

**Eficiencia y Equidad de la Política Tributaria y su
Relación con el Gasto Público en la Comunidad Andina¹**
- El Caso de Colombia -

**Juan Gonzalo Zapata – Natalia Ariza
Julio de 2005**

Resumen

En este documento, que es el informe final de una consultoría para la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en el 2005, se analiza para el caso colombiano el comportamiento del sistema impositivo y la distribución del gasto público en términos de equidad. En el primer caso se habla de la incidencia tributaria, es decir del efecto de los impuestos sobre el ingreso de las familias, y en el segundo, de los efectos distributivos del gasto público.

Se menciona que hasta mediados de la década de los noventa, Colombia era considerada como un país prudente en relación con el manejo del gasto público. Sin embargo, la Constitución Nacional de 1991 estableció compromisos importantes de gasto “social” destinado en especial a la salud, educación y saneamiento básico. Para financiar este nuevo nivel de gasto ha sido necesario introducir en forma permanente cambios en la estructura impositiva. Dicha estructura se conforma, entre otros, por el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado – IVA y los impuestos al consumo (cerveza, licores, y tabaco y cigarrillos).

En el documento se presentan los resultados de medir la progresividad e incidencia de éstos impuestos. Con éste propósito se estudia, en primer lugar, la evolución de los ingresos y gastos, desde el año 1995, la evolución de los impuestos mencionados, así como las características y tendencia del gasto público social durante la última década.

Con los anteriores elementos, se aborda el estudio de la incidencia distributiva para Colombia desde el punto de vista impositivo y desde la óptica del gasto social. Se estimaron los indicadores de GINI, Cuasi Gini, Kakhani y Reynolds Smolensky con base en la información de la Encuesta de Calidad de Vida del año 2.003.

La conclusión principal del estudio es que el efecto neto de la política fiscal junto con la del gasto social en Colombia ha mejorado la distribución del ingreso en alrededor de cinco puntos de acuerdo con el coeficiente de GINI.

¹ Esta consultoría se adelantó para la Comunidad Andina. Se agradece en forma especial a Alberto Barreix y Jonathan Haughton por la coordinación del trabajo y por los valiosos aportes metodológicos fruto del interesante debate académico que ellos fomentaron. Igualmente a los participantes de las interesantes fonconferencias que se desarrollaron. Javier Avila del Ministerio de Hacienda apoyó el desarrollo del trabajo y su ayuda fue muy valiosa. Por último se agradece a Rafael Villarreal por colaboración en la fase inicial del proyecto, a Francisco Lasso por sus sugerencias y, a Hernán Jiménez por su apoyo.

Índice General

	Pág.
I. Introducción y resumen	3
II. Ingresos y gastos del gobierno nacional durante la última década	5
II.1. Evolución del Balance Fiscal del Gobierno Nacional	5
II.2. Los Ingresos del Gobierno Nacional	6
II.3. El Impuesto al Valor Agregado en Colombia	8
II.4. Impuesto de Renta a Personas Naturales	11
II.5. Impuestos al Consumo	11
II.6. El Gasto Público del Gobierno Nacional	12
II.7. El Gasto Social en Colombia	14
III. La distribución del ingreso en Colombia	16
IV. Incidencia distributiva de la política tributaria, el gasto público y la política fiscal en Colombia	18
IV.1. Algunos aspectos metodológicos	18
IV.2. Incidencia de la política tributaria	19
IV.2.1. Impuesto al Valor Agregado – IVA	19
IV.2.2. Impuesto a la Renta de Personas Naturales	20
IV.2.3. Impuesto al consumo de Licores y Cerveza	21
IV.2.4. Impuesto al consumo de cigarrillos y tabacos	22
IV.3. Incidencia de la Política de Gasto Público social	22
IV.3.1. Gasto en educación básica y media	23
IV.3.2. Gasto en Educación Superior	24
IV.3.3. Gasto en Salud – Régimen subsidiado	24
IV.3.4. Gasto en Educación Inicial (Preescolar	25
IV.3.5. Gasto en vivienda de interés social	26
IV.4. Incidencia de la Política fiscal en Colombia	27
V. Conclusiones	29
Bibliografía	30
Anexo 1 Manejo de la Información de la EVC	31

I. Introducción y resumen

¿Si un impuesto cambia, o mejor se incrementa su tasa o su base, quien asume esta carga tributaria? El aumento en los recaudos tributarios pudo tener efectos regresivos o progresivos sobre el ingreso de las familias y esta es solo una parte del problema. La segunda se refiere ¿a que tan equitativa es la distribución del gasto público que se financia con estos impuestos? Estas son dos preguntas centrales sobre cualquier sistema tributario. La primera parte del problema se refiere a la **incidencia** tributaria y la segunda a los **efectos distributivos** de gasto público. Además, el neto de estas dos operaciones sobre un grupo poblacional, por ejemplo un decil de familias ordenados por ingreso o por gasto, nos muestra la progresividad de la política que relaciona el cobro de los impuestos con la utilización que se hace de los mismos por medio del gasto público.

En general, en la mayoría de las sociedades, se busca que el diseño de la carga tributaria sea lo mas progresiva posible y que el gasto que se financie sea lo mas eficiente y se concentre en especial en las familias de menores recursos. Sin embargo, para el logro de estos objetivos hay consideraciones, éticas, de enfoque económico, administrativas y de necesidades de recursos en coyunturas especiales, que hacen que las decisiones de mayores recursos y sus fuentes junto con el énfasis que se le quiera hacer al gasto público se alejen de esta meta.

Por razones que no es del caso analizar en este documento, en Colombia hay cada vez una mayor dependencia del gasto público. No sólo las sociedades desarrolladas han elevado su gasto público en términos del PIB hasta un 40% o más sino también países latinoamericanos han crecido su gasto a niveles no esperados hace unas dos décadas. En Colombia este aumento del gasto público se viene dando desde finales de la década de los años ochenta pero es con la Constitución Nacional (C.N.) de 1991 que gran parte de los recursos públicos se comprometen y gran parte gasto público queda “amarrado” desde la misma carta fundamental. Solo para dar idea del gran compromiso de los recursos públicos, de acuerdo con los dos artículos de la C.N. de 1991 el 46.5% de los ingresos corrientes de la Nación quedan comprometidos en transferencias a los territorios (departamentos y municipios) para financiar gran parte del gasto social en educación, salud, saneamiento básico, cultura y deporte, entre otros sectores del gasto. Este marco normativo explica el alto número de reformas impositivas que se han adelantado desde 1993 en adelante², con el fin de financiar las transferencias diseñadas desde la C.N.³

Este nivel de gasto no puede ser financiado solamente con impuestos directos y con impuestos al consumo pues hay unos límites tanto en su diseño como en su impacto. Así, el aumentar las tasas del impuesto de renta a las sociedades y las personas naturales puede generar distorsiones en el comportamiento de los agentes económicos como evasión y/o elusión fiscal, alejamiento de las inversiones e informalidad en la contratación laboral, entre otros efectos. Los impuestos al consumo (licores, cervezas, cigarrillos) tienen un límite, tasas demasiado altas incentivan el contrabando y se afirma además que este tipo de consumos son muy inelásticos, por lo menos la evidencia en el caso colombiano es concluyente.

Colombia no se aparta de la tendencia de otros países en desarrollo en materia tributaria. Además de continuar con el cobro del impuesto de renta a personas naturales y con los impuestos al consumo y comercialización de cerveza, licores y tabaco y cigarrillos, puso en marcha desde hace casi 20 años el cobro del Impuesto al Valor Agregado – IVA-. Este reemplazó el anterior impuesto a las ventas y aumento tanto la base del impuesto como las tasas que se aplican. El aumento de la recaudación durante los años ochenta fue notable y ya a finales de esa década este impuesto se convirtió en el segundo por el monto del recaudo y se acercó al impuesto a la renta. Debe mencionarse que desde sus inicios gran parte de la recaudación se destinó a transferencias para los municipios, las cuales se utilizaban en su gran mayoría para la financiación de las nóminas de maestros, ver Zapata 2003.

En este trabajo se mide la progresividad y la incidencia del IVA, del impuesto de renta a las personas naturales y de los impuestos a las cervezas y licores y, tabaco y cigarrillos. Debe mencionarse que para el caso colombiano no hay estudios sistemáticos sobre el tema y que apenas se han adelantado algunas estimaciones sobre la progresividad del IVA y de la Renta de personas naturales⁴. Sin embargo, la estimación del impacto del gasto público si se hace en forma sistemática desde hace casi treinta años. Diversos autores como Selowski (1979), Urrutia (1975, 1984), Vélez (1996), Velez y Foster (2003) y la reciente misión de para la reducción de la Pobreza y Desigualdad (2004) han trabajado en el tema, por lo que hay diversas referencias para comparar los resultados obtenidos. En especial debe resaltarse que ya desde los años setenta se adelantan encuestas de hogares de cobertura nacional por parte del Departamento Nacional de Estadística –DANE-.

El debate sobre la relación entre la incidencia tributaria y los efectos distributivos del gasto no puede ser más pertinente dado el gran crecimiento tanto de la presión tributaria como del gasto público social en los últimos diez años en Colombia. Los compromisos de gastos derivados de la C.N. de 1991 hacen que se espere que el gasto público haya sido progresivo en los últimos años. Esto porque, de una parte, el diseño del gasto social favorece claramente los hogares de menores recursos y, de otra, algunas estimaciones recientes (Vélez 1996 y 2003, Sánchez 2000) así lo han confirmado.

² La dureza de esta medida obligó a que fuera necesario adelantar un acto legislativo para reformar Constitución de 1991 y modificar así el régimen de transferencias a departamentos y municipios. Sin embargo, este cambio fue transitorio y a partir del 2009 se debería volver al sistema anterior. Por supuesto esto significaría un aumento automático de las transferencias en cerca de 1.5% del PIB cada año.

³ Cárdenas et. al. Encuentra que entre 1990 y el 2002 los países latinoamericanos adelantaron en promedio 2.5 reformas tributarias. Colombia se aleja de esta tendencia y tuvo 6 reformas tributarias de importancia entre 1992 y el 2003.

⁴ La DIAN ha sido muy prolífica en estos temas, ver los trabajos de Avila que son muy ilustrativos. Vélez (1996) y Steiner y Soto (1999) igualmente estima n las regresividad o progresividad del IVA y de algunos impuestos.

Estos estudios mencionados se han concentrado en analizar el crecimiento y el impacto del gasto ejecutado en Colombia en especial en los sectores de educación y salud; sin embargo solo Vélez ha relacionado este gasto social con la incidencia tributaria. Nuestros resultados aportan en este camino puesto que se estima el efecto neto en la distribución del ingreso tanto del comportamiento del gasto público social con los efectos de los impuestos directos como el de renta a las personas naturales, indirecto el IVA y los impuestos al consumo de licores y cerveza y, cigarrillos y tabaco. Los resultados son muy similares a los encontrados por Vélez en la década del noventa.

Este trabajo contó además de una herramienta invaluable como lo es la Encuesta de Calidad de Vida del año 2003 del Departamento Nacional de Estadística (DANE). Esta encuesta es muy amplia tanto por el número de preguntas que se adelantan con más de 500, como por la amplia cobertura de la muestra con más de 22,000 hogares. Esta encuesta, entre otras ventajas, permite realizar el análisis de gasto social y de impuestos a partir de la misma fuente.

Adelantando algunos resultados, se ratifica que la política tributaria ha conservado su progresividad y de acuerdo como esta se mide, se han logrado resultados muy favorables en los últimos años. Esta afirmación es válida para el impuesto de renta a las personas naturales y menor medida los impuestos IVA y licores y cerveza. Igualmente se encontró que el gasto está concentrado en los hogares con menores ingresos, pues han sido los más favorecidos con la focalización del gasto social en Colombia.

Si desde hace treinta años hay estudios sistemáticos que miden en el impacto en la distribución del ingreso del gasto público con base en encuestas de hogares de amplia cobertura; no se puede afirmar lo mismo para los ingresos estatales. Los estudios en este campo han sido de menor impacto y se han concentrado en medir la progresividad de los impuestos y su grado de concentración; en este trabajo se estiman cuasiginitis y los índices de Kakwani y Reynolds & Smolenski. La aplicación de estos índices corrobora el resultados anterior, puesto que los impuestos diseñados en Colombia no solo son progresivos sino que también colaboran con mejoras, pequeñas pero importantes, en la distribución del ingreso.

Frente a lo anterior sorprende que a pesar del gran aumento en el gasto público social ocurrido en los últimos diez años, este no haya generado una mayor corrección en la distribución del ingreso. Vélez (1996) estimó una corrección de 4 puntos porcentuales del Gini a partir del gasto estimado en 1992, por tal razón afirma que tal gasto "se puede interpretar como un instrumento que, ceteris paribus, anticipa en casi dos décadas los beneficios que habría de "traer" el crecimiento económico en los años venideros". Sin embargo, el gran crecimiento del gasto social en Colombia se da a partir de 1994 y este no parece haber tenido el mismo impacto del gasto social de años atrás cuando, si tal impacto es medido a través de las mejoras alcanzadas en la distribución del ingreso. Habría si que destacar que los cambios en las coberturas de los programas sociales han sido muy significativos tanto en los sectores tradicionales del gasto (educación, salud y saneamiento básico) como en los nuevos; por ejemplo atención a grupos vulnerables.

Tal parece que para mejorar la distribución del ingreso se deben hacer esfuerzos muy importantes no sólo en los ingresos y gastos públicos sino también en la generación de mayores ingresos para la sociedad. ¿Será que hay límite al impacto distributivo generado por el gasto público?, es posible que así sea. Los resultados encontrados contribuyen a debatir este importante e interesante tema.

El presente trabajo se divide en 4 partes, la primera es esta introducción. Segundo, se presenta un resumen de la evolución de los ingresos y gastos del gobierno nacional en los últimos años, en donde además se hacen algunas consideraciones macroeconómicas y se explica en detalle cual ha sido la evolución de los impuestos objeto de estudio en los últimos quince años. Igualmente se adelanta un resumen de las principales características del gasto público social y sus tendencias durante la última década. Tercero, se presenta un análisis de la incidencia distributiva para el país y esta es la parte central del documento. De una parte se analiza de una parte la presión impositiva y de otra, el gasto público social. Cuarto, y último, se presentan las conclusiones y recomendaciones derivadas del trabajo.

II. Ingresos y gastos del gobierno nacional durante la última década

II.1. Evolución del Balance Fiscal del Gobierno Nacional

Si la tradición fiscal de Colombia desde hace varias décadas se puede resumir con la palabra prudencia, durante los últimos años infortunadamente nos hemos alejado de este comportamiento. Las razones son diversas y es bien difícil priorizarlas; sin embargo los resultados son concluyentes. En el año de 1994 los resultados fiscales y económicos eran alentadores; el gobierno generaba ahorro corriente y su déficit de operaciones efectivas era inexistente. Con el ahorro corriente, la diferencia entre ingresos y gastos corrientes, se financiaba gran parte de las inversiones del gobierno nacional y se evitaba a su vez la contratación de altos montos de deuda pública, la cual se mantenía entre los niveles más bajos de Latinoamérica.

Los acuerdos con el FMI de finales de la década de los años ochenta se veían como un escenario muy lejano y de improbable repetición en el largo plazo. La economía crecía a niveles cercanos al 5% promedio anual y el país estaba alejado del comportamiento económico de otros países de la región durante ese periodo. Sin embargo, en sólo cinco años se logró revertir esta tendencia y se llegó a una situación fiscal insostenible. Si bien los ingresos corrientes, tributarios y no tributarios, crecieron, el gasto fue mucho más dinámico; en particular el gasto social y las transferencias a los territorios (departamentos y municipios) que están amarradas al comportamiento de los mencionados ingresos.

El crecimiento en el recaudo en Colombia respondió al interés de financiar un mayor nivel de gasto público, en particular de gasto social, que se explica en gran medida por la Constitución de 1991, pues en esta se hace obligatorio el aumento del gasto social por parte del gobierno nacional⁵. El aumento de las transferencias intergubernamentales y la creación de nuevos gastos para la atención de poblaciones específicas, junto con el aumento de los recursos para programas sociales creados en administraciones anteriores, dispararon el gasto público a niveles nunca visto en la historia fiscal colombiana.

