

LA CURVA DE LAFFER: UNA POSIBLE SALIDA A LA CRISIS FISCAL EN COLOMBIA

SIERVO TULIO DELGADO RUIZ

Docente de la Facultad

INTRODUCCIÓN



Cada vez que la economía mundial atraviesa por períodos de crisis, como ocurre hoy día, los economistas se ven obligados a diseñar modelos teóricos y, por tanto, políticas económicas que retornen las economías a la senda del crecimiento. Por ello, ante la grave situación recesiva de la década del 70 surgió la *teoría del lado de la oferta* o *teoría del crecimiento en el mediano plazo*, en cuyo planteamiento participó Arthur Laffer, que sería uno de los orientadores de la política económica norteamericana durante los años 80's.

En el presente artículo, inicialmente, se da un vistazo a los planteamientos teóricos de la *Curva de Laffer*, referentes al manejo tributario y su incidencia en el comportamiento de la producción; luego, se presentan algunos de los resultados obtenidos con la aplicación de estas políticas en Estados Unidos, así como los hechos ocurridos a lo largo de la historia tributaria de Colombia y su concordancia con los planteamientos de Laffer.

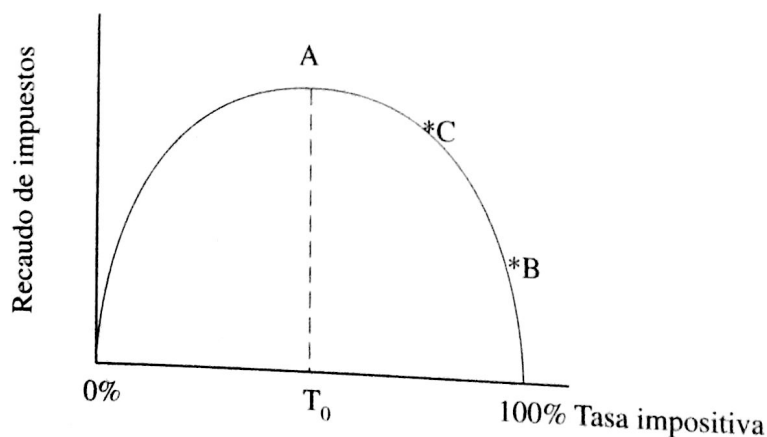
LOS RECAUDOS TRIBUTARIOS Y LA CURVA DE LAFFER

Arthur Laffer, economista californiano, partidario de los postulados de la teoría de la oferta, a inicio de la década de los 80's lideró los debates acerca de la necesidad de llevar a cabo una reforma tributaria que redujera los elevados tipos impositivos, pues eran los responsables de algunos de los males que aquejaban a

EE.UU. en ese momento: bajo ahorro, recesión, estancamiento de la productividad y elevada inflación.

Para tal fin construyó la llamada *Curva de Laffer*, en la cual relaciona tasas impositivas y niveles de recaudo de impuestos. En ella se observa que si el tipo impositivo fuera nulo, no recibiría ingreso el gobierno y si los impuestos alcanzaran el ciento por ciento, nadie trabajaría ni tributaría y el Estado tampoco percibiría ingresos.

A medida que aumentan los tipos impositivos, partiendo de cero, también lo hacen los ingresos tributarios, hasta que en un momento dado los individuos comienzan a laborar menos, a ahorrar menos o desviar sus actividades del control estatal, mientras que el gobierno va aumentando sus recaudos hasta llegar al nivel máximo, en el punto A. De allí en adelante los ingresos tributarios comienzan a disminuir así se elevan las tasas impositivas





La propuesta de Laffer consistía en plantear que si la economía se encontraba en un punto a la derecha de *A*, que es lo común en las economías (como el punto *B* por ejemplo), se podía llevar a cabo una reducción de impuestos (pasando del punto *B* al punto *C*) con el fin de elevar los recaudos por parte del gobierno, se ampliaría la base tributaria y se reduciría la evasión y la elusión fiscal. Esta medida a su vez estimularía la inversión, aumentaría el ahorro, ampliaría la oferta laboral y, en general, sacaría a la economía norteamericana de la situación recesiva por la cual estaba atravesando. (Sachs y Larrain, 1995: 325).

