

DISMINUIR LA TARIFA GENERAL DE IVA EN COLOMBIA AUMENTARÍA EL RECAUDO TRIBUTARIO¹



Hugo Macías Cardona²

Jaidier Cortés Cueto³



■ RESUMEN

A partir de la conocida curva de Laffer, en este trabajo se defiende la hipótesis de que los incrementos en las tarifas de impuestos nacionales en Colombia han conducido a disminuir el recaudo en lugar de aumentarlo. La juventud del IVA, con respecto a los demás impuestos, hace que su proceso de estructuración no esté terminado y que, por lo tanto, se hayan cometido errores en su proceso de maduración. A partir de las tasas y del comportamiento de los recaudos, se muestra cómo Colombia genera menos ingresos que los países que tienen alícuotas más bajas y cómo genera más ingresos que aquellos países con tarifas superiores. De otro lado, el no cumplimiento de varios de los principios de tributación y los efectos negativos de las altas tarifas, tanto en el nivel micro como en el macroeconómico, permiten defender la hipótesis de que la tarifa que maximiza el recaudo por IVA en Colombia es menor a la que existe actualmente.

PALABRAS CLAVE: Impuestos óptimos, política tributaria, ingresos públicos, evasión y elusión, curva de Laffer, administración tributaria, política fiscal, IVA, renta.

■ ABSTRACT

Based upon the renowned Laffer's curve, this work advocates the hypothesis that the increases in national taxes' tariffs in Colombia has led to a decrease in the revenue instead of augmenting it. The IVA's youth, in comparison to other taxes, lead its structuring process to be yet unfinished and, therefore, many mistakes have been committed in its process towards maturity. Based upon rates and revenue behavior, the article demonstrates how Colombia generates less incomes than those countries with lower duties; and more incomes than those with higher tariffs. On the other hand, the non-compliance in various tribute principles and the negative effects of high rates at the micro-economical as well as at the macro-economical levels, allows us to defend the hypothesis that the tariff that maximizes IVA revenue in Colombia is less than what it currently is.

■ INTRODUCCIÓN

Los cambios estructurales introducidos en la economía colombiana desde inicios de los años noventa responden a una oleada de reformas hechas en la mayoría de los países de la región. En materia tributaria se observó una importante disminución de los ingresos por tributos a las importaciones y un ascenso de la participación relativa de los impuestos indirectos. Al mismo tiempo, se han generalizado otros impuestos como el que grava las transacciones financieras.

El cambio en la estructura de los ingresos no ha logrado, en general, disminuir el déficit fiscal, que continúa generando otros desequilibrios en el interior de la

economía. Buena parte de la explicación está en que el gasto público ha seguido aumentando por encima de lo que los ingresos pueden hacerlo, a pesar de las reformas. Esta es una característica de varios países de América Latina.

La mayor participación de los impuestos indirectos en el recaudo total responde tanto al incremento de la tarifa como a la ampliación de la base; situación similar en todos los países, en respuesta a uno de los puntos del Consenso de Washington. En cuanto al impuesto sobre las ganancias de las empresas y personas naturales de alto ingreso o alto patrimonio, las variaciones en las tarifas y en el recaudo han sido poco significativas, apenas perceptibles. Este impuesto ya había atra-

vesado la etapa de maduración antes de las últimas reformas introducidas.

De otro lado, los ingresos tributarios son especialmente sensibles al ciclo económico, que ha sido particularmente variable en los últimos 10 años en los países de la región. En 1999, cuando Colombia presentó la recesión más fuerte de los últimos 100 años, América Latina estaba en recesión; desde aquel año, la recuperación no ha podido consolidarse, dejando en entredicho la eficacia de las reformas introducidas. El efecto del ciclo introduce una distorsión al intentar identificar lo que ocurre con el recaudo cuando se varían las tarifas de impuesto.

Dos países que se distancian de la estructura tributaria de la región, son precisamente, los de mayor tamaño: México y Brasil. Su conformación como estados federales hace que cada uno de ellos disponga de una estructura más compleja por la relativa independencia con que cuentan sus estados, donde los recaudos nacionales no cobijan todos los recaudos regionales.

Los sistemas tributarios latinoamericanos vienen avanzando, pues, con la guía del Consenso de Washington, hacia una mayor participación de los impuestos indirectos y una ampliación de las bases, lo cual implica la renuncia al principio de

progresividad, al mismo tiempo que se avanza en neutralidad y universalidad.

El objetivo central de este artículo y de la investigación desarrollada en la Universidad de Medellín es sustentar que una disminución en las tarifas de impuestos nacionales en Colombia conduciría al incremento del recaudo, sin necesidad de ampliar las bases. El punto de partida teórico es la conocida curva de Laffer, que sugiere la existencia de una tarifa que maximiza el recaudo, a partir de la cual los incrementos sucesivos conducen a disminuirlo en lugar de aumentarlo. En otras palabras, nuestra hipótesis de trabajo es que en Colombia se están aplicando tarifas de impuesto superiores a las tarifas óptimas.

El artículo consta de seis secciones. En la siguiente se plantea el punto de partida teórico y los efectos negativos de introducir o aumentar los impuestos indirectos en el nivel microeconómico; luego se presenta una contextualización histórica donde se evidencia que el IVA es un impuesto que apenas está atravesando su proceso de maduración. La cuarta es la sección central, donde se compara la estructura tributaria de Colombia con la de Latinoamérica; para finalizar con una revisión de la aplicación de los principios y con las conclusiones.

