

## **La pobreza en 2021 y la conveniencia de una renta básica. Un necesario debate revisitado**

*Por: Luis Jorge Garay Salamanca y Jorge Enrique Espitia Zamora  
Bogotá, abril 27 de 2022*

### **Evolución de la pobreza monetaria 2018-2021**

A diciembre de 2021, el 39.3% de las personas en Colombia viven con menos de 11 mil 801 pesos al día (en situación de pobreza monetaria) y el 12.2% viven con menos de 5 mil 370 pesos diarios (en situación de pobreza monetaria extrema o en miseria). En términos de número de personas corresponde a 19 millones 621 mil personas en pobreza y a 6 millones 111 mil personas en miseria.

De igual manera, el Dane reportó que el 31% de las personas se encuentran en vulnerabilidad monetaria, es decir que viven con un ingreso diario que oscila entre la línea de pobreza (\$5.370 al día) y \$23 mil 17 al día. En otras palabras, el 70.3% de las personas en Colombia o están en pobreza monetaria o en vulnerabilidad monetaria, equivalente a cerca de 35 millones de personas.

Además, se registra que en las cabeceras el porcentaje en situación de pobreza representa el 37.8%, en comparación con el 44.6% en los centros poblados y rural disperso. En pobreza extrema estos valores son el 10.3% y el 18.8%, respectivamente (Cuadro 1).

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, la meta era la de reducir la pobreza monetaria en 2 millones 900 mil personas, y en un millón 500 mil personas la pobreza extrema. Infortunadamente, en marcado contraste y, entre otras, por razones imprevistas como la irrupción de la pandemia del covid-19 en 2020, entre 2018 y 2021 el número de personas en pobreza monetaria aumentó en 2 millones 813 mil y en pobreza extrema 2 millones 151 mil personas. Es decir, con respecto a la metas gubernamentales, se

habría agravado un desfase de 5.7 millones de personas en términos de pobreza monetaria y de 3.6 millones en pobreza extrema entre 2018 y 2021.

<b>Cuadro 1. Población en pobreza monetaria 2018-2021 (Número de Personas)</b>			
<b>Pobreza monetaria</b>			
<b>Personas</b>	<b>Nacional</b>	<b>Cabeceras</b>	<b>Resto</b>
<b>2018</b>	16.808.000	11.774.000	5.034.000
<b>2019</b>	17.470.000	12.242.000	5.228.000
<b>2020</b>	21.022.000	16.274.000	4.747.000
<b>2021</b>	19.621.000	14.654.000	4.968.000
<b>2021-2020</b>	<b>- 1.401.000</b>	<b>- 1.620.000</b>	<b>221.000</b>
<b>2021-2019</b>	<b>2.151.000</b>	<b>2.412.000</b>	<b>- 260.000</b>
<b>2021-2018</b>	<b>2.813.000</b>	<b>2.880.000</b>	<b>- 66.000</b>
<b>Pobreza Extrema</b>			
<b>Personas</b>	<b>Nacional</b>	<b>Cabeceras</b>	<b>Resto</b>
<b>2018</b>	3.960.000	2.187.000	1.773.000
<b>2019</b>	4.689.000	2.569.000	2.120.000
<b>2020</b>	7.470.000	5.458.000	2.012.000
<b>2021</b>	6.111.000	4.012.000	2.098.000
<b>2021-2020</b>	<b>- 1.359.000</b>	<b>- 1.446.000</b>	<b>86.000</b>
<b>2021-2019</b>	<b>1.422.000</b>	<b>1.443.000</b>	<b>- 22.000</b>
<b>2021-2018</b>	<b>2.151.000</b>	<b>1.825.000</b>	<b>325.000</b>
<b>Fuente:</b> Dane. Cálculos propios.			

Estos resultados guardan relación con lo reportado por la Encuesta de Calidad de Vida del Dane para 2021, según la cual el 46.7% del total de hogares se consideran pobres: el 39.7% en las cabeceras y hasta el 70.3% en el sector rural. Respecto a 2018, ello significó un aumento de la percepción de la pobreza para 2 millones 575 mil hogares a nivel nacional: un millón 823 mil hogares en las cabeceras y 752 mil hogares en la zona rural (Cuadro 2).