La actual coyuntura nos muestra el interés del GN por aumentar los impuestos, durante este gobierno se han aprobado 2 reformas y hay una tercera que ya se presentó, se rechazó, aunque el debate sobre su pertinencia continua. La propuesta central es el aumento del IVA para bienes básicos de la canasta familiar, en particular alimentos excluidos, como parte de una reforma estructural con una o dos tasas de IVA y con menos exenciones. En realidad esta propuesta se hace desde hace años atrás pero ha tenido una gran resistencia por parte del Congreso de la República (legislativo). Sin embargo, desde la Misión del Gasto Público, la Misión del Ingreso Público y Fedesarrollo han defendido la necesidad de esta reforma⁶. Lo cual confirma la intención de aumentar los ingresos del gobierno nacional a pesar de los importantes avances en los últimos años en esa materia⁷.

La tabla 1, nos muestra la evolución de los impuestos en Colombia como porcentaje del PIB en el periodo 1995 –2003. Vemos como a lo largo de los nueve años estos crecen en 4.7 puntos porcentuales del PIB, al pasar de 9.7% a 14.4%. De este aumento se debe resaltar que el impuesto de Renta crece en 1.3 puntos porcentuales como % del PIB, el IVA en 2 puntos y el restante 1,3% se explica por impuestos a los movimientos financieros y a la seguridad democrática. La composición ratifica además que el IVA es la principal fuente de recursos y que hay un aumento importante en los recaudos de Renta en los últimos años. Esto se explica por el cobro de una sobretasa del 10% de dicho impuesto. Por último, se manifiesta en los ingresos del gobierno nacional la crisis de la economía en los años 1999 y 2000, en este último año se tuvo el peor crecimiento de la economía en su historia reciente, con un -5.4% del PIB.

⁵ El capítulo 2- Título 2 de la C. N. de 1991 “de los derechos sociales, económico y culturales” incluye una lista detallada de derechos que se convierten en obligaciones de gasto social por parte del Gobierno Nacional. Estas van desde apoyos a grupos vulnerables y minorías étnicas, como el apoyo a gasto por sectores como vivienda para los pobres que es el mejor ejemplo, hasta la creación de un Sistema de Seguridad Social que cubre a todos los colombianos.

⁶ Ver, Economía y Política – Análisis de Coyuntura Legislativa, “2005 debe ser el año de la reforma tributaria estructural”, Fedesarrollo – CIPE, #1, Bogotá, enero de 2005

⁷ Ver, “Proyecto de Ley de Reforma Tributaria 2004” y su exposición de motivos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Este proyecto rechazado posteriormente por el Congreso, proponía un aumento de la tasa general de IVA del 16% al 17% y la tasa del 2% al 3% para algunos alimentos, animales vivos, etc. y, el aumento de la tarifa del 7% al 12%. A su vez para Renta se buscó aumentar la tasa general del 30% al 32%, entre otras medidas.

Tabla 1. IMPUESTOS EN COLOMBIA COMO % DEL PIB –1995 –2003.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Impuestos Directos	4.1%	4.0%	4.5%	4.3%	5.0%	4.9%	6.2%	6.1%	6.3%
Impuestos Indirectos	5.5%	6.1%	6.3%	7.0%	5.9%	6.1%	7.0%	6.9%	7.5%
Otros	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Seguridad Democrática	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%	0.6%
Total Ingresos Tributarios	9.7%	10.1%	10.9%	11.4%	10.9%	11.0%	13.2%	13.6%	14.4%
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Renta y Complementarios	4.1%	4.0%	4.5%	4.3%	4.4%	4.3%	5.5%	5.4%	5.6%
IVA	4.3%	5.0%	5.0%	5.6%	4.7%	4.9%	5.6%	5.6%	6.3%
G.M.F (3*1000)	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%	0.6%	0.8%	0.7%	0.7%
Aduanas y timbre	1.2%	1.1%	1.3%	1.4%	1.2%	1.2%	1.4%	1.3%	1.3%
Seguridad Democrática	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%	0.6%
Total Ingresos Tributarios	9.7%	10.1%	10.8%	11.3%	10.9%	11.0%	13.2%	13.6%	14.4%

Fuente: Informes estadísticos tributarios DIAN, Estadísticas Gerenciales de Recaudo⁸

El aumento de los ingresos nacionales no impidió que se diera aún un aumento mayor del gasto público. Este hizo que el país entrara en una situación de insostenibilidad de sus finanzas puesto que el gobierno nacional incurrió en altos déficit fiscales junto con un aumento de su nivel de endeudamiento. Esto a pesar de la firma de acuerdos con el FMI desde hace seis años. Estos acuerdos, además de fijar metas en ingresos y gastos, obligan a poner en marcha reformas estructurales; muchas de ellas se han llevado a cabo y algunas muy importantes como la reforma pensional se completó con la aprobación de dos leyes en tres años.

A continuación se presenta un resumen de las principales tendencias de los ingresos y gastos del gobierno nacional y de los resultados fiscales logrados durante la última década. Igualmente se presenta un resumen de las características del Impuesto al Valor Agregado en Colombia, del impuesto de renta de personas naturales y de los impuestos relacionados con el consumo de tabaco y cigarrillos y, licores y cerveza. Se precisan las diferentes reformas normativas que han tenido, las tasas que se cobran y las características de la gestión adelantada para cada uno de ellos.

Lo anterior se complementa con una descripción del gasto social, en donde se muestra si evolución, los principales sectores del gasto público, entre otras características.

II.2. Los Ingresos del Gobierno Nacional

Los impuestos nacionales se dividen en dos grandes grupos, el primero son **los impuestos indirectos** (impuesto al comercio exterior: Aduanas y recargos, impuestos a la producción y el consumo: IVA interno y externo, el impuesto de Timbre y el Gravamen a los movimientos Financieros conocido como el 3 por mil. Los segundo son **los impuestos directos**; Colombia tiene una tarifa del 35% de impuesto de Renta, dividido en renta a personas jurídicas y renta a personas naturales, recientemente en algunos años se ha cobrado una sobretasa del 10% y, un impuesto al patrimonio en los años 2002 y 2003. Hay igualmente otros ingresos corrientes, en su mayoría no tributarios, pero estos apenas si explican alrededor del 5% del total de los ingresos del gobierno nacional.

La tabla 2 nos muestra el comportamiento de los ingresos tributarios durante el periodo 1995 – 2003, en donde resalta además de su crecimiento, el mal desempeño de los años 1999 y 2000 por efecto de la crisis generalizada de la economía. El aumento de los 4.7 puntos porcentuales representa un crecimiento del 60% de los estos ingresos en los 9 años. Así, en el año 1995 el recaudo total a precios constantes era de \$14.5 billones para un 9.7% del PIB, en tanto que para el 2003 se recaudaron \$22.5 billones de pesos para un 14.4% del PIB.

⁸ Impuestos Directos = Renta y Complementarios (Cuotas + Retención en la fuente) + G.M.F (3*1000)

Impuestos Indirectos = Comercio Exterior (Aduanas y recargos (gravamen)) + Producción y Consumo (Tributación a las ventas (IVA) + IVA interno (Declaraciones + Retención en la fuente) + IVA externo) + Impuesto de Timbre.

Tabla 2. TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS 1995 - 2003.

Años	Total Ingresos Tributarios Corrientes	Total Ingresos Tributarios Como % PIB	Total Ingresos Tributarios Constantes	Crecimiento %
1995	8170292	9.68%	14465122.28	
1996	10176626	10.10%	14918205.03	3.13%
1997	13302142	10.93%	16454972.14	10.30%
1998	15945426	11.35%	16618494.26	0.99%
1999	16530990.2	10.91%	15528438.93	-6.56%
2000	19295107.3	11.03%	11857789.46	-23.64%
2001	24869759.18	13.23%	19810360.98	67.07%
2002	27487627.1	13.62%	20588167.39	3.93%
2003	32200342.2	14.43%	22515488.69	9.36%

Millones de pesos – *pesos de 1998.

Fuente: Informes estadísticos tributarios DIAN, Estadísticas Gerenciales de Recaudo

La tabla 3, por su parte, nos muestra la composición por tipo de impuestos (Impuesto directos, Indirectos, otros y seguridad democrática). Se observa que en Colombia tienen un mayor peso los impuestos indirectos frente al resto de impuestos. En promedio para el periodo 1995 – 2003, del total de los impuestos, el 55.8% son impuestos indirectos mientras que el 43% son impuestos directos, ver gráfico 1. A su vez se encuentra que el IVA es el más importante con un promedio del 42% del total, seguido por el de Renta con un 39%, Aduanas y Timbre con un 10%, G.M.F. con un 5% y durante los años 2002 y 2003, 4% del impuesto al seguro democrático (al patrimonio).

Tabla 3. COMPOSICIÓN DE LOS IMPUESTOS EN COLOMBIA 1995 –2003.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Impuestos Directos	43%	40%	41%	38%	46%	44%	47%	45%	44%
Impuestos Indirectos	57%	60%	58%	62%	54%	55%	53%	51%	52%
Otros	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Seguridad Democrática	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	5%	4%
Total Ingresos Tributarios	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Renta y Complementarios	43%	40%	41%	38%	41%	39%	41%	39%	39%
IVA	45%	49%	46%	49%	43%	44%	42%	41%	43%
G.M.F (3*1000)	0%	0%	0%	0%	5%	5%	6%	5%	5%
Aduanas y timbre	12%	10%	12%	13%	11%	11%	11%	9%	9%
Seguridad Democrática	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	5%	4%
Total Ingresos Tributarios	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

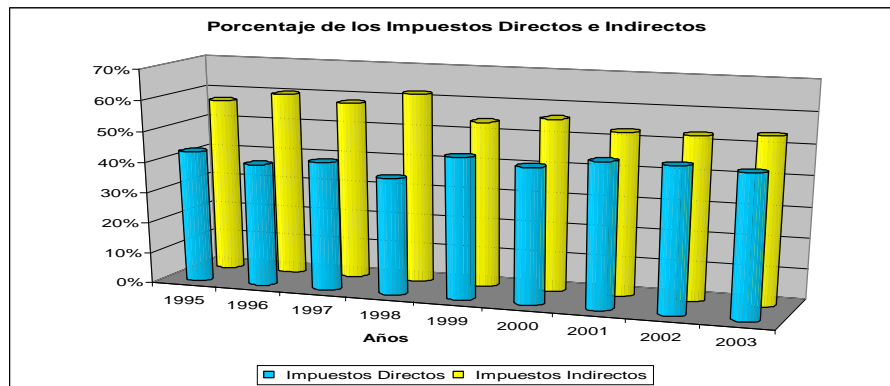
Fuente:

Informes estadísticos tributarios DIAN, Estadísticas Gerenciales de Recaudo⁹

⁹ Impuestos Directos = Renta y Complementarios (Cuotas + Retención en la fuente) + G.M.F (3*1000)

Impuestos Indirectos = Comercio Exterior (Aduanas y recargos (gravamen)) + Producción y Consumo (Tributación a las ventas (IVA) + IVA interno (Declaraciones + Retención en la fuente) + IVA externo) + Impuesto de Timbre.

Gráfica 1. Porcentaje de los impuestos Directos e Indirectos 1995 -2003.



El crecimiento sostenido de los ingresos en este periodo se explica por el gran número de reformas tributarias que se han aprobado durante los últimos 9 años. La tabla 4 nos muestra que de las 7 reformas aprobadas, solo una de ellas tuvo un alto impacto, la del 2000, con un aumento de 1.8% con proporción del PIB; mientras que en las restantes estas apenas si tuvieron impacto cercano al 1% del PIB de recaudo generado por cada una de ellas.

Los rendimientos mas significativos en las reformas tributarias analizadas se obtuvieron en con las leyes 233 de 1995, 633 del 2000 y 863 del 2003; el menor rendimiento se obtuvo con la ley 49 de 1990. En promedio el rendimiento de las reformas es de 0.99%, el cual es considerado bajo. Esto nos lleva a afirmar que en Colombia la política tributaria se caracteriza por ser "incremental", en donde la suma de pequeños cambios hacen que en el largo plazo se logró una modificación importante de la estructura tributaria. Lo anterior, igualmente se explica por la mayor facilidad de concertar con el legislativo reformas de bajo impacto y no de gran impacto. Estas últimas son más impopulares en el Congreso y durante su trámite los legisladores tienden a recortar las propuestas originales del Ejecutivo

Tabla 4. Reformas tributarias como % del PIB (1990-2003).

leyes	Carga Tributaria		Rendimiento
	Antes	Despues	
leyes 49 1990	8.4%	9.1%	0.7%
leyes 6 1992	9.7%	10.1%	0.9%
leyes 233 1995	9.1%	10.9%	1.3%
leyes 488 1998	10.7%	11.1%	0.4%
leyes 633 2000	11.1%	12.9%	1.8%
leyes 788 2002	12.9%	13.7%	0.8%
leyes 863 2003	13.7%	14.7%	1.0%

Fuente: DIAN

II.3. El Impuesto al Valor Agregado en Colombia

En el momento los impuestos indirectos, en especial el IVA, son la principal fuente de recursos del gobierno nacional. Así, en Colombia el IVA desde su puesta en marcha a mediados de los años ochenta, se convirtió rápidamente en la principal fuente de ingresos del gobierno nacional. Este impuesto ha tenido cerca de 10 modificaciones, en las cuales se amplió tanto su base como las tasas que se aplican. En el momento son pocos los bienes exceptuados; sin embargo hay tarifas menores para alimentos y bienes que hacen parte de la canasta básica, así mismo hay tarifas más altas para bienes suntuarios. En los últimos ocho años el recaudo del IVA ha sido mayor que el del impuesto de Renta, ver tabla 1.

El impuesto al valor agregado se crea en 1986 con la ley 12, con una tarifa general del 10%. En realidad esta es una modificación radical del anterior impuesto a las ventas que se cobraba desde mediados de la década de los años sesenta. La puesta en marcha de este impuesto modificó tanto las tarifas que se cobran del mismo como la base gravable de su cobro. Razón por la cual la dinámica de su crecimiento, que había sido muy importante en los años anteriores, mejora aún más y rápidamente se convierte en el segundo ingreso del gobierno nacional. Con esto supera a los ingresos al comercio exterior, que durante décadas fueron una de las principales fuentes de recursos estatales.

Tanto el anterior impuesto a las ventas como el actual IVA, tienen además una característica especial. Sus modificaciones legales, o mejor sus aumentos en la base y en las tarifas, han sido siempre acompañados de una destinación específica de los recursos que se generen en favor de los municipios y, para la financiación de las nóminas de salud y especialmente de la educación básica. Así, el IVA originalmente diseñado en 1986, destinó alrededor del 30% del total de los recursos a financiar un paquete de gastos en donde el mas importante era la transferencia a los municipios; además, se especifico que esta transferencia se incrementaría hasta el 42% del total de lo recaudado.

El anterior diseño del impuesto, tuvo dos impactos importantes en la política fiscal y en las finanzas intergubernamentales colombianas. De una parte, se hizo cada vez más inflexible el gasto público pues este tenía un amarre importante de difícil modificación. Esta costumbre de destinar los ingresos corrientes nacionales llegó hasta comprometer en la C. N. de 1991, el 46.5% del total de estos ingresos, sin embargo el primer gran paso en este sentido se dio con la ley 12 de 1986. De otra, el país decide transferir recursos desde el gobierno nacional a sus territorios, en cambio de evaluar la posibilidad de poner en práctica un impuesto local o territorial a las ventas (sales tax). Si bien los municipios pequeños y medianos garantizaron un flujo apropiado de recursos, los municipios, en especial los grandes, deben gestionar un impuesto de difícil administración como lo es nuestro impuesto local (municipal) ICA (industria, comercio y avisos publicitarios). Es probable que la decisión tomada fuera la correcta, pero no se adelantó un debate que hubiera sido muy útil; sobretodo si tenemos en cuenta que en ese momento, 1986, el país daba sus primeros pasos en el proceso de descentralización política y fiscal.

El IVA colombiano es un impuesto facturado sobre el valor agregado de los productos destinados a consumo final, consumo intermedio o exportaciones. De acuerdo a la legislación vigente del IVA los bienes se pueden clasificar en: exentos, excluidos y gravados.

