

Desigualdad en Colombia: Una visión a través del Índice de Gini y los indicadores de
Pobreza económica y multidimensional. (2000- 2019)



Daniela Isabel Pedrozo Lozada

Código: 4402128

Universidad Militar Nueva Granada

Facultad de Ciencias Económicas

Dirección de Posgrados

Especialidad en Finanzas y Administración Pública

Bogotá

2020

Tabla de contenido

Introducción

1. A cerca de la investigación

1.1 Planteamiento del problema

1.2 Objetivos

1.3 Hipótesis

1.4 Metodología

2. Colombia: política fiscal, desigualdad y pobreza

2.1 Política fiscal en Colombia

2.2 Desigualdad y pobreza en Colombia

3. Desarrollo y resultados

4.1 Evaluación del índice de Gini antes y después impuestos

4.2 Relación entre los cambios en índice de Gini y la pobreza económica y multidimensional

Conclusiones

Bibliografías

Resumen

Colombia tiene mucho camino por recorrer en su objetivo de reducir la desigualdad del ingreso entre sus habitantes. En 2019 Colombia tiene un índice de Gini de 0.53, este es uno de los más altos a nivel mundial. Con una política fiscal efectiva y eficiente, este índice podría mejorar, pero los impuestos directos e indirectos y las transferencias monetarias, no afectan significativamente el índice de Gini (Moller, 2012). Lo anterior se debe a la alta regresividad de la política fiscal en el país. Este documento muestra la relación entre la política fiscal y la desigualdad y hace uso de estudios del Índice de Gini antes y después de impuestos para evidenciar la alta regresividad de la política fiscal colombiana y su impacto en la pobreza monetaria y multidimensional del país. Asimismo, resalta la labor de programas como Familias en acción, y el gasto público en materia de salud, educación, primera infancia entre otros, que ayudan a las familias más vulnerables (Moller, 2012).

Palabras Clave: Política fiscal, desigualdad, índice de Gini, pobreza.

Abstract

Colombia has a long way to go in its goal of reducing income inequality among its inhabitants. In 2019 Colombia has a Gini index of 0.53, this is one of the highest in the world. With an effective and efficient fiscal policy, this index could improve, but direct and indirect taxes and monetary transfers do not significantly affect the Gini index. This is due to the high regressiveness of fiscal policy in the country. This document shows the relationship between fiscal policy and inequality and makes use of studies of the Gini Index before and after taxes to show the high regressiveness of Colombian fiscal policy and its impact on the country's monetary and multidimensional poverty. It also highlights the work of programs such as

Families in Action, and public spending on health, education, early childhood among others, which help the most vulnerable families.

Keywords: Fiscal policy, inequality, Gini index, poverty.

Introducción

“La desigualdad es la causa y la consecuencia del fracaso del sistema político, y contribuye a la inestabilidad de nuestro sistema económico, lo que a su vez contribuye a aumentar la desigualdad” - Joseph Stiglitz (2012), Premio Nobel de Economía

La desigualdad es un problema que continúa aquejando a Colombia muy a pesar de los compromisos y esfuerzos que se han realizado para disminuir la pobreza económica y multidimensional. El Estado sigue en deuda con la población más vulnerable. Este documento hace análisis sobre la desigualdad en el país y la incidencia de la política fiscal en la profundización de esta. En primera instancia el texto define la política fiscal, la desigualdad y la pobreza: posteriormente revisa la situación de Colombia en materia de política fiscal, desigualdad y pobreza, y finalmente evalúa el comportamiento del índice de Gini antes y después de impuestos y lo relaciona con la pobreza del país.

1. Acerca de la investigación

1.1 Planteamiento del problema

Al igual que en el resto del mundo, en Colombia la concentración de los recursos económicos está en manos de unos pocos, y el resto de las personas sobreviven con recursos muy limitados. Una de las herramientas que tienen los Estados para corregir estas disparidades, son la política fiscal y los impuestos. Lamentablemente en Colombia esta herramienta no tiene

el mismo efecto que en los demás países y, contrario a lo esperado, los impuestos en Colombia aumentan la desigualdad.

De acuerdo con lo señalado por el director del DANE, (En 2018 se mantuvo la pobreza y la desigualdad en Colombia, 2020) para 2018 el índice de GINI se ubicaría en 0.52, siendo este uno de los más altos en Latinoamérica. En el mismo sentido, organizaciones como Justicia tributaria, han realizado estudios en donde se ratifica que a diferencia de lo que ocurre en países miembros de la OCDE, en Colombia la estructura tributaria es un factor importante que aumenta la desigualdad, ya que antes de impuestos el índice de GINI se ubica en 0.52 y después de impuestos se ubica en 0.56, para el 2018, mostrando una situación de regresividad de fiscal (Tributaria, 2020).

1.2 Objetivos

Objetivo General:

Analizar la desigualdad en Colombia a través el índice de GINI y los indicadores de pobreza económica y multidimensional

Objetivos Específicos:

- Definir el concepto de pobreza económica y multidimensional en Colombia.
- Comparar el índice de GINI antes y después de impuestos en Colombia.

1.3 Hipótesis

La política fiscal colombiana tendría un efecto negativo en los niveles de desigualdad socioeconómica.

1.4 Metodología

Para poder llevar a cabo el objeto de esta investigación, se emplea un enfoque mixto, ya que se tendrá presente información de tipo cuantitativa y cualitativa. Cabe destacar que el propósito de este estudio es analizar la desigualdad en Colombia haciendo uso del indicador de Gini y los índices de pobreza económica y multidimensional. Y para ello la investigación estará segmentada en cuatro etapas con las cuales se cumplirá el objetivo trazado.

En primera instancia se definirán los conceptos de política fiscal, desigualdad y pobreza. Valiéndose del enfoque cualitativo, se usará la literatura disponible para indagar sobre los conceptos de política fiscal, desigualdad y pobreza. Seguidamente, se hará una descripción de la política fiscal y su incidencia en la desigualdad; haciendo uso del enfoque cualitativo se realizará una descripción simplificada de la política fiscal, buscando aclarar de forma teórica la relación que existe entre la forma en la que se distribuye y ejecuta la política fiscal, y los niveles de desigualdad

Una vez se haya realizado la revisión de la literatura disponible, se procederá a realizar la comparación del índice de Gini, antes y después de impuestos, en Colombia. Por medio del enfoque cuantitativo se describirán el índice de Gini y su comportamiento histórico a nivel mundial y en Colombia. Finalmente, se establecerá la relación entre el comportamiento de los indicadores de pobreza económica y multidimensional con el índice de Gini. Para ello, se compararon los resultados del índice de Gini y confrontarlos ante los resultados de pobreza económica y multidimensional arrojados por DANE. Y, con los resultados de la relación entre el índice de Gini y los indicadores de pobreza económica y multidimensional, se realizará la caracterización socio economía de las regiones de Colombia.