Aquí es de mencionar la importante brecha existente entre la zona rural y las cabeceras en 2021, la cual, a diferencia de lo mostrado por el Dane para 2020, refleja con mayor robustez estadística la realidad de la situación diferencial rural-urbana, gracias a la ampliación de la muestra analizada para la zona rural en el 2021 respecto a la del 2020. Con seguridad, se

ratificará de nuevo la persistencia de tal brecha en 2020 al corregir la estimación de la brecha para el 2020 con esta muestra ampliada.

<b>Cuadro 2. ECV Percepción de pobreza</b>			
<b>¿Usted se considera pobre? Si</b>			
<b>Porcentaje</b>	<b>Nacional</b>	<b>Cabecera</b>	<b>Resto</b>
<b>2018</b>	35,3	28,2	58,0
<b>2019</b>	37,9	30,4	62,4
<b>2020</b>	38,2	31,7	59,1
<b>2021</b>	46,7	39,7	70,3
<b>Número de Hogares</b>	<b>Nacional</b>	<b>Cabecera</b>	<b>Resto</b>
<b>2018</b>	<b>5.395.024</b>	<b>3.398.664</b>	<b>1.996.360</b>
<b>2021</b>	<b>7.970.000</b>	<b>5.222.000</b>	<b>2.747.000</b>
<b>2021-2018</b>	<b>2.574.976</b>	<b>1.823.336</b>	<b>750.640</b>
<b>Fuente:</b> Dane. Cálculos propios.			

De otra parte, sobresale la muy elevada heterogeneidad de la pobreza a nivel nacional, ya que la mayoría de los departamentos de la Costa Atlántica (La Guajira (67.4%), Magdalena (61.1%), Córdoba (58.6%), Cesar (56%), Sucre (54.6%), Bolívar (48.5%)) como Pacífica (Chocó (63.4%), Cauca (58.3%) Nariño (47.6%)), con sus respectivas capitales, sufren niveles de pobreza monetaria por muy por encima de la media nacional. Llama la atención que en casi todos ellos más de la mitad de su población se encuentra en pobreza monetaria.

Ante estas circunstancias, debe recalcar la relativa resistencia de la pobreza monetaria a reducirse no solamente con respecto al ritmo de crecimiento macroeconómico –cuando sólo se redujo en un tercio con respecto a la tasa de crecimiento en 2021–, sino que persiste la elevada heterogeneidad territorial. Ello se torna aún más preocupante por el recrudecimiento de la inflación en 2022, que podría implicar la pérdida hasta de un 10% de los ingresos de la población en situación de pobreza monetaria, acorde con lo observado en el primer trimestre del presente año, lo cual agravaría aún más la situación de pobreza y desigualdad en el país.

## **La conveniencia, si no necesidad, de una renta básica**

Por todo lo anterior, resurge nuevamente el debate sobre la conveniencia, si no necesidad de una renta básica para mejorar las condiciones de vida de un amplio grupo de ciudadanos y reducir con mayor celeridad el alto nivel de desigualdad persistente en el país.

Una primera alternativa de política pública se trataría de una renta básica complementaria a los ingresos actuales, de tal manera que se garantizara el valor de la línea de pobreza extrema acorde con su ámbito geográfico. Así, con base en cada una de las líneas según el dominio geográfico, erradicar la miseria en el país con este tipo de renta básica implicaría un costo fiscal bruto de aproximadamente 0.5% del PIB. Este tipo de intervención tendría una cobertura de cerca de 6 millones 111 personas.

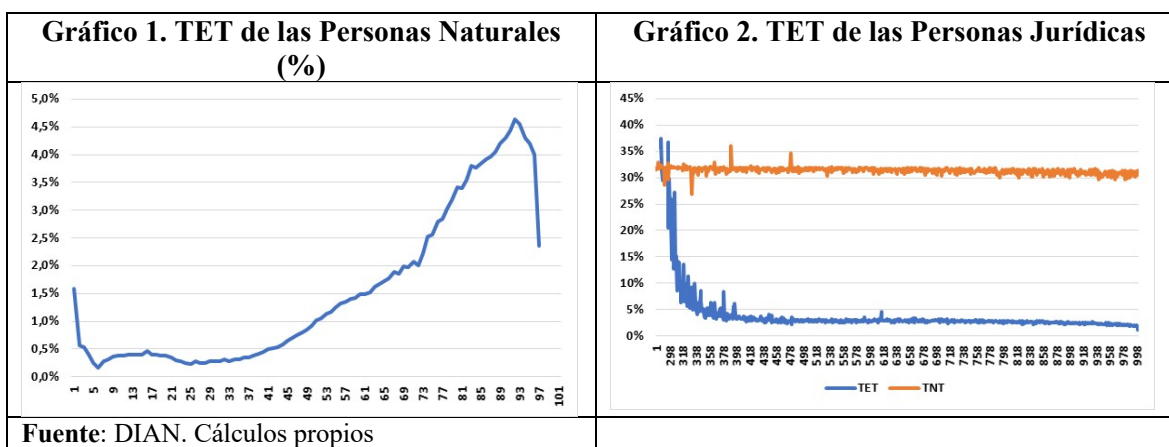
Una segunda alternativa de política sería la de complementar el nivel de ingreso actual de las personas en situación de pobreza monetaria, de tal manera que se alcance el 75% de la línea de pobreza de acuerdo con su dominio geográfico. Esta medida implicaría un costo fiscal bruto de 1.5% del PIB al año y tendría una cobertura de aproximadamente 14 millones de personas. Ahora bien, si se desmontaran parcialmente las transferencias monetarias actuales para la población beneficiaria de la renta básica, el costo fiscal neto alcanzaría cerca del 1.0% del PIB al año.