- ✘ **Los bienes excluidos** son aquellos que según la legislación no causan el impuesto.
- ✘ **Los bienes exentos** se gravan con tarifa cero y sus productores tienen derecho a las deducciones del valor utilizado en insumos gravados para producir este bien.
- ✘ **Los bienes gravados** son los productos a los cuales se les aplica la tarifa general o una de las varias tarifas diferenciales existentes según sea el caso.

En Colombia si bien hay una tarifa general del 16%, en la actual coyuntura aplican otras 9 tarifas diferentes. De estas tarifas 7 se aplican para vehículos automotores; así entre mayor mas grande sea el motor del vehículo particular mas alta es la tarifa. Además de la tarifa general del 16% se aplican las siguientes tarifas diferenciales:

- ✘ **Tarifa del 2%:** animales vivos.
- ✘ **Tarifa del 7%** desde el primero de enero de 2003, y a partir del 1 de enero 2005, el **10%:** Para artículos en su mayor parte de origen agrícola o insumos para el sector agropecuario y una lista de servicios entre los cuales se encuentran los planes de medicina prepagada.
- ✘ **Tarifa del 11%:** Cervezas, 8% corresponde al impuesto al consumo y el 3% al IVA¹⁰.
- ✘ **Tarifa del 16% hasta el 45%:** Automóviles, motocicletas y motos se les aplican tarifas que van desde la tarifa general dependiendo del uso, el origen y del tamaño del motor. Igualmente se disminuye la tarifa para carros del 35% así: 33% en el 2003, 29% en el 2004 y 25% en el 2005. Se gravan además con el 20% los vehículos ensamblados en Colombia hasta 1400 cc. y, para los camperos importados con valor FOB menor a los US\$30,000. esta tarifa se incrementa así: 21% en el 2003, 23% en el 2004 y 25% en el 2005.
- ✘ **Tarifa del 20%:** Servicio de telefonía móvil
- ✘ **Tarifa del 35%:** aguardientes, licores y demás bebidas espirituosas; preparaciones alcohólicas compuestas del tipo de las utilizadas para elaboración de bebidas, distintos de los: ponches, y aperitivos de menos de 20 grados.

La tabla 5 nos muestra la evolución de las tarifas que se aplican a un grupo importante de bienes dentro de la canasta familiar. Vemos como se ratifica que las tarifas han aumentado a lo largo de los últimos años.

Tabla 5. Evolución de las tarifas del IVA en Colombia.

CONCEPTO	1984	1990	1995	1999	2000	2002	2003
TARIFA GENERAL	10%	10%	14%	16%	15%	16%	16%
TARIFAS DIFERENCIALES							
Animales vivos							2%
Grasas , jabones						10%	16%
Otros bienes y servicios							7%
Telefonía móvil						16%	20%
Licores	35%	35%	35%	35%	35%	35%	35%
Cervezas	8%	8%	8%	8%	8%	8%	11%
Derivados del petróleo	6%;4%	6%;4%	12%	16%	16%	16%	16%
Seguros diferentes a vida	15%	15%	15%	16%	15%	16%	
Automotores	20% ; 35%	20% ; 35%	20% ; 35%; 45%; 60%	20% ; 35%; 45%	20% ; 35%; 45%	20% ; 35%; 45%	16%;20%; 21%;33%; 35%; ; 38% ; 45%

Fuente: DIAN

Complementario a lo anterior, hay que tener presente que los servicios profesionales deben cobrar el impuesto y que la obligación de declarar IVA debe ser atendida cada vez por un número mayor de declarantes; esto por que las condiciones para declarar IVA son cada vez de mas fácil cumplimiento. Los servicios explican cada vez mas el aumento del recaudo del IVA en términos reales durante los últimos años.

¹⁰ Las cervezas y sifones tienen un impuesto al consumo del 48% y los refajos del 20%, pero no tienen IVA..

De otra parte, debe mencionarse que si bien la base del impuesto ha aumentado, cada vez son menos los bienes a los que no se les cobra IVA. Entre ellos están los alimentos que tienen un peso muy importante en la canasta familiar y en especial en los deciles más pobres de población colombiana. Este diseño del IVA, como veremos, tendrá un impacto importante al estimar la incidencia del impuesto.

El crecimiento del recaudo del IVA desde 1995 en adelante se explica por el efecto derivado de los cambios en la normatividad del impuesto. En 1995 la ley 233 modificó la ley 6 de 1992 que operó durante 4 años, ver tabla 6. De 1999 hasta el 2000 la ley 488 cumplió este papel y, del 2001 en adelante lo hizo la ley 633. El cambio último fue la ley 788 del año 2002.

Tabla 6. Tarifas del IVA en Colombia.

LEY	Año de expedición	AÑOS DE VIGENCIA	TARIFA GENERAL	TARIFAS DIFERENCIALES
6	1992	1995	14%	20% 35%
233	1995	1996-1998	16%	20% 35% 45%
488	1998	1999-2000	15%	10% 20% 35% 45%
633	2000	2001-2002	16%	10% 20% 35% 45%
788	2002	2003	16%	7% 10% 20% 35% 38%

Fuente: DIAN

La tabla 7 muestra que el recaudo efectivo ha tenido una tendencia creciente en el período de 1995-1998, en los años 1999 -2001 decreció en términos reales, por efectos de la crisis generalizada de la economía y, en los años 2002 -2003 continuó con su tendencia creciente.

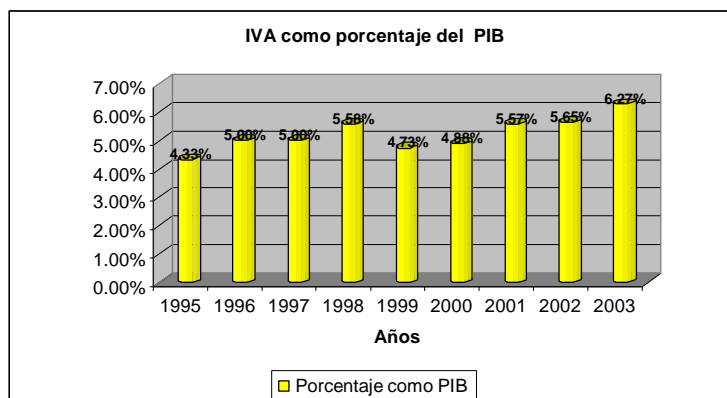
Tabla 7. IVA en valores y porcentajes.

Años	IVA	Crecimiento porcentual del IVA año a año	Porcentaje del total de los impuestos	Porcentaje Imp IVA dentro Imp. Indirectos	Total IVA precios constantes 98	Crecimiento Porcentual
1995	3,654,174		44.7%	78.2%	6469545.244	
1996	5,031,674	38%	49.4%	82.5%	7376073.796	14.0%
1997	6,089,552	21%	45.8%	79.2%	7532877.675	2.1%
1998	7,837,970	29%	49.2%	79.4%	8168816.529	8.4%
1999	7,164,055	-9%	43.3%	80.1%	6729578.534	-17.6%
2000	8,532,431	19%	44.2%	79.8%	5243597.249	-22.1%
2001	10,475,116	23%	42.1%	79.7%	8344102.802	59.1%
2002	11,398,335	9%	41.5%	81.6%	8537326.057	2.3%
2003	14,002,094	23%	43.5%	83.4%	9790702.996	14.7%

Fuente: Informes estadísticos tributarios DIAN, Estadísticas Gerenciales de Recaudo

Por último, en la gráfica 2 se observa el IVA como porcentaje del PIB, vemos como este aumentó su participación en el PIB de 5.6% en el año 2002 a 6.3% en el año 2003. Desde el año 1995 el IVA como porcentaje del PIB ha aumentado 2 puntos porcentuales, como resultado de sucesivas reformas tributarias.

Gráfica 2. IVA como porcentaje del PIB



II.4. Impuesto de Renta a Personas Naturales.

El impuesto de renta en Colombia se caracteriza por ser pagado en su gran mayoría por sociedades y socios, de acuerdo con la DIAN en el año 2003, 515,000 sociedades y socios pagaron el 85.9% del total de los \$11.2 billones recaudados en ese año. Los 317,000 asalariados por su parte pagaron el 7.7% del total del impuesto de renta y, los 513,000 independientes no declarantes el 6.4% restante del impuesto de renta (\$710,000 millones). Este resumen lleva implícito las características actuales del nuestro sistema para la recaudación del impuesto de renta. De una parte se encuentra que son muy pocos los asalariados que declaran renta y de otra que los independientes no declarantes, pero que pagan impuesto de renta pues les retienen en la fuente, son cada vez mas importantes en número¹¹.

Hace ya cerca de veinte años se decidió simplificar el cobro del impuesto de renta a personas naturales para lo cual se creo una retención alta a los independientes y una retención progresiva a los asalariados hasta llegar al 30% para aquellos que tuvieran ingresos superiores a 20 salarios mínimos aproximadamente. Con esto se disminuyeron las declaraciones en cerca un millón de personas y así la gestión de la DIAN se concentró en los grandes contribuyentes. La ultima reforma tributaria, ley 863/2003, modifica esta política pues hizo mucho mas flexibles las condiciones para declarar renta y así se espera que cerca de 800,000 nuevos asalariados o independientes deban declarar renta del 2006 en adelante. Lo anterior sin abandonar las retenciones que se continúan aplicando.

La renta de personas naturales tiene unas características especiales puesto que de una parte hay exenciones parciales para los salarios devengados y de otra, los ingresos de personas naturales provenientes por dividendos o venta de acciones se gravan a la tasa del impuesto de renta mas alta, en el momento del 35%. A su vez debe mencionarse que el número de personas que reciben este tipo de ingresos es significativo y esto hace que cambien radicalmente las estimaciones que se hacen de incidencia del impuesto.

En Colombia, el 25% de los salarios están exentos del impuesto de renta y por consiguiente de la retención en la fuente (ley 788/2002); así, en el 2004 era necesario tener un salario mensual superior a \$2.400.000 para estar sometido efectivamente a la retención, es decir mas de 6 salarios mínimos¹². Al cotejar este salario mínimo con la información de salarios en el país queda claro que son pocos los asalariados sometidos a la retención. De acuerdo con la DIAN el 96.5% de los asalariados tienen ingresos inferiores a 7 salarios mínimos, si se considera que actualmente hay alrededor de 18 millones de asalariados se podría afirmar que solamente el 3.5% de éstos pagan la retención, esto es cerca de 630.000. De estos asalariados sujetos a retención, como vimos, aproximadamente el 50% presentan además declaración de renta como persona natural.

En este trabajo se tuvo en cuenta no solamente las declaraciones de personas naturales y las retenciones aplicadas a los independientes, sino también los dividendos y las ganancias percibidas por ellos. Se puede adelantar que la gran mayoría del impuesto a la renta de personas naturales es pagado por el decil de mayores ingresos y un bajo porcentaje por parte de los del segundo decil.

II.5. Impuestos al Consumo

Lo primero que se debe mencionar es que el control de la producción y comercialización de actividades relacionadas con el ocio (licores, taba y cigarrillos y juegos de azar) desde la época de la colonia española fueron siempre consideradas como un monopolio del nivel intermedio de gobierno, los departamentos. Estas rentas fueron muy importantes en las finanzas departamentales y hasta hace unos veinte años gran parte de los departamentos tenían su propia industria licorera y su Lotería departamental. Es mas, en algunos de estos entes territoriales los ingresos provenientes de estas industrias eran inclusive mayores que los ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) de sus respectivos departamentos. Cada departamento inclusive tenía su "aduana departamental" y ejercía un control estricto por la venta de productos de otros departamentos en su jurisdicción. Así, era obligatorio el pago de un impuesto para tener acceso a un mercado departamental y su incumplimiento se consideraba contrabando para el caso de los licores con lo cual la mercancía se incautaba.

Este sistema funcionó cerca de 80 años hasta que hizo crisis por diversas razones. Se generalizó el contrabando de licores importados y en especial de cigarrillos, un gran número de licoreras y loterías se administraron mal y se convirtieron mas en un problema fiscal que en una fuente de ingresos. El descrédito de las loterías además de otras razones hizo que disminuyera la venta de lotería en términos reales. Lo anterior, llevo al cierre generalizado de licoreras y loterías desde hace unos diez años en adelante, además hizo inevitable el cambio en la legislación para adaptar el manejo de estos monopolios a las nuevas circunstancias del mercado. Entre otras decisiones se acepto la participación de empresas privadas en la producción y comercialización de licores y juegos de azar.

La ley 448 y las reformas tributarias leyes 633/2002 y 788/2003 incluyeron modificaciones importantes en el cobro de los impuestos a licores nacionales e importados y cigarrillos y tabaco. En general, se opto por disminuir el monto del impuesto a los licores y actualmente se cobra en relación con el grado alcoholímetro de cada licor. Así a mayor grado de alcohol, mayor es la tasa que se cobra.

Los cigarrillos y el tabaco, se encuentran gravados con tributos de diferentes niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal). La nación, de acuerdo con la Ley 633 de 2000, los grava con el impuesto a las ventas a la tarifa general. Para el caso del nivel departamental, se

¹¹ Un independiente tiene una retención del 10% en sus contratos u honorarios percibidos.

¹² Durante más de 10 años esta exención fue del 30% hasta que se modificó con la reforma tributaria del 2002.

encuentran gravados con el Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco (Ley 223/1995). Por último, los municipios pueden gravar estas industrias con el Impuesto de Industria y Comercio (dec. 1333 de 1986) de acuerdo con la tarifas que fija cada Concejo.

La ley 788/2002, ratificó la existencia de dos regímenes: el impositivo y el monopolístico, para los licores destilados nacionales y extranjeros. La decisión de su cobro y su reglamentación es potestad de las asambleas departamentales. Debe igualmente tenerse presente que los ingresos provenientes del monopolio no se deben considerar un impuesto o una tasa.

Debe igualmente mencionarse que la producción de cerveza ha sido privada así como la tabaco y cigarrillos. Estos pagan un impuesto al consumo, además de otros impuestos nacionales y locales. Estas actividades relacionadas con el ocio han sido una fuente muy importante de recursos para todos los niveles de gobierno. Así, el nivel nacional les cobra IVA e impuesto de Renta a las empresas, el municipal puede cobrarles el impuesto de industria y comercio –ICA- y el departamental el impuesto al consumo. Igualmente de las ganancias de estas industrias o empresas deben ser giradas al departamento el 75% de las mismas según el estatuto orgánico de presupuesto.

Para nuestras estimaciones solamente trabajamos con el impuesto al consumo, el más importante de todos, que le llega a los departamentos y en menor medida a los municipios. Las leyes anteriormente mencionadas tuvieron un impacto positivo en el recaudo por lo menos en lo relacionado con el impuesto a la cerveza. En el 2004 este recaudo para los departamentos \$804.900 millones de pesos, un 12% más que en el 2003. En tanto que el impuesto a los licores registró entre los dos años, al llegar a \$568.500 millones de pesos, frente a los \$642.200 millones del 2003. Así mismo, el impuesto a los cigarrillos y al tabaco, también disminuyó en 2004 al recaudar \$280.800 millones de pesos en el 2004, \$12.900 millones menos que en el 2003, con \$293.700 millones de pesos¹³. Por último, debe mencionarse que estas cifras de recaudo son mucho más altas que las obtenidas hace unos cinco años atrás.

II.6. El Gasto Público del Gobierno Nacional

La tabla 8 nos muestra la composición del gasto público en Colombia durante los años 2002 y 2003, esta muestra un crecimiento del 8.9% entre 2002 y 2003 y como participación en el PIB creció en 0.4%. Casi todos los gastos aumentaron en términos reales, a excepción de la inversión. Vemos como las transferencias (participaciones territoriales, pensiones y otras transferencias) son el rubro más importante del total del gasto público en estos dos años con un 10.6% del PIB y a su vez explica el 55% del total del gasto del gobierno nacional. De estas transferencias las participaciones a los territorios representan el 5.5% del PIB. Por último, debe resaltarse además que los intereses de la deuda representan casi el 20% del total del gasto del gobierno y que la inversión apenas si explica el 5% del total del gasto público.

Tabla 8. Gastos del Gobierno Nacional 2002 - 2003.