2. Colombia: política fiscal, desigualdad y pobreza

2.1 Política fiscal en Colombia

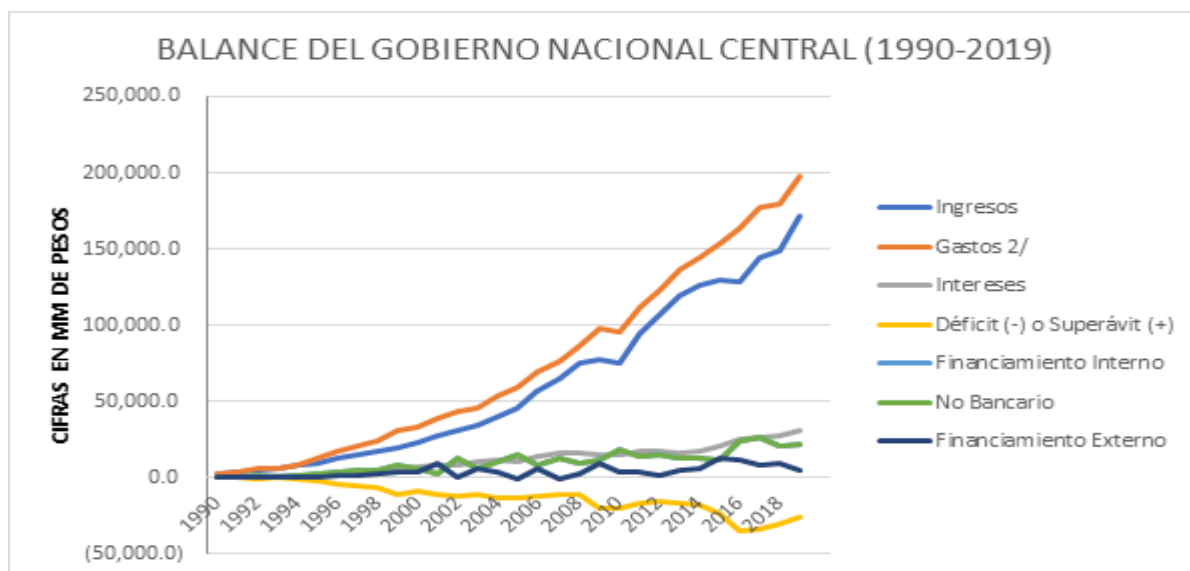
En Colombia la política fiscal tiene gran importancia, ya que, a través de ella, el Estado cumple con tres de sus grandes funciones que son:

- La reasignación de recursos en busca de la eficiencia
- La redistribución del ingreso procurando la equidad
- La estabilización macroeconómica y el estímulo del crecimiento de largo plazo.

En conjunto, estos tres aspectos contribuyen a aumentar el bienestar social del país.

En procura de cumplimiento de estas tres grandes funciones, el Estado tiene los siguientes instrumentos:

- Impuestos: que son aquellas tarifas, bases gravables, exenciones y los precios administrados por el Estado(Banrep, 2020);
- Gasto público: cuánto dinero invierte el Estado en programas de educación, salud, pensiones, justicia, seguridad y defensa, infraestructura(Banrep, 2020), entre otros.
- Deuda pública: esta afecta el mercado de capitales y la macroeconomía(Banrep, 2020)



Grafica 2. Elaboración propia: fuente <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/gobierno-nacional-central>

Los impuestos constituyen una transferencia de recursos. Estos afectan las actividades económicas, porque genera pérdidas de eficiencia económica en los mercados. Al momento de plantearse la modificación o creación de un nuevo impuesto es necesario considerar que los impuestos muy altos afectan negativamente el crecimiento potencial de las economías, y que los impuestos muy bajos generan insuficiencia de recursos para el funcionamiento del Estado y sus programas sociales (Política Fiscal ptt, 2020).

En la literatura se encuentra que no todos los impuestos generan las mismas ineficacias. Por ejemplo, las Tasas marginales altas sobre los salarios son muy perjudiciales, es por ello por lo que se prefieren Tasas marginales bajas con una base gravable amplias tasas proporcionales sobre el consumo como lo es el IVA. En este mismo sentido, los países deben buscar siempre evitar la incertidumbre tributaria, ya que desincentiva la inversión y crea inconsistencias Inter temporales en las decisiones de ahorro e inversión (Política Fiscal ptt, 2020).

Entre las funciones principales de los tributos está financiar el gasto de bienes y servicios del gobierno, así que la elección del nivel de ingresos implica delimitar el nivel de gasto del sector público (Política fiscal y protección social, 2020). al momento de plantear este tipo de políticas públicas, los gobiernos deben evitar impuestos que distorsionan la asignación de recursos. Aun cuando hay estudios que relacionen de forma negativa la presión tributaria, se encuentran países que han crecido con un nivel alto de impuestos y también hay otros que tienen un desempeño macroeconómico malo y una presión tributaria reducida(Política fiscal y protección social, 2020).

De acuerdo con lo señalado por Martner en un estudio realizado por la CEPAL, al evaluar los niveles y estructuras impositivas entre los países de América latina y el Caribe con otras regiones del mundo, se evidencio que en 2003 la carga tributaria en la OCDE representó 2.2 veces la presión tributaria de América Latina y el Caribe (Política fiscal y protección social, 2020). En este mismo estudio se identificó que hay gran importancia en los tributos directos en los países de la OCDE, así como también la relevancia de las contribuciones de la seguridad social. En cambio, en América Latina y el Caribe, los sistemas tributarios están cimentados en la imposición indirecta (Política fiscal y protección social, 2020).

El gasto público, tiene efecto sobre el crecimiento de largo plazo del país, pues este suele ser financiado con impuestos o deuda pública. El gasto público puede considerarse como productivo o no productivo. Los gastos efectuados en temas de servicios básicos del estado como lo son la seguridad y defensa, la justicia, capital humano, salud e infraestructura, este tipo de servicios estimulan el uso la acumulación de los factores básicos de capital y trabajo, su productividad y el progreso tecnológico. En cambio, el gasto improductivo es el correspondiente a los programas de jubilación temprana, programas

géneros de asistencia social, en fin, son aquellos que podrían desincentivar al trabajo, afectando negativamente el crecimiento económico de largo plazo.

En Colombia el gobierno administra, aproximadamente, una cuarta parte de los ingresos de los colombianos. Con la Constitución de 1991, Colombia se convirtió en un estado social de derecho, y esto hizo que los gobiernos tuvieran la obligación de garantizar los derechos de los ciudadanos y proveer bienes y servicios de los que todos se beneficiaran. El gasto público sirve para construir colegios, estaciones de policía, carretera, pagar los salarios de los profesores, policías y jueces, pensionados y los servicios de salud del SISBEN (Gasto Público en Colombia, 2020).

Gran parte de los dineros que emplea el gobierno para cubrir su gasto proviene de los tributos, las ganancias de las empresas industriales y comerciales del sector públicos y las regalías pagadas por empresas mineras y petroleras privadas. Para que puedan ser ejecutados los gastos, estos deben estar contemplados en el Presupuesto General de la Nación (PGN), el cual es una ley, con vigencia anual que tiene como objetivo calcular los ingresos nacionales y asignar el Gasto Público Nacional (Gasto Público en Colombia, 2020).

La distribución del gasto público por sectores varía año a año, pues el PGN tiene vigencia anual. Por ejemplo, para el año 2019 el gasto público quedó distribuido de la siguiente manera:

SECTOR	Valor en billones	Participación sin deuda
Educación	44,3	20,29%
Defensa y Policía	35,4	16,22%
Salud y Protección Social	31,9	14,62%
Trabajo	31,6	14,48%
Inclusión Social y Reconciliación	12,7	5,84%
Transporte	8,3	3,79%
Minas y Energía	4,6	2,09%
Vivienda, Ciudad y Territorio	4,3	1,99%
Agricultura y Desarrollo Rural	1,9	0,88%
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	1,6	0,74%
Otros sectores	41,6	18,98%
Total PGN sin Deuda	218,1	100,00%
Servicio a la Deuda	53,6	
Total PGN con Deuda	271,7	

Gráfico 3 Fuente: Presupuesto de gastos 2020 (Presupuesto General de la Nación 2020, 2020).

Se presenta que en el transcurso del año para el cual se elaboró se presentan situaciones que alteren el normal transcurrir de lo presupuestado, a estos eventos se les llama externalidades. Entre ellas se encuentran que la tasa de cambio promedio (USD) sea mayor a la esperada, que la inflación se ubique por encima de la meta del Banco Central, 3%, que el crecimiento económico no sea el esperado debido a fenómenos naturales y que en consecuencia el Producto interno Bruto no sea el esperado.