1. ALGUNOS EFECTOS DE MODIFICAR LAS TARIFAS

1.1. La curva de Laffer

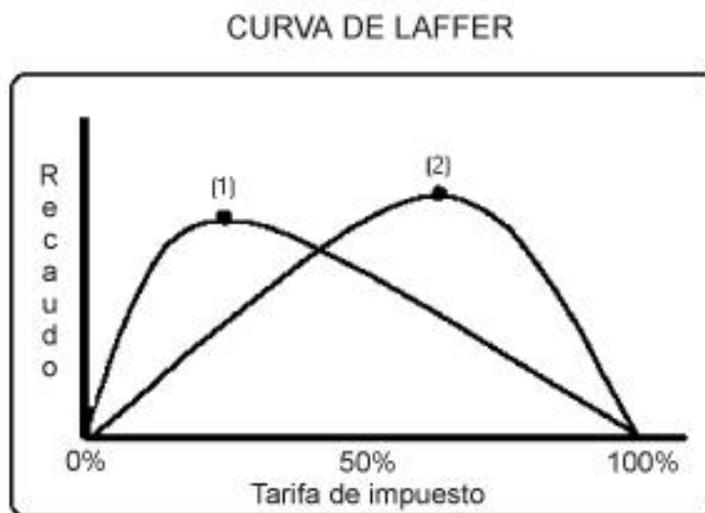
Esta relación fue popularizada en los Estados Unidos a principios de los años ochenta por el economista de la Pepperdine University, Arthur B. Laffer⁴. Aunque inicialmente solo fue bien recibida por un grupo de economistas "del lado de la oferta" (suppliers), que tuvieron gran influencia en el gobierno de Reagan, a lo largo del tiempo se ha convertido en un referente obligado en los estudios sobre ingresos públicos.

La curva muestra que para bajos niveles de impuestos, el recaudo aumenta a medida que la tarifa crece; pero a partir de cierto nivel (como el punto (1) o el punto (2)), el recaudo deja de responder de manera positiva al incremento en la tarifa. Si llamamos "t" al valor de la tarifa, ($0 < t < 1$), "Y" al ingreso gravado y "T" al recaudo, tendríamos que, el valor recaudado sería $T = tY$. Sin embargo, el ingreso es función de t, puesto que si t fuera 100% ($t = 1$), no habría ningún incentivo para generar el ingreso, de manera que para valores altos de t, Y es una función decreciente, $Y = f(t)$. Luego, el recaudo estaría explicado por $T = tY(t)$. Si la tarifa t es cero, el recaudo también será cero; a medida que t crece hasta alcanzar los puntos (1) ó (2),

el recaudo aumenta; pero a medida que t aumenta por encima de esos valores, el recaudo empezará a disminuir.

Este comportamiento se presenta por la resistencia generada en los contribuyentes, explicada por el desincentivo para producir y conduce tanto a menores niveles de producción, como a mayor evasión y elusión. Lo que no se conoce en principio es si la tarifa que maximiza el recaudo (como los puntos (1) o (2) de la gráfica) está para niveles bajos o altos de la tarifa⁵. En realidad esto solo podría conocerse si ya se ha superado esta tarifa, es decir, la política tributaria solo conoce los niveles máximos de impuestos que puede cobrar, cuando ya los ha sobrepasado; en ese momento debe reconocerlo y regresar a la tarifa que le maximiza el recaudo. Para el impuesto sobre la renta esto se logra con una tarifa superior que para el impuesto al valor agregado, de acuerdo con la evidencia internacional. Estamos asumiendo entonces que la tarifa general de IVA de 16% aplicada en Colombia está a la derecha del punto (1).

La evidencia empírica puede ser confusa, porque cuando se incrementa la tarifa el recaudo puede disminuir por razones distintas, por ejemplo, por menor crecimiento en la actividad económica. En realidad si se trabaja con el recaudo expresado como porcentaje del PIB, puede estable-



cerse si se está ante un efecto recesivo o ante aumento de la evasión y la elusión⁶.

1.2. Efectos del incremento en la tarifa de IVA

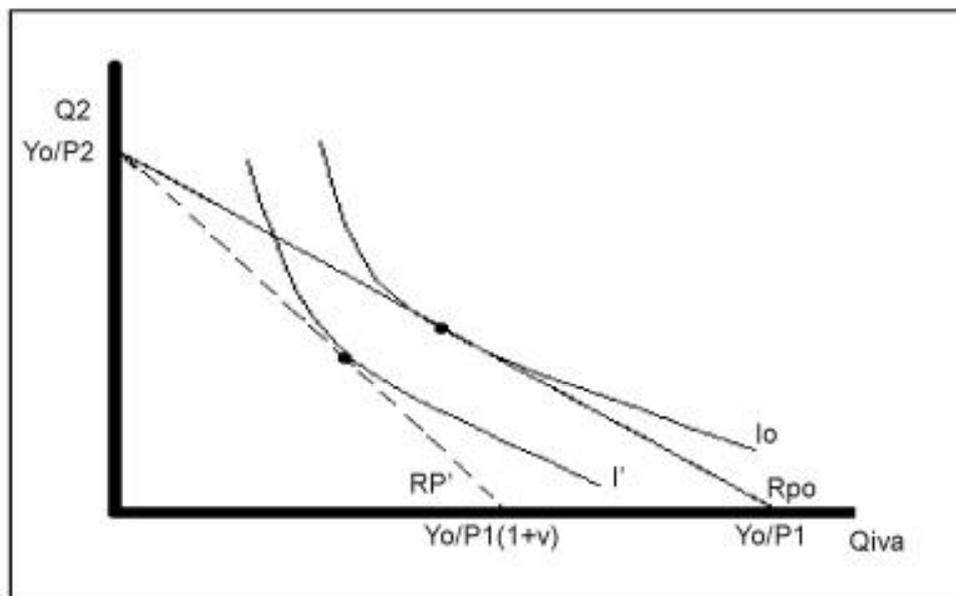
A partir de la teoría del consumidor y la teoría de costos, tomadas de la Microeconomía, puede establecerse el efecto que causa un incremento en los impuestos indirectos como el IVA, sobre los consumidores, los productores y el crecimiento de la industria.

