		Tarifa	MÁS UVT
Desde	Hasta	Marginal	
>0	1090	0	0
>1090	1700	0,19	(Renta gravable o ganancia ocasional gravable expresada en UVT menos 1.090 UVT)*19%
>1700	4100	0,28	(Renta gravable o ganancia ocasional gravable expresada en UVT menos 1.700 UVT)*28% más 116 UVT
>4100	En adelante	0,33	(Renta gravable o ganancia ocasional gravable expresada en UVT menos 4.100 UVT)*33% más 788 UVT

Fuente: Ley 1111 de 2006

## Apéndice C. Distribución del gasto por deciles y fuente de ingreso

Tabla 28

*Distribución de gasto por deciles y fuente de Ingreso, 1994*

Decil	Gasto promedio anual	Ingresos por trabajo principal de los asalariados (millones \$)	Ingresos por trabajo principal de los independientes (millones \$)	Ingresos por trabajo secundarios de los asalariados e independiente (millones \$)	Ingresos por trabajo de los desocupados (millones \$)	Ingreso por trabajo de los inactivos (millones \$)	Ingreso de capital (millones \$)	Ingresos por transferencia (millones \$)	Ingresos ocasionales (millones \$)
1	\$ 1.450.716	\$ 296.816	\$ 598.710	\$ 29.304	\$ 74.712	\$ -	\$ 54.692	\$ 360.213	\$ 36.268
2	\$ 2.307.504	\$ 711.403	\$ 1.075.758	\$ 52.842	\$ 74.763	\$ -	\$ 99.684	\$ 258.210	\$ 34.843
3	\$ 2.939.568	\$ 1.047.956	\$ 1.352.495	\$ 42.918	\$ 78.486	\$ 1.470	\$ 76.723	\$ 292.487	\$ 47.327
4	\$ 3.566.544	\$ 1.647.030	\$ 1.183.736	\$ 35.309	\$ 57.065	\$ 357	\$ 60.631	\$ 525.352	\$ 57.065
5	\$ 4.255.596	\$ 2.160.141	\$ 1.269.870	\$ 43.407	\$ 104.262	\$ 1.277	\$ 122.561	\$ 462.583	\$ 91.495
6	\$ 5.068.632	\$ 2.430.916	\$ 1.579.893	\$ 65.385	\$ 140.401	\$ 2.027	\$ 125.195	\$ 579.345	\$ 145.977
7	\$ 6.121.716	\$ 3.248.795	\$ 1.494.923	\$ 69.788	\$ 181.203	\$ 2.449	\$ 168.959	\$ 771.336	\$ 184.876
8	\$ 7.664.741	\$ 3.964.971	\$ 1.772.088	\$ 103.474	\$ 183.954	\$ 6.132	\$ 240.673	\$ 1.091.459	\$ 302.757
9	\$ 10.552.980	\$ 5.276.490	\$ 2.279.444	\$ 130.857	\$ 222.668	\$ 8.442	\$ 395.737	\$ 1.606.164	\$ 633.179
10	\$ 25.086.864	\$ 11.946.365	\$ 4.608.457	\$ 599.576	\$ 163.065	\$ 12.543	\$ 815.323	\$ 2.927.637	\$ 4.016.407
Total	\$ 69.014.861	\$ 32.730.882	\$ 17.215.374	\$ 1.172.860	\$ 1.280.578	\$ 34.697	\$ 2.160.179	\$ 8.874.785	\$ 5.550.194