Este conjunto de externalidades hace que se presente Superávits o déficits fiscales, y estos se calculan haciendo la diferencia entre los ingresos y los gastos de la nación. En caso de que se presenten déficits fiscales estos se cubren con deuda pública.

En Colombia, todo gasto de orden público que no pueda ser cubierto con los ingresos del estado, tendría que ser financiado por medio de deuda pública. Tanto el tamaño del déficit fiscal y el tamaño de la deuda pública son aspectos relevantes para la estabilidad macroeconómica. Cuando existe un déficit cuantioso y un endeudamiento creciente, se dice

que el país tiene una situación fiscal insostenible, y esto afecta la confianza de los inversionistas. Ante esta incertidumbre, se dejan de presentar nuevas inversiones en el país.

Cuando el país presenta un déficit fiscal, en términos macroeconómicos se presenta los siguiente:

- Aumenta la deuda interna porque los títulos de deuda pública (TES) tienen que aumentar su tasa de interés.
- La deuda externa se encarece y la moneda local se devalúa frente al dólar.
- En caso de que el Banco Central se vea obligado a emitir más billetes, se genera mayor inflación.



Gráfico 4: Deuda externa de Colombia, saldo de deuda externa. tomado de https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/paginas/bdeudax_m.pdf

La gráfica, muestra el comportamiento de la deuda externa de Colombia. Se puede observar que la tendencia es a que la deuda externa continúe aumentando como porcentaje del PIB, esto se debe principalmente a que el estado va creciendo en cuanto a su capacidad de gestión y asistencia social. Sin embargo, el deber de la política fiscal velar por la sostenibilidad de la deuda externa ya que para 2020 llegó al 67% del PIB.

Para 2018, los países miembros de la OCDE muestran que su nivel de deuda pública es del 83.7% con relación al PIB (Cabrera, 2019). En promedio, los 32 países miembros de la OCDE han registrado un aumento desde 61% al 81.4%, desde el año 2003 a 2018 (Cabrera, 2019). El comportamiento de la deuda externa en Colombia no dista mucho del comportamiento promedio de los países miembros de la OCDE. El proceso de adhesión de Colombia a este grupo de países inició el 2013 y fue hasta octubre 2019 que se hizo oficial la membresía de Colombia en Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

La OCDE hizo recomendaciones en las que el país debe trabajar para así lograr la disminución de la desigualdad. Estas observaciones desde fomentar el desarrollo territorial y agropecuario, mejorar la equidad y la productividad entre las regiones, trabajar en pro de una economía más justa, promover la educación y la inclusión social, fomentar el emprendimiento y la innovación, hasta mejorar la gobernanza y realizar reformas al sistema tributario (Políticas prioritarias para un desarrollo inclusivo, 2015).

A lo largo de los años Colombia ha mostrado cambios en su política fiscal, se ha esforzado por fortalecerla. La política fiscal es una de las herramientas más eficaces para el desarrollo económico y social. Sin embargo, a pesar de los cambios aún no recauda lo suficiente para que el estado pueda responder a las necesidades socioeconómicas que tiene el país. En Colombia se necesita más dinero para promover la inversión en infraestructura, educación e innovación, ampliar la red de seguridad social, reducir la pobreza y las desigualdades (Políticas prioritarias para un desarrollo inclusivo, 2015).

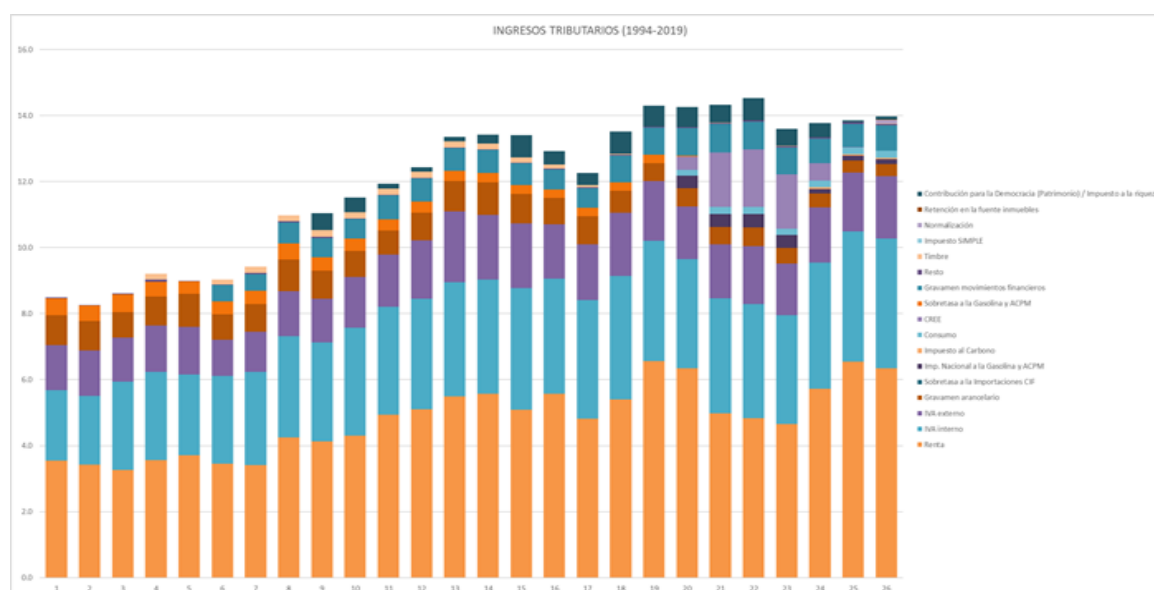
En Colombia la política fiscal tiene también por objetivo el equilibrio presupuestal del gobierno central, y esta se va ajustando de acuerdo con la situación

macroeconómica del país. Como Colombia tiene una economía altamente dependiente del petróleo y la minería, la política fiscal también se ajusta para reflejar factores cíclicos. Por ejemplo, en 2014 cuando hubo el shock de los precios del petróleo, los ingresos que percibía el país por este concepto, el gobierno central presentó un aumento del su déficit global que aumentó desde el 2,4% al 4% en el mismo año (Estudios Económicos de la OCDE Colombia, 2020). Además del incremento del déficit y la depreciación del peso, hicieron que la deuda externa del país pasará a ser cerca del 51% en 2018. Ahora en 2020, debido a la pandemia por el COVID-19, la economía se paralizó, los precios del petróleo cayeron nuevamente y el peso se devalúa fuertemente frente al dólar. Estas situaciones se juntaron llegamos a un nuevo máximo histórico en los niveles de deuda externa que es 53,6% (Deuda Externa, 2020).

Tal y como se había mencionado antes, los tributos pueden ser directos o indirectos. Los impuestos directos son los que gravan directamente a los individuos y las empresas, en tanto que los impuestos indirectos son los que gravan a los bienes y servicios (EL PAPEL DEL GOBIERNO Y LA POLÍTICA FISCAL, 2020). Los tributos que recoge el estado colombiano son los siguiente: Renta, IVA interno, IVA externo, Gravamen arancelario, Sobretasa a la Importaciones CIF, Imp. Nacional a la Gasolina y ACPM, Impuesto al Carbono, Consumo, CREE, Sobretasa a la Gasolina y ACPM , Gravamen movimientos financieros, Resto, Timbre, Impuesto SIMPLE, Normalización, Retención en la fuente inmuebles, Contribución para la Democracia (Patrimonio) / Impuesto a la riqueza.

En Colombia, el aumento de los ingresos tributarios del gobierno nacional se ha fundado en los impuestos indirectos ya que el IVA ha aumentado mucho más que el

impuesto sobre la renta. El gráfico muestra el comportamiento de los ingresos tributarios como porcentaje del PIB.