	\$Miles de Millones		% PIB		Crecim % 2003/2002
	2002	2003	2002	2003	
1. GASTOS TOTALES	42.779	46.596	21,5	20,9	8,9
1.1. PAGOS TOTALES	40.194	45.104	20,2	20,3	12,2
1.1.1 Intereses	7.902	9.656	4,0	4,3	22,2
1.1.2 Funcionamiento	29.337	32.568	14,7	14,6	11,0
Servicios Personales	5.720	6.130	2,9	2,8	7,2
Transferencias	21.635	24.275	10,9	10,9	12,2
Sistema General de Participaciones	11.159	12.027	5,6	5,4	7,8
Pensiones	5.661	6.086	2,8	2,7	7,5
Otras Transferencias	4.816	6.162	2,4	2,8	28,0
Gastos Generales	1.982	2.163	1,0	1,0	9,1
1.1.2 INVERSION	2.955	2.88	1,5	1,3	-2,5
1.2 PRESTAMO NETO	1.259	865	0,6	0,4	-31,3
1.3 GASTOS CAUSADOS	1.326	627	0,7	0,3	-52,7

Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo 2004- MinHacienda.

Los gastos totales del gobierno para el año 2003, fueron de \$46.6 billones, 21.9% del PIB, mientras que los gastos del 2002 que llegaron a ser el 21.5% del PIB. De estos rubros los que más crecieron fueron los intereses de la deuda con un 22% y las transferencias con un 12%. Las otras transferencias crecieron un 28%, estas corresponden a los giros a las universidades públicas, los pagos por sentencias (demandas) en contra del gobierno y el pago de los subsidios a las empresas del sector eléctrico. Por último, el pago de servicios personales registró un incremento de 7.2% frente a los pagos observados en 2002, reflejando el incremento salarial del 2003, ligeramente por encima de la inflación.

En Colombia, el sistema de tarifas de los servicios públicos domiciliarios se diseñó con base en subsidios cruzados. Así, los estratos altos pagan más y subsidian a los estratos bajos que pagan tarifas por debajo de los costos de producción del servicio. Cuando las transferencias o subsidios de los estratos altos no alcanzan a compensar el subsidio otorgado a los estratos bajos por parte de las empresas de servicios

¹³ Parte de la caída en el recaudo se explica por la revaluación del peso que hizo que todos los bienes importados disminuyeran su valor en pesos.

públicos, además de otras condiciones en la gestión, el gobierno nacional con recursos del presupuesto nacional paga el monto faltante de los subsidios en el sector eléctrico¹⁴.

En los gastos del gobierno nacional el rubro que ha tenido un mayor crecimiento es el de pensiones. La tabla 8 muestra que este se incrementó un 7.5% durante los años 2002 y 2003. Este crecimiento no parece muy alto; sin embargo si vemos que la tabla 9 vemos como este gasto ha crecido significativamente puesto que en 1995 era de \$1.1 billones, en tanto que para el 2002 fue de \$5.6 billones. Este incremento del pago de pensiones por parte del gobierno nacional se explica en su gran mayoría por la falta de previsión en la gestión de las pensiones públicas durante los últimos veinte años. Aunque este tema es muy complejo y desborda el alcance de este trabajo es importante mencionar que las principales razones que explican este crecimiento del gasto pensional. Veamos:

- ✍ El gobierno nacional se vio en la obligación de asumir con sus recursos Cajas y Fondos pensionales que se quebraron y no pudieron cumplir con sus obligaciones.
- ✍ El diseño de nuestro sistema de pensiones genera un subsidio implícito puesto que los aportes no alcanzan a financiar los pagos comprometidos por ley. Garantías de pensión mínima, sistemas especiales que no se cobijan por la ley general de pensiones (maestros, militares, Congreso y sector petrolero, entre otros).
- ✍ Aunque desde hace muchos se conocía de estos problemas, se dejó su solución para último momento. Las obligaciones pensionales eran inmediatas y de gran cuantía, puesto que las reservas eran inexistentes.

En el momento hay cerca de #700,000 pensionados y el 80% son pagados por el gobierno nacional. Se espera que el crecimiento de esta nómina no sea tan alto en los próximos años. Sin embargo, el efecto sobre las pensionales ha sido muy alto, será creciente y es de largo plazo.

Estos pagos pensionales no se pueden considerar subsidio o gasto social en el sentido estricto, puesto que estas son responsabilidades del erario público. Sin embargo, hay que tener en cuenta que al estar mal diseñado el sistema y tener un subsidio implícito, este es pagado directamente por el gobierno nacional. Estos pagos se encuentran focalizados en empleados públicos que no se pueden considerar que hacen parte de los deciles mas pobres de la población. Por el contrario, se concentran en pagos de pensiones altas de 20 y mas salarios mínimos mensuales equivalentes.

La tabla 9 no muestra una partida específica para el Instituto de Seguros Sociales (ISS), sin embargo se conoce que en algunos años el fondo de Pensiones Públicas –FOPEP- adelanto algunos giros no muy importantes para este instituto. Sin embargo, se espera que estos pagos crezcan en forma geométrica del año 2005 en adelante. El gran problema es que se prevé que esta nómina de pensionados se acerque a los 2 millones en los próximos 10 años. Esto hace que el pago de las pensiones se convierta en el principal gasto del gobierno nacional. Se estima que para el 2005, los pagos de pensiones lleguen a los \$16 billones, 6.5% del PIB. Este gasto es además creciente en el largo plazo.

En el 2005 se aprobó una reforma pensional con un impacto positivo sobre las finanzas del gobierno nacional en el medio plazo. Esta reforma es complementaria de la que se adelanto en el año 2002 y busca limitar las pensiones mas altas para las que se les fijó un tope y terminar con los regímenes especiales entre otras decisiones..

Tabla 9. GASTO EN PENSIONES GOBIERNO NACIONAL 1995 -2002.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
TOTAL	1,132.3	1,620.6	1,976.8	2,549.0	3,068.4	3,790.0	4,759.1	5,660.6
Fondo de Pensiones Públicas - FOPEP	439.2	626.5	824.8	1,139.9	1,654.9	2,137.6	2,704.6	3,040.0
Caja de Sueldos de la Policía	174.9	250.3	284.3	373.2	435.4	489.2	545.2	601.3
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	155.5	218.5	237.6	336.5	389.9	451.4	472.3	531.3
Hacienda *	0.0	29.4	0.0	23.0	26.0	24.6	82.7	200.7
Defensa **	46.4	68.1	91.4	112.0	143.1	167.0	195.8	222.5
Policia **	39.9	54.3	65.2	86.3	110.6	133.0	156.0	173.8
Fondo Pasivo de Ferrocarriles Nacionales	52.8	78.6	94.4	119.2	136.9	150.4	160.9	171.4
Fondo de Previsión del Congreso	8.7	25.6	48.1	81.0	77.1	86.2	95.2	112.9
Otras Entidades	214.9	269.2	331.0	278.0	94.4	150.6	346.5	606.6
Magisterio - Aportes adicionales al Situado Fi	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	220.3	399.9
Otros	214.9	269.2	331.0	278.0	94.4	150.6	126.2	206.6
Memo Item - Composición del FOPEP	439.2	626.5	824.8	1,139.9	1,654.9	2,137.6	2,704.6	3,040.0
FOPEP - CAJANAL	432.1	619.5	816.7	1,129.7	1,216.3	1,576.1	2,055.8	2,371.2
Foncolpuertos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	405.2	451.6	466.3
Otros Pagos	7.1	7.0	8.0	10.3	438.6	156.3	197.2	202.5

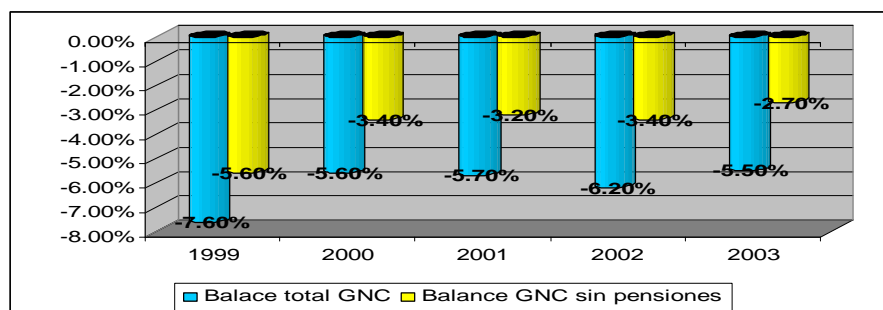
Miles de Millones de Pesos

La gráfica 3 nos muestra el balance fiscal del gobierno nacional. Vemos como los intentos de corrección han sido limitados. Si en los años siguientes a la C.N. de 1991 el esfuerzo fiscal se concentró en gran parte a financiar el aumento de las transferencias (gasto social), en los últimos años este esfuerzo se concentra en financiar el pago de las pensiones públicas. Esta representó cerca de 3 puntos del PIB en el año

¹⁴ A su vez los municipios, con parte de los recursos transferidos por el gobierno nacional, se encargan de pagar el monto de subsidios a las empresas de saneamiento básico (acueducto, alcantarillado y recolección de basuras) puesto que igualmente operan con el sistema de subsidios cruzados entre estratos de la población

2003. El medio plazo nos muestra además que los faltantes para el pago de pensiones será una constante. Las reformas en la política pensional, igualmente en discusión en el Congreso, y la necesidad de arbitrar mayores recursos son inaplazables.

Gráfica 3. Balance del Gobierno nacional.



Fuente: DIAN

II.7. El Gasto Social en Colombia

Anterior a la Constitución Nacional de 1991, el gasto social en Colombia era mucho menos importante de lo que llega a ser durante la década de los años noventa. El gasto público social concentraba sus esfuerzos en las transferencias para financiar las nóminas de salud y educación, las inversiones que adelantaban entidades públicas del nivel nacional (por ejemplo vivienda, construcciones escolares) y de aquellas entidades o institutos que administraban recursos parafiscales destinados al gasto social. La más importante de estas rentas son los recursos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF- destinados a la atención de niños en edad preescolar (menores de 4 años).

Lasso y Millan (2004) presentan un resumen de la evolución del gasto público en Colombia en los últimos 10 años. Vemos como este creció en forma sostenida y prácticamente se duplicó entre finales de la década de los ochenta y finales de la década de los años noventa. Las tendencias que se identificaron en relación con gasto social en Colombia son las siguientes:

- ✍ Crecimiento sostenido de las transferencias durante los años noventa. Esto se explica por el amarre de las mismas al comportamiento de los ingresos corrientes de la Nación.
- ✍ Dado lo anterior, los sectores más beneficiados fueron los de salud y educación. En menor medida saneamiento básico y cultura y deporte también se beneficiaron. El aumento de las coberturas en estos sectores ha sido muy importante.
- ✍ Desde hace 10 años el país destina recursos para la consolidación de una red de protección social. Esta tiene coberturas de poblaciones afectadas por crisis o, grupos vulnerables que deben ser atendidos en forma permanente.
- ✍ Los subsidios de vivienda, han crecido en los últimos años; si bien están muy lejos de atender la alta demanda a la que se enfrentan.
- ✍ La crisis económica afectó en forma notable el monto del gasto público y este a su vez la distribución del ingreso y los indicadores de pobreza. Tal parece que aún no hemos recuperado la senda de los años noventa.

Los estudios sobre gasto público que se han desarrollado previamente reflejan el aumento de la complejidad del gasto público en Colombia; toda vez que a pesar de los cambios de gobierno se ha conformado paso a paso una red o sistema de protección social y muchos programas con pequeñas variaciones se han mantenido a lo largo de los últimos gobiernos. El gasto social en Colombia se concentra en numerosos programas representados en su mayoría en 7 sectores importantes: niñez, salud, educación, subsidio familiar, subsidios a los servicios públicos domiciliarios, capacitación y vivienda.

Con el aumento del gasto, se mejoran los resultados de los principales indicadores del sector social, sin embargo no ha sido suficiente para proteger a los hogares más vulnerables de los efectos de la crisis económica que experimentó el país entre 1999 y 2000, período donde incluso se redujo el gasto social como porcentaje del PIB. De acuerdo con varios autores como Gaviria y González (2002) y el informe de Pobreza del Banco Mundial (2002)¹⁵ el impacto de esta recesión fue más severo de lo esperado. El aumento del desempleo¹⁶, generó una drástica disminución del ingreso en los hogares más pobres y esto llevó a que aumentara la pobreza. Por esto, a pesar de la recuperación del gasto social en los años siguientes a la crisis, las medidas de pobreza y de distribución del ingreso empeoraron, alcanzando niveles similares a los de comienzos de la década de los 90s. El Gini pasó de 0.5323 en 1991 a 0.5419 en 1999¹⁷.

¹⁵ Vélez, C.E. "Colombia Poverty Report", 2002

¹⁶ Según MERPD (2004), "Desde mediados de 1996 la tasa de desempleo urbana sobrepasó el 10% y creció de manera permanente hasta alcanzar el máximo histórico del 20.1% en marzo de 2001, luego de que a finales de 1994 alcanzó el mínimo histórico (6.9%) producto de tasas de crecimientos del Producto Interno Bruto (PIB) superiores al 5% entre 1992 y 1996".

¹⁷ MERPD (2004), pg. 8.

Además de la reducción del empleo e ingreso de los hogares, la situación de los más pobres empeora por la crisis del sistema hipotecario, lo que lleva a que gran parte de los pobres pierdan su vivienda y el patrimonio caiga en términos generales para toda la sociedad. Este es un factor que incide fuertemente sobre el aumento de la pobreza, pues existe una relación estrecha entre la posesión de activos y el aumento de la vulnerabilidad de los hogares¹⁸. Igualmente, las familias cambiaron su estructura de consumo, éste cae y se endeudan cada vez menos. Frente a las coberturas en salud y educación, la demanda por la oferta pública de estos servicios sociales hace que la participación del sector oficial, dentro del sector educativo, y del régimen subsidiado, en salud, crezca ostensiblemente en este período.

La profundidad del efecto de la crisis vivida en el país entre 1999 y 2000, puede constituirse en uno de los factores que explican que el aumento del gasto público social no presente mayores efectos sobre la distribución del ingreso en comparación con el efecto observado en 1992, cuando el gasto público era aproximadamente la mitad del observado hoy. Sobre todo, porque a pesar de la dinámica del gasto social, todavía se encuentra en etapa de diseño la red o sistema de protección social, el cual puede garantizar que el gasto social proteja a los más vulnerables, especialmente en períodos de crisis, con el fin de que el país no retroceda en los logros alcanzados en materia social tras un ciclo regresivo como el vivido en Colombia años atrás.

A pesar de que el país se recupera de tal situación, la ECV de 2003 recoge los rezagos de la crisis, por tanto los resultados pueden ser un poco disímiles con los observados en los estudios previos a los cuales ya se ha hecho referencia, igualmente porque la metodología de cálculo del gasto social varía en la mayoría de los sectores analizados e incluso la estructura fundamental de los programas, como en el caso de salud, donde sólo a partir de 1993 se introduce el régimen subsidiado.

¹⁸ Ver Misión Social (2002). Familias colombianas: estrategias frente al riesgo. Departamento Nacional de Planeación, Ed. Alfaomega Colombiana S.A, Bogotá D.C.

III. La distribución del ingreso en Colombia

Los estudios sistemáticos y con amplia cobertura que analicen el gasto público y midan su incidencia se adelantan por primera vez en la década de los años sesenta por parte de Urrutia y Berry (1964), posteriormente en la década de los años setenta, los mismos autores junto con Selowsky (1979), Bourguignon (1978) y el DANE (varios años) estiman los coeficientes Gini para Colombia¹⁹. Aunque como dice Urrutia los datos no son estrictamente comparables, pues las encuestas base de cálculo tienen coberturas diferentes, se identifica una tendencia a mejorar el Gini, en especial de 1974 en adelante. El gini estimado por Urrutia - Berry en 1964 fue de 0.57. igual al estimado por el del DANE en 1971, Selowsky obtienen un 0.50 en 1974 y el DANE de 0.47% en 1979. Se afirma que el fuerte aumento del gasto público a partir de 1974 explica en gran parte tendencia del Gini para Colombia en esos años²⁰.

Durante los ochenta parte de los trabajos adelantados estudiaban la relación entre el crecimiento económico y la distribución del ingreso. De hecho importantes estudios como el de Londoño (1991), hacen un análisis sistemático de la relación entre capital humano y distribución del ingreso en período amplio de tiempo²¹. Ayala y Rey (1983) por su parte se concentran en medir el empleo y la pobreza en el país y aunque lo hacen en forma detallada no se acercan a relacionarla con el gasto social²². Urrutia y Berry en 1975 y Urrutia en 1984 estiman la distribución del ingreso y encuentran nuevamente una mejoría en el gini estimado.