En un mapa de indiferencia corriente, donde tenemos la canasta de bienes a gravar con el IVA en el eje de las abscisas y el resto de los productos en el eje de las ordenadas, puede ilustrarse el efecto sobre los consumidores. Con el ingreso del

consumidor y los precios observados, se construye la restricción presupuestaria inicial (RP_0), que intercepta los ejes en los puntos donde todo el ingreso se gasta en una sola canasta de bienes y cuyos valores corresponden a Y_0/P_1 y Y_0/P_2 . Con esa restricción presupuestaria, el nivel máximo de bienestar que el consumidor puede alcanzar es el denotado por la curva de indiferencia I_0 .

Una vez que la canasta de productos de las abscisas es gravada con una tarifa v , el consumidor podrá adquirir una cantidad menor de esos productos gastando todo su ingreso en ellos ($Y_0/P_1(1+v)$); por lo tanto su restricción presupuestaria se desplaza hacia RP' y, con ella, el máximo bienestar que puede obtener disminuye hasta I' .

Gráfico1. Efecto de los impuestos sobre los consumidores



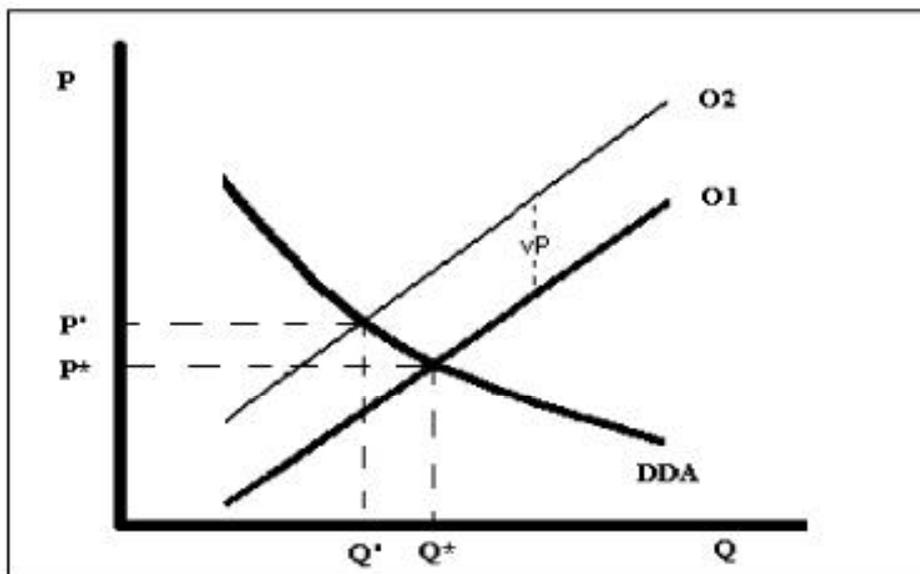
Nótese que para el consumidor es indiferente si el aumento del precio en estos productos se debe a incrementos tributarios o a aumentos en los costos de producción; él simplemente encuentra los mismos productos a un precio mayor, lo cual lo hará desplazar sobre su misma curva de demanda (no hay desplazamiento de la demanda)⁷.

Los productos a los que se ha extendido la base tributaria del IVA se caracterizan por tener una curva de demanda inelástica, tanto frente a los precios como frente a los sustitutos; por lo tanto las cantidades consumidas de ellos presentan muy pequeñas variaciones. De esta manera, la teoría neoclásica muestra formalmente

que la introducción por primera vez de un impuesto indirecto, crea un impacto negativo sobre los consumidores, disminuyendo su satisfacción al consumir tales productos y, por lo tanto, su bienestar. Si además se tiene en cuenta que los productos son de consumo básico, en particular para los consumidores de menores ingresos, la introducción del IVA es una política regresiva.

Siguiendo a Henderson y Quandt, pueden encontrarse dos tipos de impuestos indirectos: el específico y el advalorem; el IVA está en la segunda categoría. La función de costos de cada empresario puede expresarse como: $CT_i = F(q_i) + CF_i$, donde CT es el costo total y CF corresponde a

Gráfico 2. Efecto de los impuestos indirectos sobre los empresarios



los costos fijos. La introducción del impuesto advalorem a una tarifa v (IVA) modifica la ecuación de costos de la siguiente manera: $CT_i = F(q_i) + CF_i + (vp)q$, y por lo tanto el nivel de beneficio máximo se encuentra donde el costo marginal es igual al precio neto: $F'(q) + vp = p$, de donde, $F'(q) = p(1-v)$. Así, a cada valor de p corresponde un valor de q inferior al de antes de introducir el impuesto.