Grafica 5. Ingresos tributarios 1994-2019 Fuente: Elaboracion propia, Fuente de datos Banco de la republica < <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/gobierno-nacional-central>

La estructura tributaria de los países en desarrollo, como Colombia, se apoyan principalmente en los tributos indirectos porque estos son más fáciles de recolectar. paradójicamente, este tipo de estructura tributaria tiende a poner una mayor carga sobre la población más pobre, puesto que son una tarifa que se cobra por igual a todas las personas. Para las personas pobres, esta tarifa representa una mayor proporción de su ingreso que la que gastan los ricos con el mismo impuesto (EL PAPEL DEL GOBIERNO Y LA POLITICA FISCAL, 2020).

2.2 Desigualdad y pobreza en Colombia

La desigualdad es un problema socioeconómico que tiene origen en la mala distribución del ingreso en el área social. El concepto de desigualdad se refiere al trato particular que recibe un grupo de personas, pero que favorece a otras clases sociales. Este es un problema que no solo afecta a los países subdesarrollados o no desarrollados, sino que también se presenta en

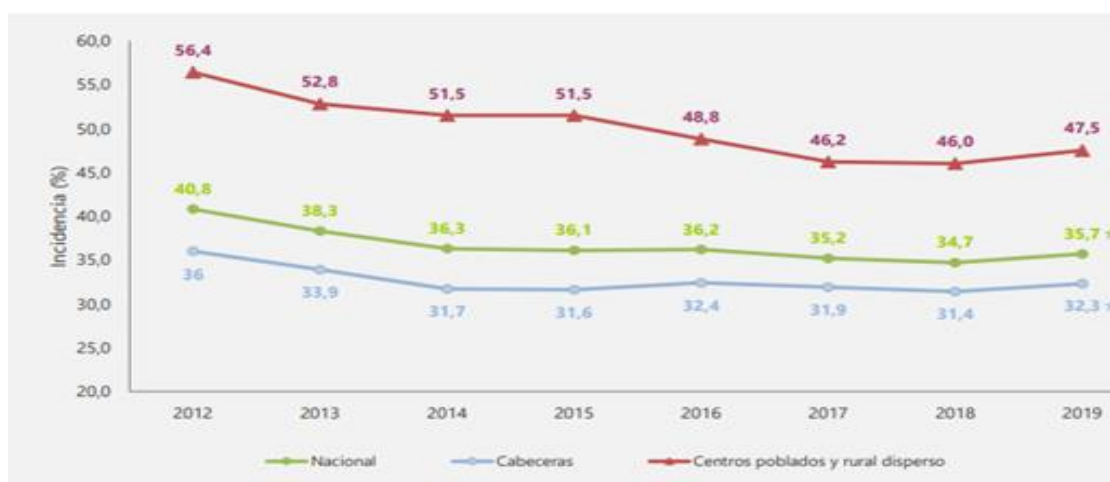
países con niveles altos de desarrollo. Esto se debe a la falta de educación, la calidad de las oportunidades en el mercado laboral y por la dificultad en el acceso a bienes culturales o servicios sanitarios (Significado de Desigualdad social, 2020).

Desde el punto de vista enteramente económico, las pocas oportunidades de trabajo dan origen a los grupos sociales entre pobres y ricos, y el incremento del impuesto aumenta la desigualdad porque los que menos ingresos poseen pagan más impuestos que los ricos (Significado de Desigualdad social, 2020). Factores como la corrupción y la evasión fiscal contribuyen al incremento de las desigualdades. Lo mismo sucede cuando solo algunas personas se benefician de la inversión y el gasto público. Todas estas brechas generales que en la sociedad se presente eventos de discriminación económica, racial, de religión, sexos, entre otros, y limita a los grupos discriminado no tenga acceso a servicios de salud, educación, sanitarios, entre otros (Significado de Desigualdad social, 2020).

Colombia tiene dos indicadores para medir la pobreza: Pobreza monetaria y el índice de pobreza multidimensional. La información para calcular estos indicadores es recolectada mediante la Gran Encuesta Integrado de Hogares. El primer indicador, el de pobreza monetaria, mide el porcentaje de la población con ingresos por debajo del mínimo de ingresos mensuales definidos como necesarios para cubrir sus necesidades básicas (Panorámica Regional: Pobreza monetaria y multidimensional departamental, 2017). Y el indicador de pobreza multidimensional mide los hogares con privación en 5 dimensión básicas de bienestar que son condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y juventud, trabajo, salud, servicios públicos domiciliarios y vivienda (Panorámica Regional: Pobreza monetaria y multidimensional departamental, 2017). Hay que resaltar, que esta última define la pobreza como la ausencia de oportunidades o de acceso a unos mínimos de capacidades necesarios para

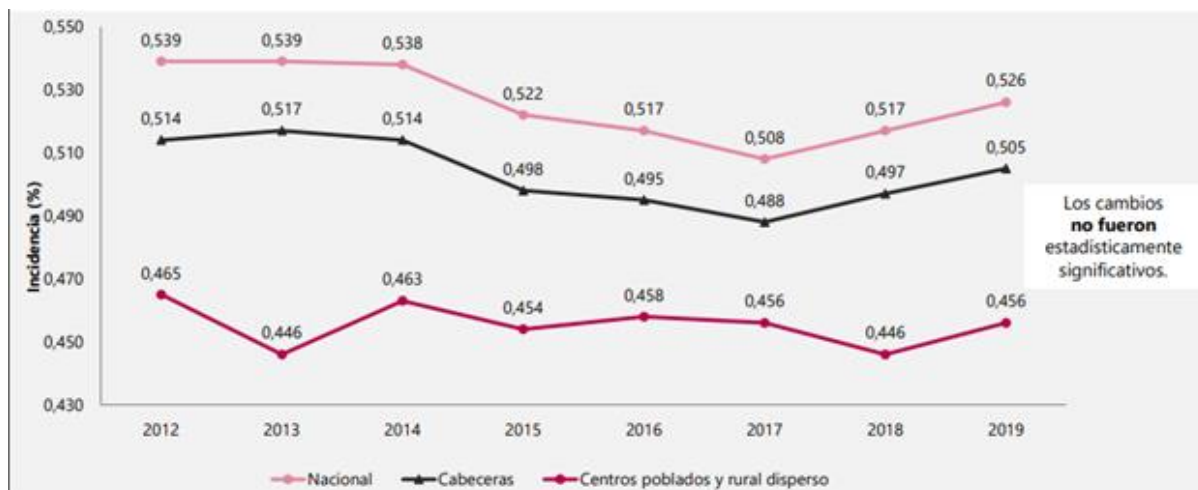
el desarrollo de cada persona (Panorámica Regional: Pobreza monetaria y multidimensional departamental, 2017)

En Colombia el DANE es la entidad responsable de la planeación, levantamiento, procesamiento, análisis y difusión de las estadísticas oficiales (Ramos, 2020). Es así como el DANE tiene la responsabilidad de calcular y publicar los resultados de las dos mediciones oficiales de pobreza en Colombia: La pobreza monetaria y la pobreza multidimensional (Ramos, 2020).