Algunos economistas con opiniones diferentes a los de la oferta no creyeron que la economía de EE.UU. estuviera ubicada en la parte descendente de la curva y que, por tanto, la solución no radicaba allí. Sin embargo, el planteamiento de Laffer fue acogido por la administración Reagan y sirvió

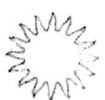
de base para el diseño de su política económica.

ALGUNAS MEDIDAS DE POLÍTICA ECONÓMICA DURANTE LA ADMINISTRACIÓN REAGAN

Cuando en 1981 Ronald Reagan llegó a la Presidencia de EE.UU. calificó la situación del país como “*el peor caos económico desde la Gran Depresión de los años treinta*”, por lo cual redireccionó la economía basado en los principios de la teoría de A. Laffer.

Durante su primera administración las principales medidas económicas fueron:

Reducción del impuesto sobre la renta personal: A través de leyes aprobadas por el Congreso, las tasas marginales impositivas sobre la renta se redujeron, en tres etapas, hasta llegar a un total



del 23%. El tope a la tasa sobre la recta de capital bajó de un 70% a un 50%. Los aportes con destino a la jubilación fueron exonerados de impuestos. Estas reducciones deberían aumentar la oferta de trabajo y, con ella, la producción; el ahorro y la formación de capital se incrementarían.

Reducción de los impuestos a las empresas: Buscaban ampliar la inversión empresarial mediante el aumento de los rendimientos de la inversión después de impuestos. Se aceleró el proceso de depreciación hasta en un 30% para evitar los efectos inflacionarios sobre el patrimonio de las empresas, por medio de acuerdos de arrendamiento se podían transferir los impuestos de una empresa deficitaria a una que fuera rentable y se desgravó la compra de algunos equipos y bienes de capital. Lo anterior incrementaba la formación de capital mediante el incremento del rendimiento de la inversión después de impuestos.

Reducciones del gasto público no relacionados con el aspecto social: Bajar los impuestos a las personas y a las empresas elevaba la oferta agregada, causando un incremento no inflacionario del producto. Ante una mayor producción, los ingresos tributarios se incrementarían, pese a la reducción impositiva, permitiendo reducir el déficit fiscal, si se acompaña esto de una reducción de algunos gastos estatales, como los de defensa, manteniendo los de vivienda,

educación y programas para la conservación del nivel de renta.

Reducción en las regulaciones por parte del Estado: Según la visión del lado de la oferta, las intervenciones gubernamentales generan distorsiones en la economía, por tanto, las regulaciones en el mercado laboral, sobre la calidad de los productos, sobre el desarrollo de los mercados, entre otras, son costosas y retardan el crecimiento. Se buscaba “eliminar la regulación antieconómica u obsoleta y hacer más eficiente y flexible la regulación necesaria”. (Froyen, 1997: 552).

Una vez reelecto el Presidente Reagan, en su segunda administración tomó las siguientes medidas:

Se continuó con las políticas antes enunciadas, solo que se incrementaron considerablemente los gastos en defensa frente a los no relacionados con ella, elevando así el déficit fiscal y aumentando el descontento por la eliminación de algunos programas sociales. Como el objetivo era mantener las finanzas públicas equilibradas se combinó una ampliación de la base tributaria con una reducción de las tasas impositivas marginales. Con tal fin se redujo nuevamente el tope máximo de tributación del 50% a un 28% y sólo se creaban dos tasas impositivas sobre la renta, 15% y 28% y, de otro lado, para evitar un desequilibrio fiscal se eliminaron muchas deducciones y exenciones tributarias.



En cuanto a la inflación se logró reducirla de 12.4% en 1980 a 8.9% en 1981 y 3.9% en 1982.

Sin embargo, a pesar de haber llevado a cabo las medidas anteriores, los resultados no estuvieron acordes con las promesas, pues se esperaba un crecimiento promedio del producto del 4.5% y solo se logró un 2.5%, se esperaba equilibrar el presupuesto y se terminó

con un déficit de US\$ 200.000 millones en 1985; en los aspectos positivos debe destacarse el incremento en el ahorro, el cual debería dar resultados benéficos a la economía en el mediano plazo.