En principio no parece correcto que el IVA afecte la curva de oferta de los empresarios, toda vez que este es un impuesto sobre el consumo. Sin embargo, las empresas son las encargadas de cobrar el impuesto a los consumidores y cancelarlo a la DIAN; es decir, los empresarios y

comerciantes son los responsables del impuesto (como se les llama en la jerga tributaria) y no los consumidores finales. De este modo el impuesto opera como un incremento exógeno del precio, que se incorpora en los costos de la empresa desplazando la curva de oferta. Si el empresario no le permite al consumidor ejercer una conducta evasora, a éste sólo le queda la posibilidad de asumir el comportamiento "precio aceptante" de la teoría neoclásica.

Como el empresario es el responsable del impuesto y debe cancelarlo a la entidad recaudadora, para él es un egreso efectivo que tiene como única contrapartida el incremento del precio final. El impuesto

Desde el punto de vista microeconómico, el IVA tiene dos efectos importantes: desplaza la curva de oferta hacia la izquierda y permanece la curva de demanda inalterada.



se convierte en un egreso pagado por algo así como un factor improductivo y, por lo tanto, se constituye en un costo.

Si el empresario está vendiendo la cantidad Q^* , al precio P^* , y allí está maximizando su beneficio, una vez introducida la nueva tarifa de IVA, él estará dispuesto a ofrecer la misma cantidad Q^* al nuevo precio fijado exógenamente, que corresponde a $P^*(1+v)$. En este punto está obteniendo el mismo nivel de beneficio que tenía antes de la introducción del impuesto y que de acuerdo con su racionalidad debe ser el máximo. Éste, además es un nuevo punto de la oferta, con el mismo Q^* y el precio incrementado en el valor vP . Si al empresario se le obligara a vender al mismo precio incluyendo el nuevo impuesto, él percibe un precio inferior ($P(1-v)$), lo que opera como un desestímulo a la producción y conduce a una cantidad ofrecida menor, siendo éste otro punto de la nueva oferta. Por lo tan-

to, como lo anotan Henderson y Quandt, "un impuesto sobre las ventas cambia el nivel óptimo de producción del empresario individual, desplazando la curva de oferta individual y, por lo tanto, la curva de oferta agregada"⁸.

Desde el punto de vista microeconómico, el IVA tiene dos efectos importantes: desplaza la curva de oferta hacia la izquierda y permanece la curva de demanda inalterada. El resultado es que en el nuevo punto de equilibrio, después de introducir el IVA, el nivel de producción es siempre menor. El alza del precio conduce a que el nuevo precio de equilibrio sea superior y la cantidad transada del mismo producto, menor.

Las cantidades finalmente transadas solo son iguales en el caso en que la demanda es totalmente inelástica al precio, es decir, es vertical. Sin embargo, el alza del precio será en el mismo porcentaje del impuesto. Nótese además, que éste es el caso en el que el valor del producto de la empresa crece al nivel máximo, pero todo ese crecimiento obedece únicamente al alza del precio, pero no al crecimiento de la producción.

Todo esto nos lleva a concluir que en el mejor de los casos, la introducción del impuesto lleva a un crecimiento cero de la producción (de los productos gravados) en términos reales; en todos los demás

casos habrá decrecimiento. Por lo tanto, la introducción del IVA en productos que antes no estaban gravados genera efectos regresivo, inflacionario y recesivo⁹. Tendría sentido generar esos efectos negativos si el recaudo efectivamente aumentara, pero ese resultado también podría extraviarse si estamos a la derecha de la tarifa máxima de la curva de Laffer.

2. EL CONTEXTO HISTÓRICO DE LOS IMPUESTOS

El origen de los impuestos está vinculado a la aparición de las sociedades políticas mismas. Ellos estaban presentes formalmente en los griegos, en los mayas y en diversas culturas más antiguas; luego se presentaron de manera diversa en los períodos de la Conquista y de la Colonia, tomando diferentes formas. A lo largo de la historia, también ha sido común que los grupos vencedores impongan tributos a los vencidos, legitimados exclusivamente en la fuerza. También los impuestos han sido detonantes de movimientos sociales: *"La guerra de independencia norteamericana se inició como una rebelión de los habitantes ingleses en las trece colonias del nuevo continente en protesta ante el intento del rey Jorge III de gravar los embarques de té, en adición a los tributos que ya se cobraban sobre azúcar, vino y otros productos importados"*¹⁰. No obstante los impuestos legales modernos, como los

conocemos hoy, son relativamente jóvenes: se instauraron a finales del siglo XIX y principios del siglo XX.

El impuesto sobre la renta fue creado originalmente para gravar a los ciudadanos de mayores ingresos y trasladar parte de su riqueza a los pobres y a la clase media. Hasta mediados del siglo XIX este impuesto no existía en Gran Bretaña, Estados Unidos o Francia, que fueron los pioneros, a pesar de que sí se presentaban impuestos temporarios exigidos para pagar las guerras, como en el caso de Gran Bretaña para pagar la guerra contra Napoleón, entre 1799 y 1816 y en el caso de Estados Unidos que se impusieron algunos gravámenes durante la guerra civil desde 1861 hasta 1865. En Francia se creó el impuesto a la renta del capital en 1871, al lado de los ya existentes impuestos a productos como el aguardiente, el tabaco, el vino, la cerveza y el azúcar, los cuales se mantuvieron sin modificaciones importantes hasta la Primera Guerra Mundial. En 1874 Inglaterra instauró el impuesto a las ganancias como un embargo permanente a sus ciudadanos; Estados Unidos también lo introdujo en 1913, convirtiéndolo en permanente con la Enmienda 16 de la Constitución. Tanto en Inglaterra como en los Estados Unidos tomó aproximadamente 50 años vender la idea de un impuesto permanente a las ganancias.