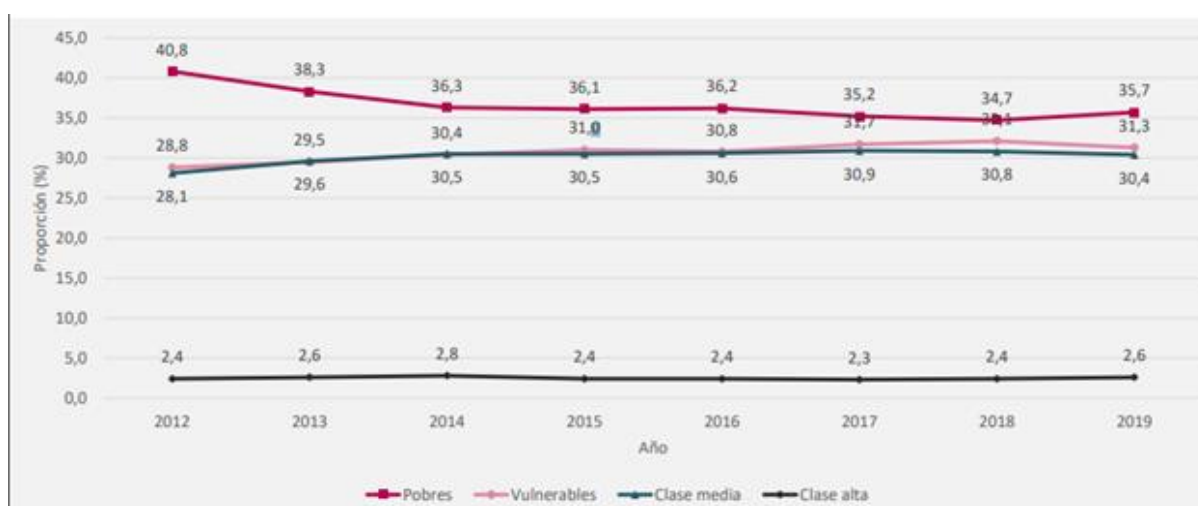
Grafica 6 Fuente Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2019. Incidencia de pobreza monetaria.

En la gráfica se aparecía el comportamiento de la pobreza monetaria en Colombia entre 2012 y 2019. Hay evidencia de progreso, sin embargo, en los últimos dos años se evidencia un alto porcentual de un punto porcentual. La reducción de la pobreza monetaria es más evidente en las áreas rurales que en las cabeceras.



Gráfica 7. fuente Pobreza momento y multidimensional en Colombia 2019. Coeficiente de Gini 2012-2019.

La gráfica muestra una tendencia a la baja entre el 2014 y el 2017, pero a partir de 2018 la distribución del ingreso volvió a ser más inequitativa. Con un índice de Gini de 0,526, Colombia se ubica como uno de los países más inequitativos o con distribución de ingreso más desigual de América Latina, según el Banco Mundial (Pese al crecimiento económico, Colombia sigue siendo uno de los países más inequitativos del mundo, 2020).



Gráfica 8. fuente Pobreza momento y multidimensional en Colombia 2019 Población según clases sociales. Total, nacional 2012-2019

La gráfica muestra que a lo largo de los años la clase alta del país permanecen las mismas personas. La clase media en vez de robustecer continua con el mismo promedio. En cambio, las personas en condición de vulnerabilidad y pobreza suman el 68% del total nación.

La gráfica también muestra que existe gran dificultad para que pueda existir cambio de clase social en el país, pues las variaciones porcentuales entre la clase alta y media, es de escasamente 0,2%, mientras que las variaciones que se presentan entre la población de condición de pobreza y vulnerabilidad son se acerca al 4,5%.

En las gráficas se puede apreciar que Colombia ha logrado grandes avances en la lucha contra la pobreza, pues el número de personas en condición de pobreza ha disminuido (Tassara, 2015). Estos logros se deben a que se han realizado esfuerzos por mejorar la estructura de las instituciones, se procura tener una legislación más coherente y por la construcción e implementación de políticas más eficaces. En Colombia empezaron a funcionar programas como Familias en Acción, que se encuentra en el encargo del ministerio de prosperidad social (Tassara, 2015).

Los gobiernos más recientes se han encargado de cumplir con los compromisos que son impuestos por la agenda internacional. Entidades como la CEPAL, UNDP, el BID, entre otras, coinciden en recomendar Colombia robustecer sus políticas sobre la seguridad social, para así atacar fenómenos de pobreza extrema que aquejan al país, al tiempo que cumple metas internacionales como lo fueron en su momento los Objetivos del Milenio y los ODS cuya fecha para el cumplimiento es el 2030.

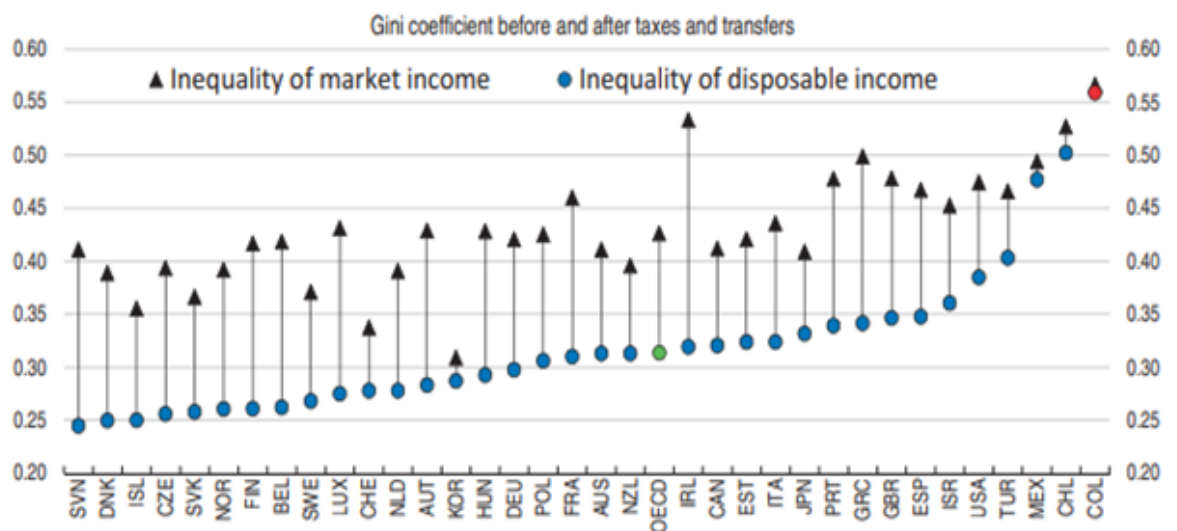
3. Desarrollo y resultados

3.1 Evaluación del índice de Gini antes y después impuestos

De acuerdo con estudios realizados por organizaciones como la CEPAL, BIM, BM, OCDE, entre otras, Colombia tiene una de las distribuciones de ingreso más inequitativas del mundo (Moller, 2012), con niveles de desigualdad comparables con los de países tales como

Haití y Angola. En el contexto internacional, Colombia se ubica en el 7mo lugar del escalafón de los países más desiguales del mundo. Colombia, incluso comparado con sus pares miembros de la OCDE, tiene un índice de Gini considerablemente más alto frente al resto (Moller, 2020).

Cornia señala que hay evidencia que apunta a que las políticas de redistribución fiscal juegan un papel positivo en la disminución de la desigualdad en América latina (Moller, 2012). Especialistas en la materia mencionan que es importante que exista una tributación progresiva y que el gasto social sea eficiente, para poder realizar avances en materia de desigualdad (Moller, 2020).



Source: OECD Income Distribution Database and OECD (2016a).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933483415>

Gráfica 8. Índice de Gini antes y después de impuestos y transferencia. Fuente OCDE Base de datos de la distribución del ingreso. (OECD Economic Surveys: Colombia, 2017)

La gráfica evidencia que el impacto de los impuestos y las transferencias en el índice de Gini de los países miembros de la OCDE. Se aprecia que el mayor el país en el que los impuestos y transferencias tienen mayor impacto es en Irlanda, pues el índice Gini antes de impuesto y transferencias se ubica en 0.54, y luego de impuestos y transferencias se ubica en 0,31. Entre este grupo de países, Colombia muestra que antes de impuesto y transferencias el índice es 0.57 y después de impuestos el mismo indicador es de 0, 56. Lo cual denota que no

hay una política fiscal que favorezca la redistribución del ingreso ni a la disminución de la desigualdad.