Posterior a estos trabajos, Vélez abre una nueva línea de investigación en donde estima la incidencia del gasto público social. En sus trabajos encuentra que el impacto del gasto público social es positivo y el mismo es una herramienta que mejora el ingreso a los deciles mas pobres de la población. La política social logró disminuir el coeficiente de Gini y con los gastos focalizados en los deciles mas bajos de ingreso se da un aumento importante de sus ingresos. Los últimos trabajos de este autor se concentran en medir el impacto de los programas sociales desarrollados por Colombia y en identificar cuales tienen alto impacto en términos de focalización del gasto y cuales por el contrario son regresivos²³.

Los trabajos que tratan de estimar el impacto de las reformas tributarias sobre a distribución del ingreso o de algún impuesto en específico no han sido tan sistemáticos como los trabajos que analizan el gasto público social. Urrutia afirma que "...la política fiscal puede haber ejercido alguna influencia positiva sobre la distribución del ingreso. Urrutia y Berry mostraron que en los años sesentas el sistema tributario fue levemente progresivo y que los gastos de los gobiernos claramente redistributivos. Por ejemplo, el ingreso de la primera décima de la población económicamente activa es, después de impuestos, gastos y transferencias, dos veces mas alto que el ingreso inicial y la participación de la décima mas alta se reduce de 48% del ingreso a cerca de 42% (Urrutia 1984: pág.191)".

Por su parte, Avila et. al. (2001) estima la progresividad del IVA y del impuesto a la Renta de personas naturales. Al estimar el impacto sobre el gini después del IVA, ley 6 /199,2 sobre el gasto disponible encuentra que el impuesto tuvo un efecto positivo pero muy leve pues el índice gini pasa de 0.4481 a 0.4463. Así, los estratos de menores recursos ven una mejora en su situación relativa pues tienen un mayor porcentaje en el gasto disponible que el que tenían en el gasto antes de impuestos. Sin embargo, al efectuar el ejercicio con base la ley 633/2000, se encuentra que este tuvo un efecto levemente regresivo pues el gini sube a 0.4473.

Así mismo, al estimar el gini para el impuesto de renta a personas naturales con base en la renta inicial de las personas naturales este arroja un resultado de 0.328. Sin embargo, al medir el gini de la renta disponible después de impuestos este disminuye a 0.267 y, al modificar esta renta disponible incluyendo el impuesto de renta pagado por los socios en cabeza de las sociedades, que por ley deben pagar el 35% de sus utilidades antes de repartir dividendos a sus socios. Así el gini estimado fue de 0.244. Esto significa que el impuesto a la renta a las personas naturales es claramente progresivo y que el efecto es aún mayor al incluir el impuesto de renta pagado en cabeza de las sociedades.

Steiner y Soto (1999) al analizar el IVA en Colombia encontraron que este es ligeramente progresivo, resultados muy similares a los encontrados por Vélez (1996)²⁴. En este trabajo se citan a su vez estimaciones anteriores de Fernández, que también encuentra que el IVA en 1984 es progresivo, y de la Contraloría General de la República -CGR- (1997) en donde afirman que la estructura del IVA en Colombia hace

¹⁹ Ver, Selowsky, M., "Who benefits From Government Expenditure? – A case study of Colombia", World Bank Reserach Publication, Oxford Press, 1979.

²⁰ El DANE en 1978 aplicó la primera encuesta nacional de hogares con cobertura nacional y desde 1992 las aplica en forma sistemática. Sin embargo, hay encuestas de hogares con cobertura para las principales áreas metropolitanas cada tres meses desde 1976. De otra parte, se han aplicado 3 encuestas de calidad de vida (1993, 1997, 2003).

²¹ Ver, Londoño, J.L., "Capital humano y cambios en la distribución del Ingreso (Colombia 1938 –1988)", en Trimestre Económico, vol. LVIII, 1991.

²² Ver entre otros trabajos, Ayala, U. y Rey N., "EMPLEO Y POBREZA: LOS HOGARES Y EL SOSTENIMIENTO Y REPRODUCCIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO", CEDE – Universidad de Los Andes publicado por "Obra Escogida – Ulpiano Ayala Oramas, Fedesarrollo, Bogotá, 2004.

²³ Ver entre otros trabajos, Veléz, C. et. Al., "Shared Growth, Poverty, and Inequality", en Colombia – The Economic foundation of Peace", The World Bank, Washington, USA, 2003. Veléz, et.al., "Colombia: Poverty Report", documento del Banco Mundial, Washington, 2002. Velez. C., y Foster V., "Public Social Expenditure in Colombia: Incidence and Sector Priorities in the 90s", World Bank, 2001.

²⁴ Ver Steiner R, y Soto C. "IVA: productividad, evasión y progresividad" en "Cinco ensayos sobre la Tributación en Colombia", cuadernos de Fedesarrollo #6, Bogotá, 1999.

que se mejore un poco la distribución del ingreso²⁵. En el trabajo de Steiner y Soto se encuentra una relación muy interesante entre estos resultados ligeramente positivos con los temas de la productividad y de las exenciones del pago del impuesto. En general, se entiende que en Colombia la productividad del impuesto no es la mejor en la medida que las exenciones existentes impiden un mejor resultado; sin embargo estas favorecen el consumo de los deciles de menores ingreso. Así, se sacrifica o pierde una mayor productividad del impuesto a favor de un efecto positivo que este genera en la distribución del ingreso.

De acuerdo con lo anterior, entendemos que la relación entre las propuestas de reforma tributaria del gobierno nacional con el legislativo (Congreso), por lo menos hasta mediados de la década de los años noventa, hizo que el diseño del IVA, con tasas diferenciadas y lista de bienes exentos, mantuviera la progresividad del impuesto y además este mejorara ligeramente la distribución del ingreso.

A continuación presentamos las estimaciones de nuestro trabajo.

²⁵ Cardenás et.al.(2005) comparan este estudio con otros de la región y encuentra que solo en Colombia y Guatemala hay un efecto positivo aunque muy leve sobre la distribución del ingreso. Steiner y Soto encuentran un gini de 0.543 antes de impuestos y de 0.519 después de impuestos y con ajuste a la distribución del ingreso.

IV. Incidencia distributiva de la política tributaria, el gasto público y la política fiscal en Colombia

IV.1. Algunos aspectos metodológicos

Se utilizó la Encuesta de Calidad de Vida –ECV- del año 2003 y su cobertura es mayor que las dos aplicaciones anteriores (1997 y 1993). La ECV tiene numerosas ventajas, permite obtener el nivel de ingresos y de gasto de cada hogar y obtener el ingreso de la unidad de gasto del hogar, pero no el gasto de esa misma unidad. Un hogar está constituido por la unidad de gasto del hogar, las personas del servicio doméstico y sus hijos y los pensionistas. La unidad de gasto está conformada por los parientes a pesar de que en el mismo hogar convivan otras personas que viven bajo un mismo techo y “comen de la misma olla”. De esta manera, las medidas de concentración del ingreso o del gasto, relevantes para comparar con las medidas de concentración del IVA están limitadas a los datos del hogar²⁶.

La ECV es una encuesta aplicada a hogares, multipropósito enfocada a la medición y caracterización de las condiciones de vida de los colombianos. Esta encuesta se aplicó a #22,949 hogares y 85,150 personas representativas de la población nacional, tanto en hogares como personas. En el caso de hogares, los 22,949 de la muestra representaron a 11'190,082 hogares en el país, lo que implica el uso de un factor de expansión promedio de 487.6, aunque este es específico por segmento geográfico establecido en el diseño de muestra.

Dado que esta encuesta tiene como objetivo obtener información sobre las condiciones socioeconómicas de la población colombiana, es el insumo más importante con el que cuenta el país para estudiar en detalle y con alta representatividad estadística temas como medición de la pobreza, cobertura en los servicios sociales, la equidad en el acceso de los mismos y el ingreso y gasto de los hogares, entre otros. Con base en esta encuesta se adelantaron las estimaciones de la concentración del ingreso y del gasto para Colombia.

El anexo 1 nos explica en detalle la metodología utilizada para el manejo de la información de la ECV del año 2003. En esta se precisa como se construyeron los deciles de ingreso, de gasto y de adulto equivalente en una primera etapa. Posteriormente se decidió adelantar las estimaciones únicamente con los de deciles de gasto per capita. En este trabajo se estimaron las siguientes variables:

- ☒ Índice o Coeficiente de Gini;
- ☒ El cuasi Gini para los impuestos y gastos analizados,
- ☒ El índice de Kakwani y,
- ☒ El Reynolds&Smolenki (R&S).

El primero de ellos, el GINI, mide la desigualdad en la distribución del ingreso en una sociedad, en tanto que el cuasi Gini estima la distribución del impuesto o gasto de acuerdo con la distribución inicial del ingreso, en nuestro caso estas estimaciones se hacen por deciles de gasto per capita. Los índices de Kakwani y de Reynolds -Smolenski se utilizan para estimar la progresividad o regresividad y el efecto en la distribución del ingreso de los impuestos o gastos. Así, el Kakwani es la diferencia entre el índice Gini del ingreso y el cuasi GINI calculado para el impuesto o gasto. Este índice es progresivo cuando su signo es positivo en el caso del gasto social y es negativo para el caso de los impuestos.

Por último, el R&S mide el efecto del impuesto o el gasto sobre la distribución del ingreso al estimar la diferencia entre el GINI inicial y el cuasi GINI estimado para el ingreso después de restar el impuesto o sumar el gasto. El signo positivo indica si el impuesto o gasto mejora la distribución del ingreso, al ser negativo la empeoraría. Igualmente, el tamaño de la diferencia encontrada indica si el efecto sobre la distribución del ingreso es importante o no. Al trabajar con deciles de gasto se busca determinar si el impuesto o gasto objeto de análisis mejoró o empeoró el consumo relativo de cada uno de los deciles.

Una explicación detallada de estos índices, de su construcción o estimación y de la manera de cómo se deben interpretar los resultados se encuentra en Haughton (2005)²⁷.

Los impuestos que fueron objeto de análisis son: el IVA, impuesto a la Renta de Personas Naturales, los impuestos al consumo de tabaco y cigarrillo y, impuesto a los licores nacionales e importados y cerveza. Por supuesto, con la encuesta no se disponía de toda la información por lo que fue necesario complementarla con la información de la DIAN para el impuesto de Renta de Personas Naturales y los Balances Fiscales de Departamentos y Municipios del Departamento Nacional de Planeación – DNP- y de la Dirección Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda. En estos se encontraron los ingresos por impuestos al consumo de los entes territoriales.

Debe mencionarse que las cifras de la renta de personas naturales se ajustaron con la inclusión de las retenciones de personas naturales no declarantes, de las declaraciones de los asalariados y de los dividendos o ganancias que percibieron las personas naturales durante el 2003.

²⁶ En Colombia hay otras encuestas que pudieron tenerse en cuenta. El DANE tiene además encuestas periódicas de ingresos y gastos. Baste mencionar que esta última fue realizada hace diez años, mientras que la ECV es más reciente. Entre tanto pueden haber cambiado los patrones de consumo y la distribución del ingreso. Probablemente el consumo reflejó condiciones macroeconómicas particulares durante el año en que se aplicó la encuesta de hogares (1993-1994); tasa de cambio real apreciada, auge de importaciones, elevada demanda de bienes de consumo duraderos. En este período Colombia estaba iniciando el proceso de apertura comercial. Por el contrario, la ECV se aplicó durante un año de lenta recuperación de la economía, con diez años de una apertura comercial y con unas condiciones económicas estables.

²⁷ Ver, Haughton J. “Measuring the Distributional Effects of Taxes – Technical Note”, mimeo, Suffolk University, Boston, 2005. -

Por su parte, para las estimaciones de los índices de los impuestos al consumo se agruparon las cifras de recaudo de impuestos a la cerveza con las de licores. Las cifras de recaudo de los impuestos al consumo de tabaco y cigarrillos se registran agrupadas tanto en departamentos como en municipios.

De acuerdo con los objetivos de este trabajo nos concentraremos en estimar el gasto social que se adelanta en estas áreas con base en la ECV del año 2003. Esto permite comparar los resultados con otros estudios mencionados. Sin embargo, somos conscientes que esta medición es incompleta por una razón, quedan por fuera algunos programas nacionales que son importantes en algunos grupos poblacionales, por ejemplo, ancianos con el programa Revivir o el pago en pensiones que un % bajo para el 2003 era subsidio estatal.

Por su parte para la estimación del gasto social se incluyeron los siguientes: vivienda, educación (inicial (o preescolar), primaria, secundaria) y salud. En vivienda, a partir de las coberturas calculadas con la ECV de los hogares que en el año 2002 accedieron a un subsidio de vivienda según decil de ingreso, se calculó el gasto total del Gobierno en este sector multiplicando el número de hogares que lo recibieron según la entidad que lo otorga y el valor promedio de los subsidios según información del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. En el 2003 el monto promedio de subsidios en Cajas de Compensación Familiar y de Inurbe era del \$7.260.000 aproximadamente.

En educación preescolar luego de tener las coberturas según nivel de ingreso y entidad a la cual asiste el niño, se tomó información del costo por niño atendido directamente de las instituciones que brindan el servicio. En el caso del ICBF el costo promedio Hogares Comunitarios de Bienestar: es de \$307.000 aprox. y de \$791.000 en los hogares infantiles del mismo instituto. Para Bogotá, que explica más del 20% del total de la cobertura, los costos eran los siguientes: en Casas vecinales \$1.200.000, en los Jardines Dabs \$1.850.000 y en los Cofinanciados \$443.000. Dado que en este último caso, con la encuesta no es posible diferenciar el servicio tomado por el hogar, se trabajó con el promedio ponderado de \$1.457.000.

En educación básica se utilizó la información de los recursos transferidos a los departamentos y municipios destinados a tal fin y se dividió por el número de alumnos atendidos durante el 2003, así el costo promedio por alumno es de \$884.000.

Por último, en salud se utilizó el valor de la UPC (Unidad de Pago por Capitación), del año 2003 de \$181.000 aprox. por afiliado de acuerdo con lo estimado en régimen subsidiado de salud.

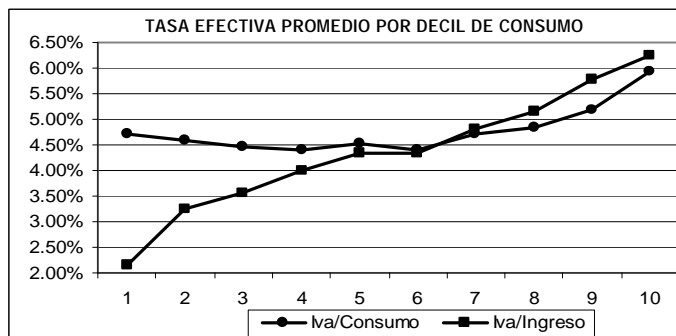
IV.2. Incidencia de la política tributaria

Con el fin de analizar quienes pagan los impuestos y si estos son progresivos o no, en esta parte del trabajo se presentan los principales resultados de los cálculos sobre la incidencia de la política tributaria, basados en la información reportada en la Encuesta de Calidad de Vida de 2003. Como se describe en la metodología, para algunos impuestos fue necesario complementar la información reportada en la encuesta, con información de tipo administrativo elaborada por la DIAN, esto con el fin de aproximar los valores estimados del pago de impuestos a los valores efectivamente pagados.

IV.2.1. Impuesto al Valor Agregado – IVA

De acuerdo con los resultados de este ejercicio, la estructura actual del IVA en Colombia, permite que la mayor parte de los recursos recaudados por este concepto provengan de los hogares de los deciles de más altos ingresos. De esta forma, más del 60% del IVA efectivamente pagado lo aportan los hogares de los deciles 9 y 10, mientras que los deciles 1 y 2 sólo aportan el 3%.

Gráfica No.4 Tasa efectiva promedio del IVA por decil de consumo



De igual forma, tomando como referencia el consumo total de los hogares en cada decil, la participación del monto efectivamente pagado por IVA, es más baja en el primer decil (4.71%) que en el último (5.92%). Sin embargo, tal como se observa en la Tabla No.4, la participación más

baja del IVA en proporción al consumo total la tienen los deciles 4 y 6 (4.41%), y la del primer decil es comparable con la del decil 7. A pesar de esto, los indicadores de distribución nos muestran la progresividad de la estructura de este impuesto.