Con la aparición de los Estados Nación, los impuestos al comercio exterior se posicionaron como una de las principales fuentes de ingresos públicos ordinarios. Por ejemplo la Aduana de Buenos Aires recaudaba en 1811 las tres cuartas partes de los ingresos del gobierno¹¹.

Uno de los impuestos del sistema tributario colonial era el de la alcabala, lejano antecedente de los impuestos a las ventas, que gravaba las transacciones y las enajenaciones, con una tasa que fue ascendiendo del 2% a principios del siglo XVII al 6% a finales del siglo XVIII. Sólo en la segunda mitad del siglo XX toman relevancia los impuestos indirectos, después de aplicárseles varias reformas para evitar que se paguen en cascada y coincidiendo con la disminución de los recaudos por impuestos al comercio exterior.

Durante la segunda mitad del siglo XIX se presentó una importante expansión del comercio internacional, la cual se detuvo con el inicio de la Primera Guerra Mundial, cuando empezó un largo período de estancamiento que duraría hasta 1944. Aquel año se definió en la conferencia de Bretton Woods la institucionalidad internacional que todavía existe hoy y los criterios básicos de desarrollo desde entonces. Para lo que nos ocupa, se creó el GATT, inicialmente planteado como tran-

sitorio, pero que terminó funcionando hasta 1995, año en el que la OMC retoma todo el instrumental que fue diseñado allí y los criterios básicos de su política. Resulta que el GATT tuvo un papel protagónico en el nuevo proceso de expansión del comercio durante la segunda mitad del siglo XX, que se aceleraría desde la segunda mitad de los años ochenta con el auge del neoliberalismo.

Precisamente la aceleración del proceso de liberación comercial y el desmonte de las barreras arancelarias instauradas en el período de entreguerras generó la necesidad de buscar nuevas fuentes de financiación del Estado, y es allí cuando el IVA aparece como la respuesta adecuada a esas necesidades de recaudo. Resulta entonces que los consumidores terminan pagando directamente los costos de los procesos de liberación comercial¹². Esto se hace más evidente cuando se introducen discusiones acerca de "armonización tributaria" en el interior de las asociaciones entre países, como los casos de la Comunidad Andina de Naciones y el MERCOSUR.

El IVA se empezó a proponer en Francia en los años veinte, pero solo fue implementado en ese mismo país en 1954; Japón lo propuso en 1949. En América Latina fue implementado por Brasil en 1967

al mismo tiempo que lo fue en Dinamarca. Estos dos últimos casos constituyeron el inicio de un proceso de expansión en los dos continentes: en 1979, de un total de 27 países que lo habían adoptado, 12 correspondían a Europa y 12 a América; durante los años ochenta el número total ascendió a 47 y una ampliación fuerte se presentó durante los años noventa alcanzando 123 países en 2001¹³. Es destacable que Estados Unidos no ha introducido el impuesto.

En los últimos 30 años el FMI ha tenido un papel fundamental en la implementación del IVA en los países. Una investigación reciente sobre las facetas críticas muestra que la fase ascendente de la implementación ha sido beneficiosa pero que exige una buena estructuración e instrumentación y que el proceso tarda algunos años. Este impuesto puede ser una herramienta indispensable para movilizar recursos y modernizar el sistema tributario, pero solo si se estructura e instrumenta bien, diferenciándolo del impuesto a las ventas minoristas que gravan sólo al consumidor final; aquí la recaudación se hace a través de todo el proceso de producción.

A lo largo de la historia, la recaudación se ha transformado profundamente en su esencia, objeto, técnica y finalidad, al mismo tiempo que se han dado los cam-

Precisamente la aceleración del proceso de liberación comercial y el desmonte de las barreras arancelarias instauradas en el período de entreguerras generó la necesidad de buscar nuevas fuentes de financiación del Estado, y es allí cuando el IVA aparece como la respuesta adecuada a esas necesidades de recaudo.



bios en la organización social, en la política y en la economía¹⁴. Como bien lo señalara Gerloff (1961), los impuestos han pasado de medio de cobertura de necesidades eventuales a fuente financiera permanente, de prestaciones para fines determinados a recursos sin asignación específica diferente a los gastos generales del Estado, de estar a cargo de ciertos grupos a gravar la mayoría de la población, del pago en especie o en servicios al pago monetario, de fuente financiera complementaria a principal fuente de ingresos públicos y de un medio puramente financiero de la hacienda pública a instrumento para el logro de fines políticos extrafiscales, como redistribución de la riqueza, promoción de actividades económi-

cas determinadas o promoción del desarrollo en regiones geográficas escogidas por el poder político¹⁵. En los últimos años se han generalizado otros impuestos, como aquel que grava las transacciones financieras, el aplicado a los combustibles y los aportes parafiscales destinados a financiar la seguridad social.

3. LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA COLOMBIANA EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

El sistema tributario colombiano se caracteriza por sus altas tarifas, bajo recaudo, alta evasión y elusión y, especialmente, por su inestabilidad jurídica. Esta estructura genera distorsiones macroeconómicas, tanto por los efectos negativos directos del incremento en las tarifas, que los hacen regresivos, recesivos e inflacionarios, como por no recaudar los recursos suficientes para disminuir el déficit fiscal, que genera desequilibrios macroeconómicos documentados de manera abundante en la literatura especializada. En realidad, el déficit fiscal colombiano está explicado por la inestabilidad de los ingresos, pero, sobre todo, por el consumo público, que es históricamente alto desde principios de los noventa, como lo señalan Rhenalds (2003) y otros autores. En realidad, la corrección del desequilibrio fiscal en forma duradera y creíble

depende del control sobre el gasto, ya que el déficit se ha generado por ese crecimiento y no por una disminución permanente de los ingresos.