En los países europeos, los impuestos y las transferencias pueden llegar a reducir cerca de 11 puntos, Colombia tan solo es de 1. Para el caso colombiano, los efectos redistributivos se anulan, los impuestos directos reducen el índice de Gini mientras que los indirectos lo aumentan en la misma proporción(Moller, 2012), y las transferencias monetarias no alteran el indicador(Moller, 2013). La redistribución fiscal, se usa de forma activa en los países miembros de OCDE, y ahora que Colombia hace parte de este grupo de países, debe movilizar sus esfuerzos para que no solo su deuda externa llegue a los mismos niveles, sino que a su política fiscal explote su potencial redistributivo y mejore la capacidad de recaudo y financiación.

El sistema tributario en Colombia no re asigna los ingresos de manera significativa. Esto se debe a que las transferencias o subsidios no son suficientemente progresivas. Los impuestos directos en Colombia no sacan el máximo provecho del potencial redistributivo, porque muy pocas personas declaran y pagan este impuesto por la gran variedad de exenciones tributaria que tiene la ley tributaria. Estas exenciones benefician principalmente a quienes tienen mayores ingresos , y castiga a los trabajadores independientes de bajos ingresos porque son gravados presuntivamente en la fuente(Moller, 2013).

Por otra parte, los impuestos indirectos en Colombia son altamente regresivos e incrementan la desigualdad en los ingresos en 1,2 puntos Gini(Moller, 2013). El IVA es un impuesto regresivo porque la misma tarifa del impuesto es aplicada a todas las personas, sin hacer diferencia del nivel de ingresos que esta tenga. Por ejemplo, un artículo de aseo personal gravado con IVA del 19% lo adquiere tanto una persona cuyo empleo es ser gerente regional de una multinacional como una empleada doméstica. Los 3 mil pesos que paga la empleada

doméstica en IVA representan un porcentaje mucho más alto de sus ingresos, que lo pueden representar para el gerente racional de la multinacional.

Dada la actual coyuntura causada por COVID-19 y la inestabilidad en los mercados debido a la pausa tuvo la economía por las cuarentenas, el reto para Colombia es aún mayor. En 2020 el precio del crudo volvió a caer drásticamente, el peso colombiano se devaluó significativamente frente al dólar americano, y muchos empleos se perdieron. Si bien la política fiscal del país ha estado orientada por la regla fiscal con el fin de garantizar la estabilidad y la sostenibilidad de la deuda externa al limitar el déficit fiscal, estos esfuerzos pueden ser insuficientes. La deuda externa al finalizar noviembre de 2020 llegó a representar 67% del PIB y el recaudo fiscal cayó en un 15,3% según lo señalado en octubre 2020 por la DIAN.

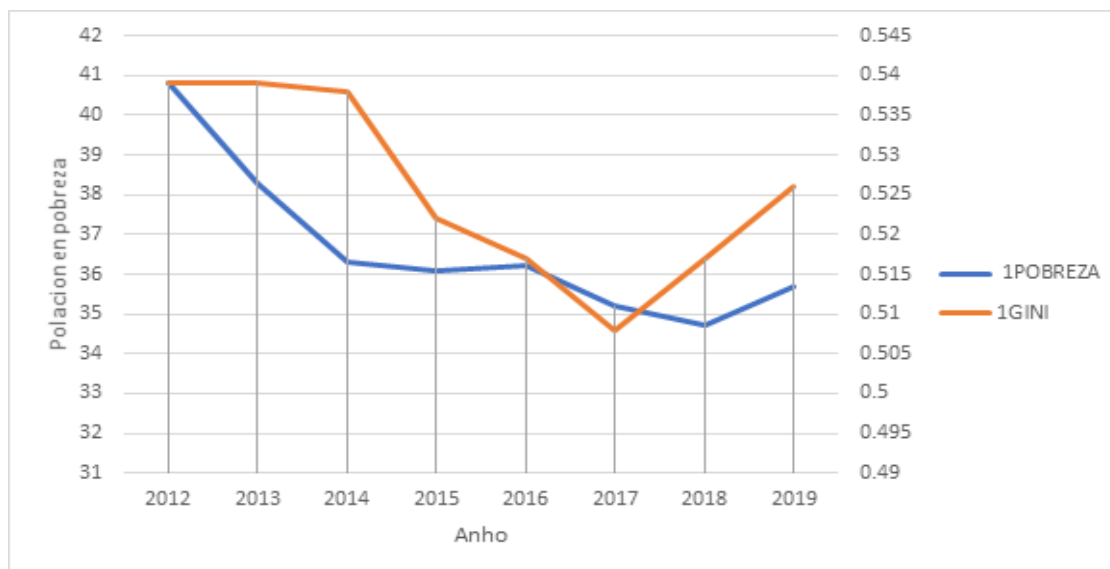
3.2 Relación entre los cambios en índice de Gini y la pobreza económica y multidimensional

Las reducciones de la desigualdad es un elemento clave en la reducción de la pobreza. Entre estas, existe una relación directa e indirecta a través del vínculo que ambas tienen con el crecimiento económico. La pobreza puede ser reducida si el ingreso aumenta, a través de los cambios en la distribución del ingreso, o con una combinación de ambos.

Pequeños cambios en la distribución del ingreso pueden tener grandes impactos en la pobreza. Por ejemplo, un país donde la parte del ingreso nacional que se destina a el 20% más pobre de la población, aumenta del 6% al 6,25%. Es decir que un cambio en la distribución del ingreso 0.25%, apenas afectan el coeficiente de Gini, pero para los pobres esto representa un incremento del 4% en sus ingresos totales (Naschold, 2002).

La desigualdad influye en la propensión del crecimiento a reducir la pobreza en una variedad de formas. El nivel inicial de desigualdad afecta la capacidad de reducción de la

pobreza de crecimiento, como una distribución más equitativa de ingresos y activos proporciona a los pobres más medios y oportunidades para mejorar su nivel de vida. La pobreza y la desigualdad están intrínsecamente vinculadas. La reducción de pobreza puede mejorarse considerablemente mediante políticas distributivas. Toda la evidencia confirma que la distribución es fundamental para luchar contra la pobreza (Naschold, 2002).



Gráfica 9. Pobreza Vs Índice de Gini Fuente Elaboración propia. Fuente de datos DANE: Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2019

La relación que existe entre el índice de Gini y la pobreza es inversa, entre más alto el índice de Gini, más altos los niveles de pobreza. En el caso colombiano, la gráfica muestra que el índice de Gini tiene mayor sensibilidad a los aumentos en los niveles de pobreza que las disminuciones en la misma. Se evidencia que entre 2012 y 2014 hubo una disminución de la pobreza en el país, pero es solo hasta el 2015 que esa disminución se refleja en un número menor del índice de Gini, mientras que entre 2018 y 2019 la pobreza aumentó, y el índice también aumentó en una mayor medida.

En Colombia tan solo el 2.6 % de la población pertenece a la clase social alta, el 30.4% pertenece a la clase media, y los pobres y vulnerables suman el 67% de la población, en 2019 según los datos de la DIAN. El gobierno colombiano ha realizado esfuerzos para reducir el

nivel del índice de Gini, pero su labor en la búsqueda de la equidad y la reducción de la desigualdad y la pobreza deja aún mucho que desear. En las recientes reformas fiscales se ha intentado implementar esquemas de progresividad tributaria, pero esta solo se aplica la porción mínima de los estratos altos que son empleados, mientras que los independientes de altos ingresos suelen esconder sus ingresos bajo las figuras de empresas fachadas. De esta manera, el recaudo por impuesto de rentas y riqueza en Colombia es inferior al 2% del PIB, mientras que en otros países miembros de OCDE es del 9% del PIB (S.A.S., 2020).