Una tercera opción sería la de asegurar que todas las personas tuvieran un ingreso equivalente a la línea de pobreza monetaria, con un costo fiscal bruto del 3.1% del PIB al año y un costo fiscal neto anual del 2.2-2.5% del PIB.

## **Fuentes de financiamiento**

En diversas oportunidades se ha señalado el posible espacio fiscal existente, en especial si se buscara aumentar las tarifas efectivas de tributación (TET) de las personas naturales y jurídicas, las cuales son bajas, en especial en la parte alta de la curva de los ingresos brutos (Gráfico 1 y 2), debido a los ingresos no constitutivos de renta, las rentas exentas y los

descuentos tributarios, que erosionan la base gravable del impuesto sobre la renta, además de las bajas tarifas que tienen las fuentes de ingreso diferente al salario. A manera de ilustración, la tarifa nominal o legal de tributación (TNT) de los ingresos laborales en 2019 fue de 8.3%, 1.8 puntos porcentuales (p.p.) más que la tarifa de los rentistas del capital y 3.4 p.p. más respecto a la del resto de personas naturales que no son ni asalariados, ni rentistas del capital.



Otro tipo de medidas para contribuir al financiamiento de la renta básica sería la de revertir beneficios fiscales todavía vigentes de las reformas tributarias 1943 de 2018 y 2010 de 2019.

Con tales reformas tributarias se ampliaron los descuentos tributarios que pueden realizar las personas jurídicas al punto de haberse aumentado su valor en un 488% entre 2017 y 2020. Similarmente, el valor de los ingresos no constitutivos de renta y de las rentas exentas se incrementaron en un 50% y un 42% en esos años, respectivamente.

Además, con dichas reformas fiscales se marchita la renta presuntiva al pasar del 3.5%, al 1.5% en 2019, al 0.5% en 2020 y al 0% desde 2021 hacia adelante. Así, entonces, de acuerdo con las simulaciones realizadas, el costo fiscal de esta medida, en el caso de las personas jurídicas, ha sido de aproximadamente 5 billones de pesos en el periodo 2019-2021 (\$1.7 billones al año),  $\frac{3}{4}$  partes de este costo fiscal favorece a empresas con un patrimonio líquido superior a los 4.000 millones de pesos.

En consecuencia, con estas medidas aquí señaladas el recaudo adicional sería de \$6 billones al año en el caso de las personas naturales con una TET del 10%, de hasta \$30 billones al año en el de las empresas, al aumentar la TET en 2 puntos porcentuales, y de cerca de \$2 billones anuales al revertir los beneficios aprobados en las últimas reformas fiscales. Así pues, con las medidas aquí señaladas se recaudaría aproximadamente un 3.2% del PIB: 0.5% del PIB al aumentar la TET al 1% de las personas naturales de mayores ingresos, de 2.5% del PIB al aumentar la TET a las personas jurídicas de mayores ingresos en 2 puntos porcentuales, y de 0.2% del PIB revirtiendo los beneficios aprobados en las últimas reformas tributarias.

De esta manera, con aplicar, total o parcialmente, algunas de las medidas en cuestión habría recursos presupuestales suficientes para poder financiar una renta básica como la propuesta para garantizar que ningún ciudadano tuviera un ingreso monetario inferior a al menos el 75% de la línea de pobreza monetaria según dominio geográfico, con sus innegables impactos para enfrentar la gravedad de la pobreza y la desigualdad en el país.