Una buena revisión de la literatura sobre la política tributaria en Colombia desde 1970 puede encontrarse en el trabajo de Fergusson (2003), donde describe las distintas interpretaciones que se han hecho de las reformas y resalta el énfasis en la perspectiva histórica en detrimento del impacto macroeconómico de las mismas. Tanto él como Rhenalds (2003) destacan el estudio de la Contraloría General de la República (2001), en el que se señala que las doce reformas tributarias realizadas entre 1970 y 2000 solo incrementaron el recaudo en dos puntos como porcentaje del PIB, de donde se desprende que los efectos en términos de aumento del recaudo han sido transitorios.

Las reformas en Colombia han hecho que en materia tributaria se pierda el reconocimiento de estabilidad que en el pasado tenía nuestro país dentro del contexto latinoamericano. La crítica más abundante de que han estado orientadas por el afán de recaudo contrasta con la posición de Shome (1995) y Harberger (2002), quienes señalan que Colombia es un modelo de reforma tributaria paso a paso y consideran que han ido orientadas en el mismo sentido.

Dadas las inconsistencias en la información estadística cuando se consultan distintas fuentes, optamos por utilizar las cifras de la CEPAL homogeneizadas para América Latina. Una comparación de los recaudos totales en 2001 muestra que Colombia ocupa el séptimo lugar entre los países que alcanzaron menores ingresos totales del gobierno central, como porcentaje del PIB, entre 19 países de la región, a pesar de contar con tarifas más altas y bases similares, como lo veremos más adelante.

En Colombia los recaudos por impuestos indirectos han superado los directos desde 1991, notándose como tendencia un crecimiento entre la diferencia de los recaudos por estos dos impuestos; como ya lo habíamos anotado, el crecimiento del recaudo por indirectos coincide con el desmonte de los aranceles. Los recaudos por directos presentaron una disminución en 1993 como porcentaje del PIB, pero a partir de 1997 volvieron a tomar su senda creciente, que se ha sostenido lejos de alcanzar los impuestos indirectos. En América Latina los impuestos directos vienen aumentando linealmente desde 1991, pasando del 3% al 4% del PIB, mientras que los indirectos han estado en los últimos 15 años entre 7% y 9% del PIB, con una clara tendencia a su incremento.

Como vemos, Colombia presenta un recaudo por indirectos que supera con creces el recaudo por directos, pero en la región el recaudo por indirectos en los últimos 15 años ha sido mucho mayor. Mientras que en Latinoamérica este recaudo ha oscilado entre el 8% y el 9% del PIB desde 1995, en Colombia estuvo entre 5.8% y 6.4% entre 1995 y 2000, ascendiendo a 7% del PIB en 2001. Se observa, entonces, un acercamiento paulatino al comportamiento promedio de la región, privilegiando los indirectos.

Cuadro No.1 Tarifa de IVA mayor a la colombiana (Diciembre de 2002)		
País	Tarifa	Recaudo (%PIB)
Uruguay	23%	12.0%
Argentina	21%	6.0%
Brasil	20.48%	2.5%
Chile	18%	11.9%
Perú	18%	7.0%
Venezuela	15.5%	6.6%
Colombia	15%	7.0%

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL.

Para esa muestra de 19 países latinoamericanos de que se disponen estadísticas homogeneizadas en la CEPAL, a diciembre de 2002 seis países tenían una tarifa de IVA mayor a la colombiana. De ellos, cuatro tenían un recaudo menor al nuestro (Argentina, Brasil, Perú y Venezuela) y tres un recaudo sustancialmente mayor, de los cuales es muy destacable Uruguay. A pesar de que en esta información se esconden particularidades acerca de las bases tributarias, de algunas tarifas diferenciales y de la estructura federal (Brasil), en términos generales se muestra que varios de los que tienen tarifa mayor a la de Colombia recaudan menos. Seguramente si se pensara en gravar más a los colombianos el recaudo disminuiría, pero por ahora, afortunadamente para los contribuyentes y para la misma administración tributaria, no se ha propuesto.

Más interesante resulta la comparación del Cuadro No. 2 con los países que tenían una tarifa inferior a 15% en diciembre de 2002. De los siete países con tarifa baja, cinco presentaban un recaudo mayor (Honduras, República Dominicana, Ecuador, Paraguay y Guatemala). Los datos son concluyentes por sí mismos. El caso de Panamá se explica por la importancia que tienen dentro de su economía las actividades de comercio exterior que no están gravadas con este impuesto y por su cercanía política y co-