El gasto público social en Colombia llega a las familias por medio de transferencias monetarias o a través de gasto público no monetaria. Las transferencias monetarias afecta de manera directa los ingresos de los hogares, mientras las no monetarias afectan de manera indirecta pues reduce los gastos que tendrían los hogares. El total de las transferencias monetarias en Colombia tiene un efecto regresivo, sin embargo, el gasto público no monetaria usualmente es progresivo (Moller, 2020).

Se dice que las transferencias monetarias son regresivas e incrementan la desigualdad en los ingresos en un punto del Gini en Colombia, porque los ricos son los que reciben la mayoría de las transferencias que se realizan. Estos subsidios van dirigidos a las pensiones más altas y el restante a los estratos más bajos a través de Familias en Acción o Colombia Mayor. En Colombia se destina 4% del PIB por año para subsidiar las pensiones más altas, y los programas sociales que buscan la atención de la población más vulnerable no supera el 0.5% del PIB por año (S.A.S., 2020). El programa Familias en Acción y otros programas especiales tienen efecto compensatorio sobre la desigualdad en los ingresos. El efecto de estos programas sociales reduce el índice de Gini 0.57 puntos (Moller, 2020).

El gasto público no monetario corresponde a los gastos que hace el estado para garantizar educación, salud, protección a la primera infancia y otros servicios públicos de los

cuales se benefician principalmente los hogares pobres y los que no son. El gasto en educación es progresivo, pues los hogares más pobres no tienen que pagar por los servicios de educación y también brinda la oportunidad a los miembros de los hogares más pobres de capacitarse para mejorar su calidad de vida(Moller, 2020).

Conclusiones

En este documento se analiza la relación que existe entre la política fiscal y la desigualdad, con la intención de evaluar si la política fiscal agudiza la desigualdad y la pobreza en Colombia. Para llegar a esto, el texto se vale de la comparación del índice de Gini antes y después del impuesto, el comportamiento de la pobreza y la forma en la que está estructurado el sistema tributario colombiano.

En comparación el resto del mundo Colombia ocupa el séptimo lugar en la lista de países con mayor desigualdad en el ingreso del mundo. Esto se debe en mayor medida porque la política fiscal del país no explota el potencial redistributivo que posee. Está diseñada de tal forma en la que los efectos redistributivos de los impuesto directos e indirectos se anulan entre sí y las transferencias monetarias no tienen mayoría impacto sobre la desigualdad(Moller, 2020).

Contrario a lo que pasa en países desarrollados, el mayor recaudo tributario se obtiene de los impuestos directos y no los indirectos. En países con desarrollo medio como Colombia, se busca que la mayor cantidad de personas contribuyan, y es por eso por lo que su mayor recaudo tributario proviene de los impuestos indirectos. En Colombia, la tributación directa apenas tiene un impacto sobre el Gini, los impuestos sobre la renta personal tienen un bajo potencial redistributivo. Lo anterior se debe a que la política fiscal se diseñó para que tuviera un umbral alto para quienes deberían declarar y pagar el impuesto, una variedad de exenciones que

benefician a quienes concentran mayor riqueza, mientras que los trabajadores independientes se les grava de forma presuntiva(Moller, 2012)

Asimismo, impuestos como el IVA que son indirectos también son regresivos, porque las personas tienen que pagar la misma tasa del impuesto sin importar su nivel de ingresos. Las transferencias monetarias también son en su mayoría regresivas, porque estas son usadas para subsidiar las pensiones más altas, mientras que el gasto público no es monetario es progresivo(Moller, 2020).

En conclusión, la forma en la está estructurada la política fiscal en Colombia, favorece y facilita la concentración del ingreso y la riqueza, y en consecuencia profundiza las desigualdades. La evidencia en la que se apoya el documento es la comparación del Índice de Gini antes y después del impuesto y se observa que la corrección después del impuesto es de 1 punto porcentual. La alta regresividad en el sistema tributario y las transferencias monetarias que tiene el país hacen que el impacto de programas de seguridad social como Familias en acción, no exploten todo su potencial en materia de la reducción de la pobreza multidimensional en Colombia como podría. Es evidente que es necesaria la revisión de la orientación de la política fiscal en materia de su impacto en la desigualdad para que el país pueda cumplir con las metas de los Objetivos para el desarrollo sostenible -2030 promovidos por la UNDP y con los estándares socioeconómicos de la OCDE.

Bibliografía

Mis Finanzas para Invertir. 2020. En 2018 Se Mantuvo La Pobreza Y La Desigualdad En Colombia. [online] Available at: <<https://www.misfinanzasparainvertir.com/en-2018-se-mantuvo-la-pobreza-y-la-desigualdad-en-colombia/#:~:text=%C3%8Dndice%20de%20Gini%3A&text=El%20%C3%ADndice%20va%20de%200,este%20%C3%ADndice%20nunca%20hab%C3%ADa%20aumentado>> [Accessed 3 November 2020].

Tributaria, J., 2020. (Apunte Económico 15) La Desigualdad Colombiana Profundizada Por La Reforma Tributaria. [online] Justicia Tributaria. Available at: <<https://justiciatributaria.co/apunte-economico-la-desigualdad-colombiana-profundizada-la-reforma-tributaria/#:~:text=Se%20ratifica%20que%2C%20a%20diferencia,situaci%C3%B3n%20de%20alta%20regresividad%20fiscal>> [Accessed 3 November 2020].

Banrep.gov.co. 2020. [online] Available at: <https://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/11_Politica_fiscal.pdf> [Accessed 3 November 2020].

Economipedia. 2020. Política Fiscal - Definición, Qué Es Y Concepto | Economipedia. [online] Available at: <<https://economipedia.com/definiciones/politica-fiscal.html>> [Accessed 9 November 2020].

tutor2u. 2020. Gini Coefficient | Economics | Tutor2u. [online] Available at: <<https://www.tutor2u.net/economics/reference/gini-coefficient>> [Accessed 3 November 2020].

Investopedia. 2020. *Gini Index Definition*. [online] Available at: <<https://www.investopedia.com/terms/g/gini-index.asp#:~:text=The%20Gini%20index%2C%20or%20Gini,wealth%20distribution%20among%20a%20population.>> [Accessed 3 November 2020].

Espacio-publico.com. 2020. POLITICA FISCAL. [online] Available at: <<http://www.espacio-publico.com/wp-content/uploads/2013/11/405-ELEMENTOS%20BÁSICOS%20DE%20POLÍTICA%20FISCAL.pdf>> [Accessed 9 November 2020].

AVILA MONTEALEGRE, O., 2020. POLITICA FISCAL Y DESIGUALDAD. [online] Banrep.gov.co. Available at: <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/be_732.pdf> [Accessed 9 November 2020].

Economipedia. 2020. Desigualdad Económica - Definición, Qué Es Y Concepto | Economipedia. [online] Available at: <<https://economipedia.com/definiciones/desigualdad-economica.html>> [Accessed 9 November 2020].

Cepal.org. 2020. Analizando El Impacto De La Política Fiscal Sobre La Desigualdad Personal Y Regional: El Caso De México1. [online] Available at: <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/jimenez_brosio_y_ruelas_0.pdf> [Accessed 9 November 2020].

Boycewire.com. 2020. *Gini Coefficient Definition (Formula And Example) - Boycewire*. [online] Available at: <<https://boycewire.com/what-is-the-gini-coefficient/>> [Accessed 3 November 2020].