Una comparación entre la situación anterior al gobierno Reagan y los resultados de su administración se resumen en el cuadro siguiente:

RESULTADOS ECONOMICOS EN EE.UU.

Aspectos económicos	Período 1960-1980	Período Reagan
Crecimiento de la oferta monetaria	5.5	8.1
Tasa de desempleo	5.6	7.1
Tasa de inflación	5.1	3.9
Crecimiento de la productividad	1.9	1.2
Tasa personal de ahorro	7.3	8.2
Gasto federal / PIB	20.2	23.8
Impuestos federales / PIB	19.1	22.0
Déficit federal / PIB	1.1	3.8
Imp. de renta / Imp. Totales	60.0	73.1
Tipo impositivo máximo	70	28

FUENTE: Economía de Paul Samuelson

EL CASO COLOMBIANO

El manejo fiscal que se ha dado a la economía colombiana, en lo referente a impuestos, dista mucho de los planteamientos de los teóricos de la oferta. Tomando como referencia lo sucedido durante algunos gobiernos, desde López en 1974 hasta Pastrana

en 1999, se encuentra que todos han tenido como constante realizar reformas tributarias, en promedio una cada catorce meses para un total de 20, con el objetivo de incrementar cada vez más los recuados tributarios, convirtiéndose las rebajas, las deducciones y exenciones hechos coyunturales fruto de catástrofes naturales o "ne-



gociaciones" de grupos de presión, políticos o económicos.

La tendencia creciente de los tipos impositivos ha llevado a que la evasión y elusión tributaria sean crecientes y, por tanto, los ingresos tributarios, a pesar del aumento de los gravámenes, han ido disminuyendo en términos reales al pasar del 34,5% del PIB en 1974 a apenas 21,2% del PIB en 1984 y al 12,3% en 1998. Para algunos analistas la evasión fiscal en Colombia llega a un 35% del total de impuestos.

Los patrones recurrentes en las reformas tributarias han sido la incidencia de problemas externos, la intensión del gobierno de mantener sus niveles de inversión y gasto altos, la excesiva burocratización del Estado y la profundización de la corrupción en todas las instancias de gobierno. Otro hecho para destacar está relacionado con el manejo político, ya que buena parte de las reformas tributarias ocurren al ini-

cio de los períodos presidenciales, mientras hay suficiente capital político y maniobrabilidad del Congreso.

Además, la tendencia de las últimas administraciones ha sido el desplazamiento hacia una política fiscal regresiva, por medio de una disminución del peso de los impuestos directos, en especial los correspondientes a la propiedad, y un fortalecimiento de la tributación indirecta, caso específico del impuesto a las ventas, bajo la premisa de que esto constituye un adecuado y justificable estímulo para la inversión, en particular la extranjera.

Prueba de la no concordancia de la política tributaria colombiana con los postulados de Laffer, cuando ha podido ser ésta un mecanismo de solución a las dificultades fiscales, es el resumen de las reformas tributarias promulgadas entre 1974 y 1998, que se presenta a continuación:

HISTORIA FISCAL DE COLOMBIA

Alfonso López Michelsen
(1974-1978)

Emergencia Económica: Decretos 1970, 1979, 2053, 2143, 2374 y 2375 de 1974.

Unificación del impuesto de renta sobre tres bases: renta, ganancias ocasionales y patrimonio.

Dec. Extraordinario 2821 de 1974
Sobre procedimientos tributarios

Ley 52 de 1977

Estatuto del contribuyente con el procedimiento tributario: declaraciones, liquidaciones oficiales, recursos.

Ley 54 de 1977

Modifica el impuesto de renta.

Julio César Turbay Ayala
(1978-1982)

Ley 20 de 1979

Reforma en el impuesto a la renta, estímulos tributarios y fomento a la capitalización.

Belisario Betancur Cuartas
(1982-1986)

Emergencia Económica: Decretos 3742, 3743, 3747 y 3803 de 1982

Modifica las tarifas de renta, amnistia patrimonial, cambiaria y de impugnaciones y cambia el procedimiento tributario.