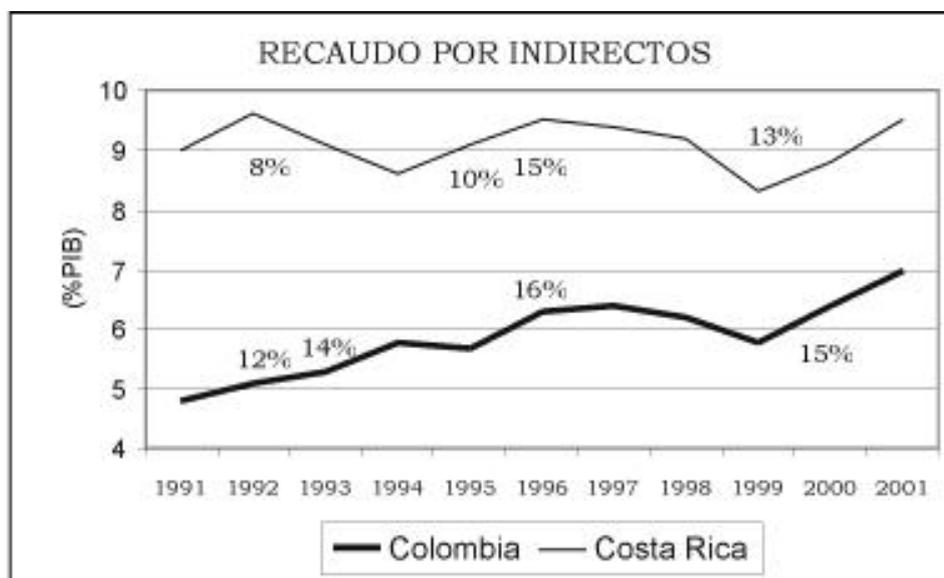
<p>Cuadro No. 2 Tarifa de IVA menor a la colombiana (Diciembre de 2002)</p>		
País	Tarifa	Recaudo (%PIB)
Panamá	5%	4.7%
Rep. Dominicana	8%	11.0%
Guatemala	10%	7.4%
Haití	10%	6.0%
Paraguay	10%	8.1%
Honduras	12%	12.8%
Ecuador	12%	10.0%

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL.

mercial con los Estados Unidos, donde el gravamen no se ha aplicado; las dificultades estructurales de Haití mantienen un alto nivel de informalidad donde es más difícil aplicar las tarifas.

Sin tener en cuenta a Panamá, en la región se observa una relación negativa entre la tarifa de impuesto sobre las ventas y el recaudo. Esto es, mientras mayor es la tarifa, menor es el recaudo.

Colombia y Costa Rica han sido los países con mayores cambios en las tarifas.



Las tarifas de Colombia han sido de 12% (1992, 1993), 14% (1994-1995), 16% (1996-1999), 15% (2000-2002) y 16% como tarifa general desde 2003. Otros países que han cambiado dos veces la tarifa desde 1991 son: Uruguay, Argentina, Venezuela, Nicaragua y Honduras.

La evidencia empírica es clara al mostrar el efecto negativo sobre el recaudo cuando las tarifas son incrementadas. Para los casos de Colombia y Costa Rica, se observa que, cuando se ha aumentado la tarifa, el recaudo responde de manera positiva inicialmente, pero después empieza a disminuir; los agentes empiezan a pagar la mayor tarifa, pero luego de un corto tiempo encuentran la manera de evadirlo y eludirlo. De otro lado, cuando se ha disminuido la tarifa el recaudo au-

menta, resultando muy destacable el hecho de que cuando la tarifa general en Colombia fue establecida en un 15%, el recaudo respondió con un crecimiento sostenido y se percibieron ingresos superiores a los de la tarifa previa de 16%. Obsérvese también que Colombia ha tenido tarifas más altas que Costa Rica y menor recaudo.

A pesar de los argumentos en contra del aumento de las tarifas y de la ampliación de la base, la situación en Colombia tiende a empeorar, como lo muestra la misma DIAN en su informe de gestión de 2003. Allí se señala que "Los nuevos productos gravados se incorporaron a la órbita del IVA con una tarifa diferencial del 7% que en el año 2005 se incrementará al 10%. Los jabones, grasas y aceites comestibles, antes afectados con una

tarifa diferencial del 10% pasaron a ser sometidos a la tarifa general, mientras que la venta de animales vivos fue gravada con una tarifa del 2% en una única etapa, lo que equivale a afirmar que se gravó solamente el sacrificio de animales". Más adelante el mismo informe dice que "Otro cambio muy significativo que se verificará en el año 2005 es la inclusión en la base gravable de la totalidad de bienes y servicios que aún se hallen excluidos o exentos de este impuesto. Esta decisión afecta los servicios públicos domiciliarios u otros como la salud, la educación y el transporte público, que se gravarán con una tarifa del 2%. Cuando esta medida entre en vigencia el IVA gravará el 80% de los bienes y servicios de la economía colombiana, el 20% restante está constituido básicamente por servicios públicos de no mercado y servicios domésticos" ¹⁶.

Con respecto al impuesto sobre la renta, la participación de Colombia es muy destacada. Para la misma muestra de 19 países únicamente Brasil obtiene un recaudo superior por este concepto con respecto a Colombia; los demás están muy por debajo. Aquí se muestra que a pesar de que tenemos también una de las tarifas más altas, el impuesto está suficientemente maduro. Realmente las diferencias en las tarifas de renta no son muy grandes en la región, lo que muestra un alto nivel

de eficiencia en el recaudo por este concepto en Colombia. Con respecto a la región, y en términos de recaudo, este impuesto tiene poco por mejorar. La situación no es nueva; en los últimos 15 años Colombia ha mantenido siempre un recaudo mayor, situación que se consolida con el paso del tiempo. También existe una relación negativa entre recaudo y tasa, por este concepto.