Hdr.undp.org. 2020. ¿Qué Es El Índice De Pobreza Multidimensional? | Human Development Reports. [online] Available at: <<http://hdr.undp.org/en/node/2515>> [Accessed 3 November 2020].

Mppn.org. 2020. What Is A Multidimensional Poverty Index?. [online] Available at: <<https://mppn.org/multidimensional-poverty/what-is-ipm/>> [Accessed 3 November 2020].

Inei.gov.pe. 2020. Pobreza Monetaria. [online] Available at: <https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaless/Est/Lib1425/cap03.pdf> [Accessed 3 November 2020].

World Bank. 2020. Pobreza: Panorama General. [online] Available at: <<https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview>> [Accessed 9 November 2020].

Revista Zero. 2020. Política Fiscal Bajo El Gobierno Duque - Revista Zero. [online] Available at: <<https://zero.uexternado.edu.co/politica-fiscal-bajo-el-gobierno-duque/>> [Accessed 9 November 2020].

Repositorio.cepal.org. 2020. Política Fiscal Y Protección Social. [online] Available at: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7309/S0600060_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [Accessed 9 November 2020].

Economipedia. 2020. Diferencia Entre Impuestos Directos E Indirectos - Definición, Qué Es Y Concepto | Economipedia. [online] Available at: <<https://economipedia.com/definiciones/diferencia-impuestos-directos-e-indirectos.html#:~:text=En%20t%C3%A9rminos%20simples%2C%20los%20impuestos,la%20riqueza%20de%20las%20personas.>>> [Accessed 9 November 2020].

Banrep.gov.co. 2020. Política Fiscal Ptt. [online] Available at: <https://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/11_Politica_fiscal.pdf> [Accessed 9 November 2020].

Ofiscal.org. 2020. *Gasto Público En Colombia*. [online] Available at: <<https://www.ofiscal.org/gasto>> [Accessed 10 November 2020].

Pte.gov.co. 2020. Presupuesto General De La Nación 2020. [online] Available at: <<http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/Documentos/PresupuestoGeneralNacion2020.pdf>> [Accessed 10 November 2020].

Cabrera, F., 2019. Niveles De Endeudamiento Público Como Porcentaje Del PIB Países De La OCDE Periodo 2003-2019. [online] Obtienearchivo.bcn.cl. Available at: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28041/1/Deuda_2018_Chile_OCDE_FINAL.pdf> [Accessed 10 November 2020].

Oecd.org. 2015. Colombia: Politicas Prioritarias Para Un Desarrollo Inclusivo. [online] Available at: <<https://www.oecd.org/about/publishing/colombia-politicas-prioritarias-para-un-desarrollo-inclusivo.pdf>> [Accessed 12 November 2020].

Oecd.org. 2020. Estudios Economicos De La OCDE Colombia. [online] Available at: <<https://www.oecd.org/economy/surveys/Colombia-2019-OECD-economic-survey-overview-spanish.pdf>> [Accessed 12 November 2020].

Banrep.gov.co. 2020. Deuda Externa. [online] Available at: <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/paginas/bdeudax_m.pdf> [Accessed 12 November 2020].

Banrep.gov.co. 2020. EL PAPEL DEL GOBIERNO Y LA POLITICA FISCAL. [online] Available at: <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/guia3_el_papel_del_gobierno.pdf> [Accessed 12 November 2020].

Significados. 2020. Significado De Desigualdad Social. [online] Available at: <<https://www.significados.com/desigualdad-social/#:~:text=La%20desigualdad%20social%2C%20conocida%20tambi%C3%A9n,favorece%20a%20otras%20clases%20sociales.>> [Accessed 13 November 2020].

Colaboracion.dnp.gov.co. 2017. Panoramica Regional: Pobreza Monetaria Y Multidimensional Departamental.. [online] Available at: <<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/KitSeguimiento/Pobreza/Publicaci%C3%B3n%20Ipm%20deptal.pdf>> [Accessed 13 November 2020].

Ramos, F., 2020. Pobreza Y Desigualdad. [online] Dane.gov.co. Available at: <<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad>> [Accessed 13 November 2020].

Tassara, C., 2015. Pobreza Y Desigualdad En Colombia: Analisis Del Plan Nacional De Desarrollo 2014-2018. [online] Available at: <https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/45283523/Pobreza___desigualdad_Colombia_impreso_pp_77_91.pdf?1462210912=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DPobreza_y_desigualdad_en_Colombia_analis.pdf&Expires=1605250304&Signature=hSAF91be2pI33s~n2c239MSOK3o4yWyu6TAvPJxUIWLhduVP8ZFSdcRACIOLqpfYQYtiPHlIKq4~H0X6Wib0Cfs7VreySgf9Es47~gHwzakNC3a92WXICXUs0m0iHLW2U9I-gSOXlcFvE3IgjDcsWFD-1DekFFgUZLOL97w6SXDriMQYa2ep0SyukLSRG535Q2Y7dkXDyk5QJpFkfp40t77Tv-OrpYkRaQTEeZQjBmOXvIBanABc5EDJ23026Ya81bP0u8IXgNef1Ssk8iwr489KdAuwcY6qTKS14---~XFxrJbvYtLAbIgO1m9EzBS5S5OJ5moVPQ-Hn6P9RIxIcQ___&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA> [Accessed 15 November 2020].

Unperiodico.unal.edu.co. 2020. Pese Al Crecimiento Económico, Colombia Sigue Siendo Uno De Los Países Más Inequitativos Del Mundo. [online] Available at: <<https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/pese-al-crecimiento-economico-colombia-sigue-siendo-uno-de-los-paises-mas-inequitativos-del-mundo/#:~:text=La%20inequitativa%20distribuci%C3%B3n%20de%20los,a%C3%B1os%20pese%20al%20crecimiento%20econ%C3%B3mico.&text=En%20Colombia%2C%20el%20Gini%20est%C3%A1,el%20mundo%2C%20seg%C3%BAn%20el%20BM.>> [Accessed 16 November 2020].

Moller, L., 2020. Política Fiscal En Colombia: Aprovechamiento De Su Potencial Para Lograr Una Sociedad Más Equitativa. [online] Documents1.worldbank.org. Available at: <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/685441468026423863/pdf/676230SPANISH00iedad0Mas0Equitativa.pdf>> [Accessed 16 November 2020].

Goñi, E., 2008. Fiscal Redistribution And Income Inequality In Latin America. [online] Openknowledge.worldbank.org. Available at: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6468/wps4487.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> [Accessed 20 November 2020].

Oecd.org. 2017. OECD Economic Surveys: Colombia. [online] Available at: <<http://www.oecd.org/colombia/Colombia-2017-OECD-economic-survey-overview.pdf>> [Accessed 20 November 2020].

Moller, L., 2013. Política Fiscal En Colombia: Aprovechamiento De Su Potencial Para Lograr Una Sociedad Más Equitativa. [online] Documents1.worldbank.org. Available at: <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/685441468026423863/pdf/676230SPANISH00iedad0Mas0Equitativa.pdf>> [Accessed 20 November 2020].

Naschold, F., 2002. Why Inequality Matters For Poverty. [online] Odi.org. Available at: <<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3876.pdf>> [Accessed 20 November 2020].

S.A.S., E., 2020. Concentración Del Ingreso Y Salario Medio/Mínimo. [online] Larepublica.co. Available at: <<https://www.larepublica.co/analisis/sergio-clavijo-500041/concentracion-del-ingreso-y-salario-mediominimo-2894883>> [Accessed 20 November 2020].

García-Escribano, V. G. (11 de Octubre de 2017). Desigualdad: la política fiscal puede corregir la situación. Recuperado el 7 de febrero de 2020, de Diálogo a Fondo: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=8430>