Fuente: DANE. Encuesta de Ingresos y Gastos 1994



Tabla 29

*Distribución de gasto por deciles y fuente de Ingreso, 2006*

Decil	Gasto promedio anual	Ingresos por trabajo principal de los asalariados (millones \$)	Ingresos por trabajo principal de los independientes (millones \$)	Ingresos por trabajo secundarios de los asalariados e independiente (millones \$)	Ingresos por trabajo de los desocupados (millones \$)	Ingreso por trabajo de los inactivos (millones \$)	Ingreso de capital (millones \$)	Ingresos por transferencia (millones \$)	Ingresos ocasionales (millones \$)
1	\$ 2.509.205	\$ 513.383	\$ 1.035.549	\$ 50.686	\$ 129.224	\$ -	\$ 94.597	\$ 623.036	\$ 62.730
2	\$ 4.570.191	\$ 1.408.990	\$ 2.130.623	\$ 104.657	\$ 148.074	\$ -	\$ 197.432	\$ 511.404	\$ 69.010
3	\$ 6.185.485	\$ 2.205.125	\$ 2.845.942	\$ 90.308	\$ 165.152	\$ 3.093	\$ 161.441	\$ 615.456	\$ 99.586
4	\$ 7.850.833	\$ 3.625.515	\$ 2.605.692	\$ 77.723	\$ 125.613	\$ 785	\$ 133.464	\$ 1.156.428	\$ 125.613
5	\$ 9.668.332	\$ 4.907.645	\$ 2.885.030	\$ 98.617	\$ 236.874	\$ 2.900	\$ 278.448	\$ 1.050.948	\$ 207.869
6	\$ 11.683.588	\$ 5.603.449	\$ 3.641.774	\$ 150.718	\$ 323.635	\$ 4.673	\$ 288.585	\$ 1.335.434	\$ 336.487
7	\$ 14.398.979	\$ 7.641.538	\$ 3.516.231	\$ 164.148	\$ 426.210	\$ 5.760	\$ 397.412	\$ 1.814.271	\$ 434.849
8	\$ 18.167.876	\$ 9.398.242	\$ 4.200.413	\$ 245.266	\$ 436.029	\$ 14.534	\$ 570.471	\$ 2.587.106	\$ 717.631
9	\$ 25.327.441	\$ 12.663.720	\$ 5.470.727	\$ 314.060	\$ 534.409	\$ 20.262	\$ 949.779	\$ 3.854.837	\$ 1.519.646
10	\$ 54.574.115	\$ 25.988.193	\$ 10.025.265	\$ 1.304.321	\$ 354.732	\$ 27.287	\$ 1.773.659	\$ 6.368.799	\$ 8.737.316
Total	\$ 154.936.045	\$ 73.955.802	\$ 38.357.246	\$ 2.600.506	\$ 2.879.953	\$ 79.295	\$ 4.845.288	\$ 19.917.718	\$ 12.310.739

Fuente: DANE. Encuesta de Ingresos y Gastos 2006

*Tabla 30*  
*Distribución de gasto por deciles y fuente de Ingreso, 2015*

Decil	Gasto promedio anual	Ingresos por trabajo principal de los asalariados (millones \$)	Ingresos por trabajo principal de los independientes (millones \$)	Ingresos por trabajo secundarios de los asalariados e independiente (millones \$)	Ingresos por trabajo de los desocupados (millones \$)	Ingreso por trabajo de los inactivos (millones \$)	Ingreso de capital (millones \$)	Ingresos por transferencia (millones \$)	Ingresos ocasionales (millones \$)
1	\$ 3.408.501,98	\$ 697.379,51	\$ 1.406.688,77	\$ 68.851,74	\$ 175.537,85	\$ -	\$ 128.500,52	\$ 846.331,04	\$ 85.212,55
2	\$ 6.208.142,78	\$ 1.913.970,42	\$ 2.894.236,17	\$ 142.166,47	\$ 201.143,83	\$ -	\$ 268.191,77	\$ 694.691,18	\$ 93.742,96
3	\$ 8.402.355,96	\$ 2.995.439,90	\$ 3.865.923,98	\$ 122.674,40	\$ 224.342,90	\$ 4.201,18	\$ 219.301,49	\$ 836.034,42	\$ 135.277,93
4	\$ 10.664.564,00	\$ 4.924.895,66	\$ 3.539.568,79	\$ 105.579,18	\$ 170.633,02	\$ 1.066,46	\$ 181.297,59	\$ 1.570.890,28	\$ 170.633,02
5	\$ 13.133.452,55	\$ 6.666.540,52	\$ 3.919.022,24	\$ 133.961,22	\$ 321.769,59	\$ 3.940,04	\$ 378.243,43	\$ 1.427.606,29	\$ 282.369,23
6	\$ 15.870.973,63	\$ 7.611.718,95	\$ 4.946.982,48	\$ 204.735,56	\$ 439.625,97	\$ 6.348,39	\$ 392.013,05	\$ 1.814.052,29	\$ 457.084,04
7	\$ 19.559.557,51	\$ 10.380.257,17	\$ 4.776.443,94	\$ 222.978,96	\$ 578.962,90	\$ 7.823,82	\$ 539.843,79	\$ 2.464.504,25	\$ 590.698,64
8	\$ 24.679.224,26	\$ 12.766.562,71	\$ 5.705.836,65	\$ 333.169,53	\$ 592.301,38	\$ 19.743,38	\$ 774.927,64	\$ 3.514.321,53	\$ 974.829,36
9	\$ 34.404.769,42	\$ 17.202.384,71	\$ 7.431.430,19	\$ 426.619,14	\$ 725.940,63	\$ 27.523,82	\$ 1.290.178,85	\$ 5.236.405,91	\$ 2.064.286,17
10	\$ 74.133.420,29	\$ 35.302.334,74	\$ 13.618.309,31	\$ 1.771.788,74	\$ 481.867,23	\$ 37.066,71	\$ 2.409.336,16	\$ 8.651.370,15	\$ 11.868.760,59
Total	\$ 210.464.962,38	\$ 100.461.484,28	\$ 52.104.442,51	\$ 3.532.524,93	\$ 3.912.125,31	\$ 107.713,79	\$ 6.581.834,30	\$ 27.056.207,33	\$ 16.722.894,48