Decreto 3541 de 1983

Extensión del IVA al comercio al detal

Ley 55 de 1983

Generaliza régimen de retenciones en la fuente por renta

Virgilio Barco Vargas
(1986-1990)

Ley 75 de 1986

Se aumenta el IVA y se amplía la base

Ley 78 de 1989

Inversión forzosa en bonos de financiamiento especial

César Gaviria Trujillo
(1990-1994)

Ley 44 de 1990
Predial unificado

Ley 49 de 1990
Saneamiento de divisas, el IVA pasa al 12%

Decreto Ley 416 de 1991
Impuesto de guerra

Decreto 1744 de 1991
Ajustes por inflación

Ley 6ª de 1992
Contribución especial e inversión forzosa, aumento del IVA al 14%, retención en la fuente del impuesto de timbre.

Ernesto Samper Pizano
(1994-1998)

Ley 223 de 1995

- Incremento de la tarifa del IVA al 16% y generalización a los servicios.
- Fija en 35% la tarifa del impuesto a la renta y eleva la tarifa de la renta presuntiva.
- Gravó los contratos de leasing y fiducia mercantil

Ley 345 de 1996

- Crea los Bonos de guerra
- Emergencia Económica: Decretos 80, 81, 82, 88, 150, 222, 223 y 224 de 1997.
- Duplicó la tarifa del impuesto de timbre, creó impuesto a los créditos en moneda extranjera, creó el delito fiscal, garantía para demandar.

Ley 383 de 1997

Delito de contrabando, impuesto de timbre al 1%, eliminación de varios descuentos y deducciones, reiteración de normas de la Emergencia.

**Andrés Pastrana Arango
(1998-2002)**

Decreto 2330 de 1998

Declara la Emergencia Económica.

Decreto 2331 de 1998

Crea la contribución del 2x1000 para las transacciones bancarias hasta finales de diciembre de 1999.

Ley 487 de 1998

Crea los Bonos de Solidaridad para la Paz.

Ley 488 de 1998

- Amplía la base del IVA del 16% y se crea un IVA diferencial del 10%, se ataca el contrabando y la evasión.
- Establece la sobretasa nacional a la gasolina del 20% y del 6% para el ACPM.
- Extiende la vigencia del 2x1000 hasta finalizar el año 2000 a causa del terremoto en el Eje Cafetero.

FUENTE: Ministerio de Hacienda

COMENTARIOS FINALES

El manejo histórico de la Política Fiscal en Colombia demuestra que las reformas tributarias han sido un elemento constante en los últimos siete períodos presidenciales, en los cuales siempre se ha querido incrementar los ingresos tributarios a través de gravámenes cada vez más elevados, consiguiendo con esto incrementar la evasión y elusión fiscal, así como el despilfarro y desgreño de los recursos públicos en todos los niveles de gobierno.

Pero cuando el país atraviesa por una crisis económica y fiscal sin precedentes, y los planteamientos de A. Laffer pueden constituirse como posible solución a tal problemática, la actual administración, manteniéndose fiel a la tradición, a partir del pasado 1º de noviembre redujo el nivel del IVA del 16% al 15% y anunció una nueva reforma tributaria que entrará a regir desde el año 2000, en la cual se instaurará como permanente el impuesto a las



transacciones bancarias (conocido como el 2x1000), se reducirá el impuesto a la renta del 35% al 32% y se aplicará un IVA universal, del cual solo se escaparán los productos agrícolas no procesados; todo ello con el fin de tapan el hueco fiscal y extraerle \$1 billón adicional al paupérrimo bolsillo de los colombianos.

Así las cosas, el próximo año los ingresos tributarios representarán \$20.3 billones, de los cuales \$18 billones los *devorará* la nómina estatal, desconociendo que una reducción impositiva en períodos de crisis resulta ser más efectiva que la succión continuada de los escasos recursos de los colombianos, obviamente de los que aún pueden tributar.

BIBLIOGRAFÍA

FROYEN, RICHARD. 1997. *Macroeconomía: teoría y políticas*. Ed. McGraw Hill. Santafé de Bogotá.

SACHS, JEFFRY y LARRAIN, FELIPE. 1995. *Macroeconomía en la economía global*. Prentice Hall Interamericana S.A. México.

SAMUELSON, PAUL. 1996. *Economía*. Decimoquinta edición. Ed McGraw Hill. México.