El índice Cuasi – Gini calculado para la distribución del monto del IVA efectivamente pagado es de 0.56, demostrando que la distribución de este impuesto es menos equitativa que la distribución del consumo total (0.52), es decir, los más ricos pagan proporcionalmente más IVA, que es lo mismo que decir que este impuesto es progresivo. Esto se confirma a través de los resultados obtenidos al calcular el índice de Kakwani que en este caso es de 0.046, esto significa que la diferencia entre la distribución del consumo y la de la carga tributaria del IVA es positiva, por lo tanto el IVA es progresivo, ver tabla 10.

Tabla No. 10 Tasa efectiva promedio de IVA por grupo y decil de Consumo

Decil Gasto Per Cápita	% Rec.Iva	Iva/Consumo	Iva/Ingreso
1	1.0%	4.71%	2.1%
2	1.9%	4.58%	3.2%
3	2.6%	4.48%	3.6%
4	3.5%	4.41%	4.0%
5	4.6%	4.54%	4.4%
6	5.6%	4.41%	4.4%
7	7.7%	4.71%	4.8%
8	10.5%	4.86%	5.2%
9	16.4%	5.18%	5.8%
10	46.3%	5.92%	6.3%
TOTAL	100.0%	5.25%	5.31%
Efectos distributivos del Impuesto al Valor Agregado - IVA			
Indicadores	Consumo percapita	Ingreso percapita	
Coefficiente Gini	0.518	0.537	
Coefficiente Cuasi-Gini	0.564	0.469	
Coefficiente Kakwani	0.046	-0.067	
Coefficiente Reynolds-Smolensky	0.003	-0.004	

A su vez, el índice Reynolds-Smolensky al ser positivo (0.003) nos indica que la distribución del consumo, una vez aplicados los impuestos es más equitativa, igualmente que el impuesto es progresivo, pagan más quienes tienen más.

IV.2.2. Impuesto a la Renta de Personas Naturales

Puesto que el impuesto a la renta de personas naturales se grava en la fuente mediante retenciones y gran parte de los ingresos de los asalariados están exentos, los resultados obtenidos son bastante positivos. Se puede observar que la carga tributaria de este impuesto recae en un 98% sobre las personas que conforman el decil más alto y su participación como proporción del consumo total de este decil es de 3.38%. Para el resto de deciles, esta participación es menor al 0.05% y casi nula para los deciles 1, 2, y 3, lo cual a simple vista muestra un grado de progresividad alto. Muestra de esto es que el Cuasi-Gini calculado para medir que tan equitativo es este impuesto asciende a 0.89, cifra que se encuentra muy por encima del índice de Gini calculado para el consumo total.

Tabla No.11 Tasa efectiva promedio de impuesto a la Renta por decil de Consumo

Decil Gasto Per Cápita	% Rec.Renta	Renta/Consumo	Renta/Ingreso
1	0.00%	0.00%	0.0%
2	0.00%	0.00%	0.1%
3	0.01%	0.00%	0.0%
4	0.07%	0.02%	0.0%
5	0.09%	0.02%	0.0%
6	0.13%	0.03%	0.0%
7	0.15%	0.02%	0.0%
8	0.16%	0.02%	0.0%
9	0.52%	0.04%	0.0%
10	98.87%	3.28%	3.5%
TOTAL	100.00%	1.36%	1.38%
Efectos distributivos del Impuesto a la RENTA			
Indicadores	Consumo percapita	Ingreso percapita	
Coefficiente Gini	0.518	0.537	
Coefficiente Cuasi-Gini	0.894	0.894	
Coefficiente Kakwani	0.376	0.357	
Coefficiente Reynolds-Smolensky	0.005	0.078	

La anterior diferencia hace que el coeficiente de Kakwani sea, en este caso, positivo y bastante elevado (0.376), lo que indica que este impuesto es progresivo, es decir, aumenta a medida que aumenta el nivel de ingresos. Igualmente, el índice Reynolds – Smolensky, el cual trata de capturar el efecto de los impuestos tomando en cuenta la diferencia en la distribución del consumo antes y después de impuestos, es positivo frente al impuesto a la renta, lo que quiere decir que la distribución del consumo se mejora cuando se aplica este impuesto (0.513).

IV.2.3. Impuesto al consumo de Licores y Cerveza

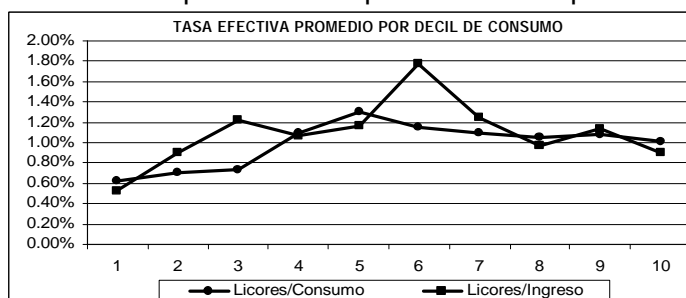
El impuesto a los licores, tiene un comportamiento similar al de los dos anteriores impuestos analizados, sin embargo su nivel de progresividad es menos marcado, esto debido a que la participación en el monto total pagado entre las personas más ricas es menos elevado en comparación con la que se presenta en el IVA y el impuesto a la renta de personas naturales. Así, la participación en el monto total pagado por impuesto al consumo de licores del 50% de la población más rica es 84.9%, en comparación con el 86.5% observado en el IVA y el 99.83% en la renta.

Tabla No.12 Tasa efectiva promedio de impuestos a los Licores por decil de Consumo

Decil Gasto Per Cápita	% Rec.Licores	Licores /Consumo	Licores /Ingreso
1	0.6%	0.62%	0.5%
2	1.4%	0.71%	0.9%
3	2.2%	0.73%	1.2%
4	4.3%	1.09%	1.1%
5	6.6%	1.30%	1.2%
6	7.4%	1.16%	1.8%
7	9.0%	1.09%	1.3%
8	11.5%	1.06%	1.0%
9	17.2%	1.08%	1.1%
10	39.9%	1.01%	0.9%
TOTAL	100.0%	1.05%	1.06%
Efectos distributivos de los Impuestos a los Licores			
Indicadores	Consumo percapita	Ingreso percapita	
Coeficiente Gini	0.518	0.537	
Coeficiente Cuasi-Gini	0.525	0.432	
Coeficiente Kakwani	0.007	-0.104	
Coeficiente Reynolds-Smolensky	0.0001	-0.004	

Sin embargo, la participación en el monto total pagado por impuesto a los licores del 30% de la población más pobre es menor (4.3%), que la observada en el IVA (5.5%). Por tanto, la diferencia está en la participación del decil 5, que es de 6.6% en el caso de los licores y de 4.6% en el IVA.

Gráfica No.5 Tasa efectiva promedio de los Impuestos a los Licores por decil de consumo



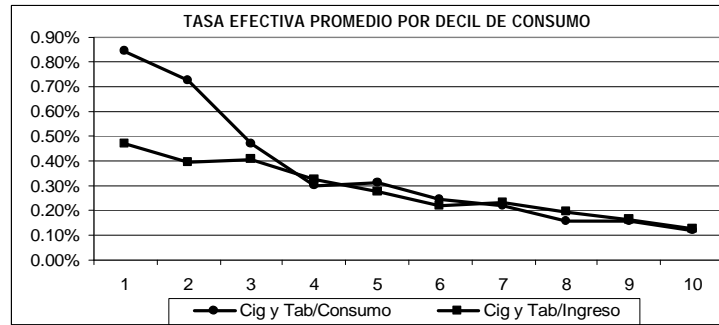
En promedio, la tasa efectiva pagada por concepto de impuesto a los licores es de 1.05%. La tasa más alta se observa en el decil 5 (1.30%) y la más baja en el primer decil (0.62%). El valor del índice Cuasi – Gini calculado para la distribución del impuesto a los licores (0.525) es mayor que el calculado para el consumo total, lo que quiere decir que este impuesto se distribuye de forma menos equitativa, es decir, pagan más las personas con mayores ingresos que las personas más pobres. Por esta razón el índice de Kakwani es positivo, lo que quiere decir que este impuesto es progresivo.

Sin embargo, este impuesto no afecta significativamente la distribución, ya que el Cuasi – Gini calculado para el consumo después de impuestos es menor que el índice Gini calculado para el consumo total, pero el índice Reynolds – Smolensky es muy pequeño (0.0001). Sin embargo, hay que resaltar que este último alcanza a ser positivo, por tanto, aunque este impuesto no logra afectar en gran medida la distribución, no la empeora.

IV.2.4. Impuesto al consumo de cigarrillos y tabacos

En el caso del impuesto a los cigarrillos y tabacos, los resultados muestran diferencias sustanciales con respecto al comportamiento de los tres anteriores impuestos. Aunque la participación de cada decil en el monto total pagado por concepto de este impuesto aumenta a medida que aumenta el nivel de ingresos, no sucede igual con la tasa efectivamente pagada por cada decil, puesto que ésta es más alta para los deciles inferiores.

Gráfica No.6 Tasa efectiva promedio del Impuesto a los Cigarrillos y Tabacos por decil de Consumo



La tasa efectiva pagada por el primer decil es de 0.85% y la del decil 10 es de 0.12%. Por tanto, el índice Cuasi – Gini calculado para la distribución de este impuesto (0.244) se encuentra por debajo del índice Gini calculado para el consumo, esto quiere decir que este impuesto se distribuye de forma más equitativa que la del consumo final, por tanto el pago de este impuesto no se encuentra concentrado fuertemente en los deciles más altos, por el contrario la participación en el pago de este impuesto de los deciles más pobres es más elevado que en los otros tres casos analizados.

El índice de Kakwani, es negativo (-0.275), lo que quiere decir que la diferencia entre la distribución del consumo y la carga tributaria es a su vez negativa, por tanto este impuesto es regresivo en la medida en que los deciles más bajos pagan en proporción a su ingreso más impuestos que los deciles más ricos.

Tabla No.13 Tasa efectiva promedio de impuestos a los Cigarrillos y tabacos por decil de Consumo

Decil Gasto Per Cápita	% Rec. Cig y Tab	Cig y Tab /Consumo	Cig y Tab /Ingreso
1	4.7%	0.85%	0.5%
2	7.9%	0.72%	0.4%
3	7.5%	0.47%	0.4%
4	6.3%	0.30%	0.3%
5	8.4%	0.31%	0.3%
6	8.3%	0.24%	0.2%
7	9.7%	0.22%	0.2%
8	8.9%	0.15%	0.2%
9	13.1%	0.16%	0.2%
10	25.3%	0.12%	0.1%
TOTAL	100.0%	0.20%	0.20%
Efectos distributivos de los Impuestos a los Cig y Tab			
Indicadores	Consumo percapita	Ingreso percapita	
Coefficiente Gini	0.518	0.537	
Coefficiente Cuasi-Gini	0.244	0.235	
Coefficiente Kakwani	-0.275	-0.301	
Coefficiente Reynolds-Smolensky	0.000	0.067	

A pesar de la regresividad de este impuesto, dado su bajo nivel de recaudo, no alcanza a afectar la distribución del ingreso, por tanto su efecto es nulo y no se presentan cambios en la distribución. Esto se demuestra a través del índice Reynolds – Smolensky que es igual a cero.

IV.3. Incidencia de la Política de Gasto Público social

Tal como se establece en la descripción metodológica, en esta parte del documento se analiza la incidencia del gasto público en sus componentes de educación básica, educación superior, régimen subsidiado, educación inicial y subsidios de vivienda. A través de los cálculos de las coberturas en estos servicios, las cuales son reportadas en la ECV de 2003, y estimado el gasto público correspondiente a estas

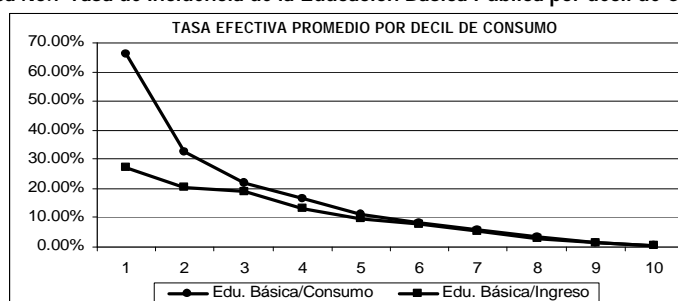
coberturas, es posible establecer qué hogares se benefician de este tipo de subsidios y que como se relaciona la estructura de este gasto social con la política tributaria.

Para establecer el nivel de distribución del gasto entre los diferentes deciles, se utiliza el índice de Kakwani y Reynolds-Smolensky. Sin embargo, para este caso el índice de Kakwani es progresivo si su resultado es negativo, puesto que la progresividad se logra si el gasto se concentra en los deciles inferiores y no en los más altos como sucede en el tema de los impuestos.

IV.3.1. Gasto en educación básica y media

Para realizar el análisis de la incidencia del gasto público en educación básica, se tuvo en cuenta la población que asiste a la educación oficial y el promedio del valor entregado a las entidades territoriales por cada niño atendido, cifra que corresponde a la tipología a la cual pertenece cada una de ellas. Calculado de esta forma, el gasto en educación básica asciende a \$7.9 billones de pesos del año 2003. Este gasto se distribuye desigualmente, pero en su mayoría favorece a la población de menor ingreso. Más del 50% del gasto se distribuye dentro del 40% de la población de menor ingreso. La participación del gasto en educación básica, en cada decil, disminuye a medida que aumenta el ingreso, de esta forma mientras en el primer decil se concentra el 13.68% del gasto, el decil 10 concentra sólo el 2.65%.

Gráfica No.7 Tasa de Incidencia de la Educación Básica Pública por decil de Consumo



La participación del subsidio dentro del consumo total de cada uno de los deciles igualmente disminuye a medida que aumenta el nivel de consumo de las personas. En el primer decil, el gasto en educación básica representa el 66% del consumo total, para el decil 10 este porcentaje es de 0.33%. El índice Cuasi – Gini calculado para la distribución del gasto social en educación básica nos deja ver como este último se distribuye de forma más equitativa que el consumo total, por tanto la diferencia entre los dos da como resultado un índice de Kakwani negativo que asciende a -0.738, esto muestra que el gasto público en educación básica es bastante progresivo.

Tabla No.14 Tasa de Incidencia de la Educación Básica Pública por decil de Consumo

Decil Gasto Per Cápita	% gasto Educación Básica	Educación Básica /Consumo	Educación Básica /Ingreso
1	13.68%	66.12%	27.1%
2	13.37%	32.56%	20.3%
3	13.03%	21.88%	18.8%
4	13.15%	16.52%	13.0%
5	11.16%	11.01%	9.9%
6	10.85%	8.44%	7.8%
7	9.66%	5.85%	5.2%
8	7.56%	3.48%	3.1%
9	4.87%	1.53%	1.5%
10	2.65%	0.33%	0.3%
TOTAL	100.00%	5.20%	5.20%
Efectos distributivos del Gasto en Educación Básica			
Indicadores	Consumo percapita	Ingreso percapita	
Coefficiente Gini	0.518	0.537	
Coefficiente Cuasi-Gini	-0.220	-0.220	
Coefficiente Kakwani	-0.738	-0.757	
Coefficiente Reynolds-Smolensky	0.035	0.038	

Igualmente, el resultado del índice Reynolds – Smolensky (0.035) muestra que el efecto del gasto público en educación básica sobre la distribución del consumo total es bastante positivo ya que reduce el índice de Gini de 0.518 a 0.494.

IV.3.2. Gasto en Educación Superior

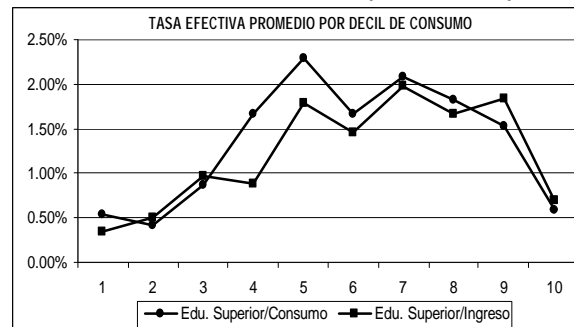
Por el contrario, para el caso del gasto público en educación superior, los resultados no son positivos. La participación en este gasto de los deciles 7, 8, 9 y 10 asciende a 72%, lo que indica que son las personas de mayores ingresos las que se benefician de estos subsidios. Como porcentaje del consumo de cada uno de los deciles, la participación más alta la presentan los deciles 5 y 7, para quienes este porcentaje se ubica por encima de 2%. La participación más baja la tienen los deciles 1 y 2 con 0.53% y 0.41% respectivamente.