Fuente: DANE. Encuesta de Ingresos y Gastos 2006

**Apéndice D. Índice de Gini para gastos antes de la acción fiscal**

*Tabla 31*  
*Índice de Gini para gastos antes de la acción fiscal, 1997*

Quintil	Gasto Total Anual	Gasto Promedio Anual	Participación %	Acumulado %
1	\$ 14.724.369.933	\$ 2.689.870	5,45%	5,45%
2	\$ 25.490.324.385	\$ 4.656.617	9,43%	14,87%
3	\$ 36.531.427.951	\$ 6.673.628	13,51%	28,38%
4	\$ 54.014.007.715	\$ 9.867.378	19,98%	48,36%
5	\$ 139.633.489.571	\$ 25.508.497	51,64%	100,00%
	\$ 270.393.619.555			

*Coficiente de Gini antes del gasto: 0,514697*

Nota. Concentración del gasto en los hogares. Pesos de 1997  
Fuente: DANE. Encuesta de Ingresos y Gastos 1994

*Tabla 32*  
*Índice de Gini para gastos antes de la acción fiscal, 2003*

Quintiles	Gasto Total Anual	Gasto Promedio Anual	Participación %	Acumulado %
1	\$ 28.137.206.556	\$ 6.626.754	6,64%	6,64%
2	\$ 44.569.483.488	\$ 10.496.820	10,51%	17,15%
3	\$ 63.366.248.952	\$ 14.923.752	14,95%	32,09%
4	\$ 95.210.223.180	\$ 22.423.512	22,46%	54,55%
5	\$ 192.690.436.848	\$ 45.435.140	45,45%	100,00%
	\$ 423.973.599.024			

*Índice de Gini antes del gasto: 0,4478*

Concentración del gasto en los hogares. Pesos de 2003  
Fuente: DANE. Encuesta de Calidad de Vida 2003

Tabla 33

*Índice de Gini para gastos antes de la acción fiscal, 2015*

Quintiles	Gasto Total Anual	Gasto Promedio	Participación %	Acumulado %
1	\$ 10.718.545.175.182	\$ 4.808.899	4,57%	4,57%
2	\$ 21.250.414.198.588	\$ 9.533.904	9,06%	13,63%
3	\$ 32.325.905.745.353	\$ 14.502.158	13,78%	27,41%
4	\$ 49.299.257.536.209	\$ 22.123.223	21,02%	48,42%
5	\$ 120.986.302.102.641	\$ 54.264.070	51,58%	100,00%
	\$ 234.580.424.757.972			

*Índice de Gini antes del gasto: 0,5298*

Concentración del gasto en los hogares. Pesos de 2015

Fuente: DANE. Encuesta de Ingresos y Gastos 2006