Tabla No.15 Tasa de Incidencia de la Educación Superior Pública por decil de Consumo

Decil Gasto Per Cápita	% gasto Educación Superior	Educación Superior /Consumo	Educación Superior /Ingreso
1	0.47%	0.53%	0.3%
2	0.72%	0.41%	0.5%
3	2.22%	0.88%	1.0%
4	5.64%	1.67%	0.9%
5	9.90%	2.29%	1.8%
6	9.16%	1.67%	1.5%
7	14.62%	2.08%	2.0%
8	16.84%	1.82%	1.7%
9	20.62%	1.52%	1.8%
10	19.81%	0.59%	0.7%
TOTAL	100.00%	1.22%	1.22%
Efectos distributivos del Gasto en Educación Superior			
Indicadores	Consumo percapita	Ingreso percapita	
Coefficiente Gini	0.518	0.537	
Coefficiente Cuasi-Gini	0.426	0.426	
Coefficiente Kakwani	-0.092	-0.110	
Coefficiente Reynolds-Smolensky	0.001	0.001	

El índice Cuasi-Gini calculado para el gasto en educación superior es de 0.426, monto bastante alejado del calculado para la educación básica que es de -0.22. Sin embargo, a pesar de la mala distribución que presenta, ésta es más equitativa que la distribución del consumo total, por tanto el índice de Kakwani es negativo, pero muy cercano a 0 (-0.092).

Gráfica No.8 Tasa de Incidencia de la Educación Superior Pública por decil de Consumo

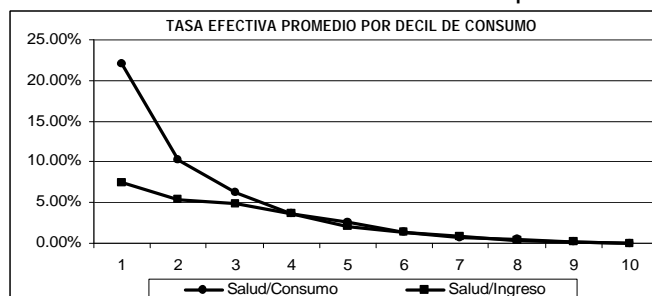


Cuando se adiciona el monto total de los subsidios de la educación superior al consumo total de los hogares, la distribución de este último no varía considerablemente y el Índice de Gini sólo disminuye un 0.001, tal como lo muestra el coeficiente Reynolds-Smolensky estimado.

IV.3.3. Gasto en Salud – Régimen subsidiado

En el caso del gasto en salud, específicamente en términos del régimen subsidiado, la participación de los deciles que presentan menor consumo es bastante elevada, cerca del 80% del gasto se concentra en el 50% de la población más pobre. La participación del gasto en salud, en proporción al gasto de cada decil, disminuye conforme este último aumenta. De esta forma, para el primer decil, esta participación es de 20.08% mientras que para el decil 10 es sólo del 0.03%.

Gráfica No.8 Tasa de Incidencia del Gasto en Salud Pública por decil de Consumo



Puesto que el gasto en salud se encuentra concentrado en los deciles inferiores, el índice Cuasi-Gini es más bajo que el índice GINI calculado para el consumo total, por tanto se puede afirmar que la distribución del primero es bastante progresiva y muestra de esto es que el índice de Kakwani es negativo y alejado de 0 (-0.850).

Tabla No.16 Tasa de Incidencia del Gasto en Salud Pública por decil de Consumo

Decil Gasto Per Cápita	% gasto Salud - RS	Salud - RS /Consumo	Salud - RS /Ingreso
1	20.08%	22.02%	7.6%
2	18.45%	10.20%	5.4%
3	16.56%	6.31%	4.9%
4	13.04%	3.72%	3.7%
5	11.39%	2.55%	2.1%
6	8.19%	1.45%	1.4%
7	5.53%	0.76%	0.9%
8	4.17%	0.44%	0.4%
9	1.67%	0.12%	0.2%
10	0.91%	0.03%	0.0%
TOTAL	100.00%	1.18%	1.18%
Efectos distributivos del Gasto en Salud - Régimen Subsidiado			
Indicadores	Consumo percapita	Ingreso percapita	
Coefficiente Gini	0.518	0.537	
Coefficiente Cuasi-Gini	-0.331	-0.331	
Coefficiente Kakwani	-0.850	-0.868	
Coefficiente Reynolds-Smolensky	0.010	0.010	

Dado que el gasto en salud beneficia principalmente a la población pobre, el índice Cuasi-Gini del consumo después de incluir este gasto en el consumo total de los hogares es más bajo (0.508) en comparación con el Gini del consumo antes del gasto en salud, por lo tanto se puede afirmar que el gasto en salud es progresivo

IV.3.4. Gasto en Educación Inicial (Preescolar)

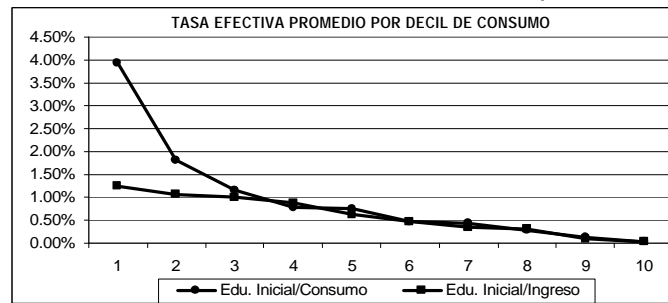
El gasto en educación inicial, incluye el servicio asistencial que presta el Gobierno colombiano para el cuidado de los niños menores de 5 años, a través de guarderías, jardines infantiles y el programa de madres comunitarias a cargo del ICBF. Como se puede observar en la Tabla No.17, el gasto que destina el Estado para este propósito beneficia principalmente a los niños que pertenecen a los hogares más pobres, puesto que la participación en el gasto total en educación inicial de los deciles 1 a 5 es del 60%. Sin embargo, la distribución es menos progresiva que la observada para el gasto en el régimen subsidiado de salud. En este caso, mientras el primer decil concentra el 13.5% del gasto total en educación inicial, el decil 10 lo hace con el 2.44%.

Tabla No.17 Tasa de Incidencia del Gasto en Educación Inicial por decil de Consumo

Decil Gasto Per Cápita	% gasto Educación Inicial	Educación Inicial /Consumo	Educación Inicial /Ingreso
1	13.52%	3.93%	1.3%
2	12.42%	1.82%	1.0%
3	11.32%	1.14%	1.0%
4	10.16%	0.77%	0.9%
5	12.68%	0.75%	0.6%
6	9.81%	0.46%	0.5%
7	11.84%	0.43%	0.3%
8	9.81%	0.27%	0.3%
9	6.01%	0.11%	0.1%
10	2.44%	0.02%	0.0%
TOTAL	100.00%	0.31%	0.31%
InicialBásica			
Indicadores	Consumo percapita	Ingreso percapita	
Coeficiente Gini	0.518	0.537	
Coeficiente Cuasi-Gini	-0.147	-0.147	
Coeficiente Kakwani	-0.665	-0.684	
Coeficiente Reynolds-Smolensky	0.002	0.002	

La participación del gasto en educación inicial perteneciente a cada decil, respecto al gasto total en el mismo, aumenta conforme aumenta el nivel de gasto. De esta forma, mientras en el primer decil el gasto en educación inicial es casi el 3.93% del total de gasto, en el decil 10 es de tan sólo 0.02.

Gráfica No.9 Tasa de Incidencia del Gasto en Educación Inicial por decil de Consumo

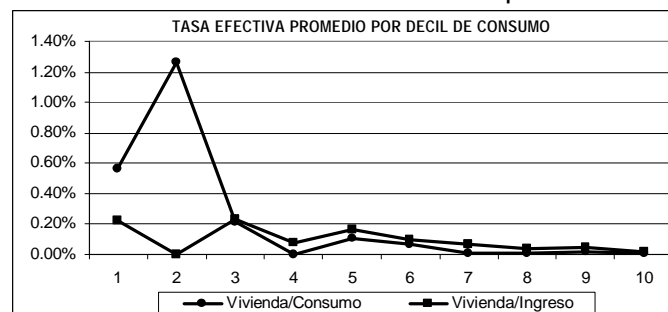


La progresividad observada en este tipo de gasto social se refleja en el índice de Kakwani el cual es negativo y asciende a -0.665. De igual forma, la progresividad de este gasto alcanza a afectar directamente la distribución del consumo, puesto que al adicionar el monto del gasto en educación inicial al monto del consumo total de cada decil, el índice de Gini se reduce a 0.516 desde 0.518. Por tanto, tal como lo confirma el índice Reynolds-Smolensky (0.002), este gasto es progresivo y mejora la distribución del consumo efectuado por los hogares colombianos.

IV.3.5. Gasto en vivienda de interés social

El comportamiento del gasto en subsidios de vivienda es algo atípico. Aunque el gasto se concentra en los deciles 2 y 3 (55%), la baja participación que tiene el primer decil, similar a la del decil 5 y 10, y puesto que el monto total asignado por este concepto sólo asciende a \$93.930 millones de pesos, parece no contribuir en la mejor distribución del consumo y podría decirse que su efecto no es significativo en términos de distribución del ingreso .

Gráfica No.10 Tasa de Incidencia del Gasto en Vivienda por decil de Consumo



Aunque la distribución de este subsidio es más equitativa que la observada con el consumo total, por tanto el coeficiente de Kakwani es negativo y bastante alejado de 0 (-0.827), no se evidencia un cambio importante en la distribución de consumo total incluyendo el monto de los subsidios de vivienda, por esta razón el coeficiente Reynolds – Smolensky es igual a 0.

Tabla No.18 Tasa de Incidencia del Gasto en Vivienda por decil de Consumo

Decil Gasto Per Cápita	% gasto Vivienda	Vivienda /Consumo	Vivienda /Ingreso
1	9,97%	0,57%	0,2%
2	44,05%	1,26%	0,0%
3	11,06%	0,22%	0,2%
4	0,00%	0,00%	0,1%
5	9,54%	0,11%	0,2%
6	7,02%	0,06%	0,1%
7	1,62%	0,01%	0,1%
8	2,54%	0,01%	0,0%
9	4,56%	0,02%	0,0%
10	9,65%	0,01%	0,0%
TOTAL	100,00%	0,06%	0,06%
Efectos distributivos del Gasto en Vivienda			
Indicadores	Consumo percapita	Ingreso percapita	
Coeficiente Gini		0,518	0,537
Coeficiente Cuasi-Gini		-0,310	-0,147
Coeficiente Kakwani		-0,827	-0,684
Coeficiente Reynolds-Smolensky		0,000	0,000

IV.4. Incidencia de la Política fiscal en Colombia

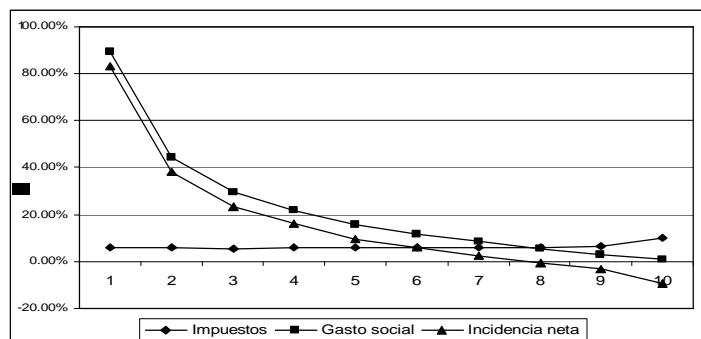
Para realizar el análisis de la incidencia de la política fiscal, el cual tiene en cuenta al mismo tiempo el efecto distributivo de la política tributaria y el de la política de gasto social, se agregaron cada uno de los impuestos analizados anteriormente, al igual que el gasto social agregado que incluye los sectores ya analizados como son: educación básica, educación superior, educación inicial, salud y vivienda.

Tabla No.19 Tasa de incidencia de la política fiscal por decil de consumo

Decil Gasto Per Cápita	Gasto	%/total	Total Impuestos	%/total	%/gasto	Total gasto social	%/total	%/gasto	Incidencia Fiscal
1	1.650.702.568.011	1,08%	102.257.894.822	0,849%	6,19%	1.473.134.835.899	12,53%	89,24%	83,05%
2	3.276.252.926.480	2,14%	196.578.367.661	1,632%	6,00%	1.455.462.671.582	12,38%	44,42%	38,42%
3	4.752.137.360.136	3,10%	270.364.898.512	2,245%	5,69%	1.391.488.964.181	11,84%	29,28%	23,59%
4	6.346.592.553.896	4,14%	369.454.126.295	3,067%	5,82%	1.390.298.673.199	11,83%	21,91%	16,08%
5	8.087.923.358.227	5,27%	500.433.163.534	4,155%	6,19%	1.291.108.340.198	10,98%	15,96%	9,78%
6	10.254.740.044.845	6,69%	597.025.619.903	4,957%	5,82%	1.192.129.872.234	10,14%	11,63%	5,80%
7	13.183.058.006.393	8,59%	794.005.383.661	6,592%	6,02%	1.146.177.932.703	9,75%	8,69%	2,67%
8	17.352.021.012.941	11,31%	1.058.287.835.485	8,787%	6,10%	996.569.110.644	8,48%	5,74%	-0,36%
9	25.409.867.040.784	16,57%	1.631.149.186.673	13,543%	6,42%	809.483.325.659	6,89%	3,19%	-3,23%
10	63.078.016.775.384	41,12%	6.524.633.560.659	54,172%	10,34%	608.012.420.374	5,17%	0,96%	-9,38%
TOTAL	153.391.311.647.097	100,00%	12.044.190.037.206	100,000%	7,85%	11.753.866.146.671	100,00%	7,66%	-0,19%
Efectos distributivos de los Impuestos y el Gasto Social									
Indicadores	Impuestos				Gasto Social				
Coeficiente Gini	0,518				0,518				
Coeficiente Cuasi-Gini	0,532				-0,135				
Coeficiente Kakwani	0,014				-0,654				
Coeficiente Reynolds-Smolensky	0,001				0,048				

La carga de los impuestos tributarios incluidos en este análisis (IVA, renta, licores, cervezas, cigarrillos y tabaco), es progresiva, puesto que aumenta conforme aumenta el nivel de gasto observado en los hogares. Mientras que el primer decil aporta el 0.8% de los impuestos, el decil 10 participa con el 54%. El índice Cuasi - Gini calculado para el monto agregado de impuestos (0.532) es más alto que el observado para el consumo total (0.518), por tanto, los impuestos se distribuyen de forma más inequitativa, favoreciendo a los más pobres con menos impuestos, así el índice de Kakwani es 0.014, demostrando que el sistema impositivo colombiano es progresivo. Igualmente, a través del índice Reynolds - Smolensky se demuestra que este sistema mejora la distribución del consumo, puesto que al aplicar la carga tributaria sobre el consumo total, el índice Gini disminuye en 0.001.

Gráfica No.11 Tasa de incidencia de la política fiscal por decil de consumo



En el caso del gasto social agregado, se puede también observar una tendencia marcada para favorecer a los más pobres. Mientras que las personas pertenecientes al primer decil participan con el 89.2% del gasto social, las que pertenecen al último sólo se benefician con el 0.96% del mismo. Igualmente, como proporción del consumo total de cada decil, el gasto social representa el 89.2% del consumo en el primer decil y el 0.96% para el último.

La progresividad del gasto social en Colombia se confirma con los resultados obtenidos para el índice de Kakwani, el cual asciende a -0.654, demostrando que la diferencia entre la distribución del consumo total y el gasto social es negativa, es decir, los pobres se benefician en mayor medida que los ricos de este gasto. Así mismo, al adicionar el gasto social al consumo total de los hogares la distribución de este último mejora en 0.001, por tanto, se concluye que el gasto social en Colombia es progresivo.

Al analizar el efecto combinado de la política tributaria y el gasto social, por medio del cálculo de la tasa de incidencia, que no es más que la resta de la participación de cada decil de los impuestos pagados y del gasto social recibido sobre el consumo total, se muestra que el efecto de estas dos políticas afecta positivamente la distribución. Los deciles 1 a 7 presentan una tasa de incidencia positiva, es decir que para estos siete deciles, los beneficios generados a partir del gasto social son mayores a los impuestos que pagan como porcentaje de su nivel de consumo total.

Para el primer decil, el beneficio neto de impuestos equivale al 83% de sus ingresos, mientras que para el último decil este beneficio es negativo, este decil, paga más impuestos de lo que recibe en beneficios a través del gasto público social.

V. Conclusiones

1. Las estimaciones realizadas en este trabajo, permiten concluir que el IVA es un impuesto que conserva algo de progresividad, dado el diseño diferencial de tarifas y bienes exentos vigente. Sin embargo, su nivel de progresividad (0.046) es menor al del impuesto de renta a las personas naturales, pero más progresivo que el de licores, cervezas y cigarrillos. El efecto del IVA sobre la distribución del ingreso sólo disminuye el índice de GINI en tres milésimas, por lo que su impacto es bastante bajo.
2. Por el contrario el impuesto de renta a las personas naturales es bastante progresivo y su efecto sobre la distribución es positivo, teniendo en cuenta que el índice de GINI disminuye al restar este impuesto del ingreso inicial. Todo lo contrario a los resultados encontrados para el impuesto a los cigarrillos y tabaco, en donde claramente el impuesto pagado está concentrado en los deciles de menores ingresos.
3. La consolidación de todos los efectos anteriores, arroja como resultado final que la política fiscal en Colombia es progresiva. Pues estos se concentran en los deciles de mayor ingreso. Mientras el 20% de la población de menores ingresos paga menos del 3% del total de los impuestos recaudados, el 20% de la población de mayor ingreso paga el 68%. Sin embargo, el efecto distributivo del total de la política fiscal estimada es ligeramente positivo.
4. Las mediciones realizadas en este trabajo permiten comparar los efectos del IVA aplicado hasta el año 2003, de acuerdo con la legislación vigente, con los resultados obtenidos a comienzos de la década del 90 estimados por Vélez. En términos generales los resultados son similares.
5. Algunos estudios previos que analizan el impacto distributivo del gasto social muestran que hay efectos diferenciados, de acuerdo con el sector social. Por ejemplo, los resultados de Vélez (1996), afirman que el sector de mayor impacto es el de educación básica y media. Este resultado es similar en nuestras estimaciones y en ambos trabajos es el sector que mas explica porcentualmente la disminución del GINI.
En forma similar el impacto del gasto en educación preescolar es positivo para la distribución del ingreso y a vez es muy progresivo pues este se concentra en los deciles de menor ingreso.
6. Salud tiene resultados encontrados al compararlos con los de educación básica y media. Su progresividad es alta y mayor que la de educación, sin embargo su efecto sobre la distribución de acuerdo con el R&S es menor.
7. Por el contrario, vivienda tiene un efecto nulo sobre distribución del ingreso, dado que los subsidios no se distribuyen progresivamente entre los deciles del gasto per capita utilizados. En tanto que la educación superior aunque es regresiva, dado que el gasto no favorece especialmente a los sectores de menor ingreso; sin embargo, alcanza a tener un impacto positivo pero mínimo en la distribución ingreso.
8. De acuerdo con nuestras estimaciones los siete primeros deciles reciben un efecto neto positivo en sus ingresos por efecto de la combinación entre la política fiscal y la política de gasto social sobre cada uno de ellos. Así el primer recibe neto un 83% mas de sus ingresos promedio, en tanto que el decil siete solo recibe el 2,7% (ver tabla 19). Además los dos deciles de mayor ingreso, disminuyen sus ingresos 3,2% y 9.4% respectivamente.
En otras palabras el efecto neto de la política fiscal junto con la de gasto social en Colombia, medido a través del coeficiente de GINI, mejora casi en 5 puntos la distribución del ingreso. Mejora algo superior a la encontrada por Vélez con los datos de 1992. Sin embargo, el gasto social de ahora es el doble de hace una década medido en términos de PIB.
9. De los anteriores resultados surgen algunos temas de discusión. Primero, dado que el gasto social se duplicó en los últimos 10 años y que se observa que el efecto sobre la distribución del ingreso es mucho menor. Cabe preguntarse si la efectividad del gasto social sobre la distribución del ingreso tiene un limite? o por el contrario, el objetivo de la política social no es solo mejorar la distribución sino compensar a los de menores ingresos de la población sin que necesariamente el efecto en la distribución del ingreso sea positivo. .

Bibliografía

- Arcia, G. "Descentralización Financiera y Equidad en el Sector educativo", en rev. EDU.co #2, Min Educación, Bogotá, agosto 1998.
- Avila, J., Cruz A. Y Orduña, R, "PROGRESIVIDAD EN LOS IMPUESTOS A LAS VENTAS Y RENTA DE PERSONAS NATURALES", Cuadernos de Trabajo DIAN, Bogotá, dic. /2001.
- Avila, J., "DIFERENCIAS EN LAS BASES GRAVABLES DEL IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS DE PRODUCCIÓN NACIONAL E IMPORTADOS". Mimeo, Dirección Impuestos –DIAN, Bogotá, 2002.
- Avila J. , "UN COMENTARIO ACERCA DE LA TRIBUTACIÓN SOCIO-SOCIEDAD EN ESPAÑA Y COLOMBIA, mimeo, Dirección Impuestos – DIAN, Bogotá, 2002.
- Avila, J., Orduña, M, "IMPACTO DE LA LEY 788 DE 2002 EN LA REDUCCIÓN DEL CONTRABANDO DE LICORES", mimeo, dirección de Impuestos –DIAN; Bogotá, 2003.
- Cárdenas M., Lora, E. Y Mercer, V. "The policy ,aking process of tax reform in Latin america", mimeo, Fedesarrollo, IADB, Bogotá, 2005.
- Bonari D. y Gasparino L coordinadores, "El impacto distributivo de la Política Social en Argentina", dirección de Gastos sociales Consolidados, ministerio de Economía, Buenos Aires, 2002.
- DIAN, "Tributos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN 2000 –2003", Ministerio de Hacienda y Crédito Público", mimeo, Bogotá, 2004.
- Ebrill, L., et.al. "The Modern VAT", International Monetary Fund", Washington, 2001.
- Clavijo, S. "Monto del *Impuesto Puro* en la Seguridad Social Colombiana", mimeo, Bogotá, 2004.
- Duran, J. M., " Impuesto lineal sobre la Renta e Impuesto Dual: un ejercicio de Macrosimulación", mimeo, Universidad de Barcelona, Barcelona.
- Garcia, S, y McCoy, "The distribution of social benefits in Colombia: Who gets the benefits and what are the effects on inequality?, draft, Columbia University, may 2004.
- Haughton, J., "Technical Note - Measuring the Distributional Effects of Taxes", Suffolk University – Boston, april/ 2004.
- Fedesarrollo, Economía y Política – Análisis de Coyuntura Legislativa, "2005 debe ser el año de la reforma tributaria estructural", Fedesarrollo – CIPE, #1, Bogotá, enero de 2005.
- Gómez, V. "Equidad Social en Educación, Evaluación y Asignación de Recursos", en rev. EDU.co #2, Min Educación, Bogotá, agosto 1998.
- McClure Jr., C., "Sales and use taxes on electronic commerce: Legal, Economic, Administrative, and Political Issues", Hoover Institution, Stanford University.
- Lasso F. y Millan N. "Incidencia del Gasto Social", estudio para Misión del Diseño de un Estrategia para la Reducción de la Pobreza y Desigualdad MERPD, mimeo, Bogotá, diciembre/2004.
- Londoño, J.L., "Capital humano y cambios en la distribución del ingreso en el largo plazo (Colombia 1938 –1988)", en "Obra selecta – Juan Luis Londoño de la Cuesta", José Leibovich editor, Fedesarrollo – Uniandes - Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Bogotá, febrero/ 2004,
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, "Marco fiscal de Mediano Plazo 2005", Dirección General de Presupuesto, Bogotá, 2005.
- May, E. - Coordinador General, "La Pobreza en Colombia – un estudio del Banco Mundial", TM editores – Banco Mundial, Bogotá, enero/1996.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, "Exposición de motivos - Proyecto de Ley de Financiamiento Social", Bogotá, 2004.
- Moore, M. y Schneider a. , "Taxatio, governance and poverty: where do the middle Income Countries Fit", Institute of Development Studies, Brighton, England, 2004.
- Misión del Ingreso Público, "Informe del Consejo Directivo", cuadernos de FEDESARROLLO #10, Bogotá, 2003.
- Roca, J. y Vallarino, H. "INCIDENCIA DISTRIBUTIVA DE LA POLITICA FISCAL DEL ECUADOR", Proyecto Salto, Quito . Montevideo, mayo –junio 2003.
- Sánchez F., Espinosa, Silvia, "Impuestos y Reformas Tributarias en Colombia 1980 -2003", doc, CEDE #11, Universidad de Los Andes, Bogotá, feb / 2005.
- Sánchez, F. y Nuñez, J. "Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales: quien se benefició con el gasto social en la década de los años noventa?", serie Política fiscal #113, CEPAL, Santiago de Chile, 2000.
- Steiner R. Y Soto C. "Cinco Ensayos sobre Tributación en Colombia", Cuadernos de Fedesarrollo #6, Bogotá, 1999.
- Urrutia, M. " Los de Arriba y los de Abajo – la distribución del ingreso en Colombia en las últimas décadas", CEREC- Fedesarrollo, Bogotá, 1984.
- Vélez, C. E., "La magnitud y la incidencia del gasto público social en Colombia", en Coyuntura Social #11 – Fedesarrollo, Bogotá, noviembre 2004.
- Vélez, C.E., "Pobreza en Colombia:avances, retrocesos y nuevos retos", en Coyuntura Social – Fedesarrollo, edicion especial 15 años, Bogotá, 2002.
- Vélez, C. E. et. al. , " Colombia – Poverty Report", World Bank, Washington, 2002.
- Veléz, C. E., "Eficiencia, Equidad y Reestructuración Sectorial del gasto Público Social", borradores semanales de Economía #80, Banco de la República, Bogotá, 1997.
- Vélez, C. E. y Foster, V. " Public Social Expenditure in Colombia: Incidence and priorities in the 1900s", World Bank, Washington, 2002.

Anexo 1
Manejo de la Información de la EVC:

Ingreso

Para realizar este ejercicio se utilizó la variable de ingreso total de los hogares construida por el DANE²⁸. De acuerdo con la metodología, la variable ingreso es la suma de cada uno de los ingresos recibidos por los miembros del hogar por diferentes conceptos (salarios, rentas, ganancias, pensiones, etc.) y los ingresos que ha recibido el hogar en conjunto (transferencias de otros hogares, subsidios, etc.).

A partir de la variable de ingreso total del hogar, se construyeron dos variables de ingreso a nivel de las personas. Por un lado, teniendo en cuenta el número de miembros del hogar, independientemente del parentesco con el jefe del hogar o la edad de la persona, se calculó el “ingreso per cápita”, el cual resulta a partir de la división simple del ingreso total del hogar sobre el número de personas que lo conforman.

Gastos e iva

La ECV dedica un capítulo específico para dar a conocer cuales son los rubros más importantes en los cuales gastan sus ingresos los hogares colombianos. Igualmente, en algunos módulos específicos, como el de educación y salud se indaga sobre el gasto respectivo en cada área. Esto permitió conformar el gasto total de los hogares a partir de 8 tipos de gastos así: alimentos, vivienda, vestuario, salud, educación, cultura y esparcimiento, transporte y comunicaciones y, gastos varios.

En el capítulo N de la ECV, que contiene específicamente información de gasto, puede obtenerse información del gasto en cada uno de los productos incluidos en la clasificación internacional donde hay 87 grupos de productos numerados de 1 a 87, ver anexos. La suma de los montos gastados en cada uno de los productos, conforma la variable “gasto mes”. Para la construcción de esta variable es importante tener en cuenta que de acuerdo con el código del producto, algunos gastos están reportados a nivel semanal, mensual, trimestral, semestral y anual. Con el fin de hacer comparables los diferentes tipos de gasto todos los montos reportados se anualizaron.

De acuerdo con las tarifas de IVA existentes en Colombia²⁹, se construyó la variable “IVA” que relaciona cada tarifa con el código del producto del cual se reporta el gasto. Finalmente para obtener el valor mensual pagado por la correspondiente tarifa de IVA, dividimos la variable “gasto mes” por $(1+IVA)^{30}$, a este valor le aplicamos la tarifa de IVA, para finalmente obtener la variable “gasto_iva”.

Cálculo de deciles

Al final de estos ejercicios se cuenta con una base a nivel de hogares (22.249 registros), que contiene las variables de ingreso total del hogar, gasto total del hogar, gasto en bienes, gasto en iva y, otra a nivel de personas (85.234 registros) con las variables de gasto e ingreso per capita. Debe mencionarse que aunque los hogares encuestados han reportado en la mayoría de los casos sus ingresos y gastos, existen algunas observaciones que no cuentan con este reporte, por tanto es necesario eliminar estas observaciones antes de realizar el cálculo de los deciles de ingreso³¹.

De acuerdo con los diferentes tipos de ingreso y gasto que se obtuvieron en los anteriores ejercicios, se da inicio a la elaboración de los deciles. Debe mencionarse que para construir los **deciles del gasto per cápita** las personas se agrupan en deciles según su nivel de gasto individual, el cual es el gasto per cápita de cada hogar. Así, en este caso en el ordenamiento es importante el número de personas que conforman el hogar ya que este es en efecto, mucho más significativo o representativo de la distribución efectiva del hogar al compararse con el ordenamiento de los hogares según su gasto total.

El archivo de personas, a través de las variables ingreso_percapita, gasto_percapita, permite calcular los deciles a nivel de personas. Con estas variables, se completan las variables necesarias para el cálculo de los coeficientes de concentración del ingreso.

Gasto social

Para realizar la estimación del gasto social, se calcularon inicialmente las coberturas en servicios sociales tales como: educación inicial (0-5 años), educación básica (primaria, secundaria y media), salud y subsidios de vivienda. Coberturas calculadas a través de las siguientes preguntas:

Vivienda

-D10: Entre 1998 y 2002 ¿algún miembro del hogar, recibió subsidio para la compra o construcción de esta vivienda, casalote o lote?

- Si la respuesta es “Si”, diga año del desembolso y valor.

-D11: Qué entidades le otorgaron el subsidio?

Salud

²⁸ Ver Anexo No.2, para conocer al detalle la metodología que utiliza el DANE para la construcción de la variable ingreso total de los hogares.

²⁹ Ver Anexo No.3: Listado de tarifas de IVA según código del producto

³⁰ Antes de calcular el monto gastado por el hogar en IVA según el tipo de producto, debe calcularse inicialmente la base sobre la cual se cobra el IVA, ya que el valor reportado por los hogares ya contiene el monto de la tarifa.

³¹ Ver archivo de observaciones eliminadas (Anexo No.4).

- F01: En salud, _____ es afiliado de: R/ Administradora del régimen subsidiado (ARS).
- F03: _____ está cubierto por una entidad de seguridad social en salud porque: R/ Lo afiliaron a través del Sisben o pertenece a un resguardo indígena.

Educación inicial (menores de 5 años)

- G01: ¿Dónde o con quién permanece _____ durante la mayor parte del tiempo entre semana? R/ Asiste a un hogar comunitario, guardería o preescolar.
- G02: A qué tipo de hogar comunitario, guardería o preescolar asiste _____? R/ Hogar comunitario de Bienestar Familiar, guardería, hogar infantil o jardín de Bienestar Familiar, jardín, casa vecinal, jardín social del Bienestar social del Distrito – DABS, otra guardería, preescolar o jardín oficial o guardería.

Educación preescolar, primaria, secundaria (mayores de 5 años)

- I02: _____ actualmente estudia? (asiste a la escuela, colegio o universidad).
- I07 ¿En qué nivel está matriculado _____ y qué grado cursa?
- I10: ¿El establecimiento donde estudia es oficial?