Colombia también se destaca por obtener muy pocos ingresos no tributarios, superada solo por cuatro países: Guatemala, República Dominicana, Costa Rica y Haití. Nuestro país obtiene menos del 2% del PIB por este concepto, mientras que tres países obtienen más del 10% (Brasil, Venezuela y Paraguay) y otros seis obtuvieron más del 5% del PIB.

4. PRINCIPIOS Y CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO

La evolución reciente del comportamiento de los recaudos, influenciada por el FMI y la OCDE, ha venido convergiendo a la denominada reforma fiscal extensiva, que no es más que la tendencia a la ampliación de las bases gravables y la reducción de los tipos impositivos, especialmente en los países desarrollados. Este "modelo", que no tiene en cuenta las diferentes realidades económicas y sociales sobre las que

se aplica, supone el predominio de los principios de eficiencia económica, sencillez administrativa y equidad horizontal, dejando en un segundo plano la equidad vertical y la capacidad redistributiva. Implica mayor peso de la tributación indirecta y exige mayor presión fiscal con respecto al PIB, sobre todo, en los países de la OCDE¹⁷. De otro lado, ante los pobres resultados de las acciones contra la evasión y la elusión, se vienen adelantando reformas tendientes a mejorar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes.

4.1 Aplicación subóptima de los principios de tributación

Dentro de los criterios adoptados por la gran mayoría de las administraciones tributarias, se siguen principios construidos por consenso en las diferentes discusiones académicas y administrativas en el mundo, a lo largo de la historia de la construcción de los ingresos estatales. Ellos son los de equidad horizontal y vertical, neutralidad, eficiencia, competitividad y simplicidad.

El primero de ellos se refiere a que los tributos deben gravar igual a quienes tienen la misma capacidad contributiva; allí deben estar ausentes las excepciones que se hacen sobre algunos tipos de contribuyentes, especialmente por la localiza-

ción de sus actividades y por las actividades mismas. El sistema colombiano genera diferentes tratamientos a contribuyentes con la misma capacidad, como en los casos de la zona del Río Páez y los beneficiarios de la Ley Quimbaya; además de generar una relocalización artificial de la industria.

La equidad vertical se refiere a que se debe gravar más a quienes tienen una capacidad contributiva mayor. El crecimiento de la participación en el recaudo de los impuestos indirectos está justo en el camino contrario: gravar de la misma manera a los consumidores de bajos ingresos. Esto se visualiza tanto en la ampliación de la base para los impuestos indirectos que grava por igual a los de altos y bajos ingresos, como en la disminución paulatina de los ingresos y patrimonio mínimos para ser responsable de los impuestos.

La menor interferencia posible en la actividad económica, con respecto a decisiones como las de invertir, ahorrar o elegir

La equidad vertical se refiere a que se debe gravar más a quienes tienen una capacidad contributiva mayor.



fuentes de financiación, corresponde al principio de neutralidad. En consonancia con él, se espera que la carga tributaria no interfiera en este tipo de decisiones, creando una especie de artificialidad en los incentivos que crean optimalidades también artificiales. El mejor ejemplo de violación a este principio es el del impuesto sobre las transacciones financieras, conocido en Colombia como el impuesto transitorio del dos por mil, que luego pasó a tres por mil y ahora a cuatro. Como en los casos anteriores, volvió a suceder lo mismo: que un impuesto transitorio terminó quedándose como permanente y con una alícuota mayor. Este cambio específico ha redundado en variaciones en la preferencia por la liquidez de los agentes económicos, con las distorsiones inherentes a todo el sistema económico.

Para el caso del IVA, el principio de competitividad tiene escasa aplicación, dado que las actividades de comercio exterior en la gran mayoría de los países no son base gravable de este impuesto. Por último, el principio de simplicidad es uno de los más vulnerados en Colombia por todas las reformas tributarias que han generado multiplicidad de tasas aplicadas de manera asimétrica a diferentes grupos de productos; solo ha sido aplicado en el caso del impuesto sobre la renta.

4.2. Cumplimiento voluntario e instituciones

En respuesta al alto costo y al poco éxito relativo de las medidas coercitivas aplicadas contra la evasión y la elusión (que apenas representan entre 2% y 3% de la recaudación tributaria total, en la mayoría de los países), durante los últimos años se viene concentrando la atención en diseñar estrategias para maximizar las contribuciones voluntarias.

De un lado, estas estrategias consisten en simplificar la estructura y reducir las tarifas (en algunos países desarrollados), pero la atención se concentra en criterios de tipo administrativo aplicados a las instituciones encargadas de gestionar los ingresos públicos. En este sentido se proponen, por ejemplo, administraciones tributarias duales, con un área dedicada a contribuyentes cumplidores que les ofrezca facilidades para minimizar los costos del cumplimiento voluntario y otra área dedicada a los contribuyentes resistentes, con "alta capacidad de detectar y corregir con agilidad los incumplimientos fiscales". Se plantea que debe mantenerse una sola institución que administre todos los impuestos.

Algunos autores como Díaz Yubero (2003) son enfáticos en que no es fácil acotar las características que definen un mode-

lo ideal de Administración Tributaria, aunque siempre emerge la posición de Musgrave, citada de manera reiterativa, para quien un sistema tributario vale lo que valga la administración tributaria encargada de aplicarlo, especialmente en los países en desarrollo. En ese mismo sentido, un estudio del BID (2000) señala que la creciente brecha entre los países desarrollados y los demás está en la debilidad de las instituciones de estas últimas; de allí la importancia de consolidar las administraciones.

Díaz Yubero (2003) plantea que a pesar de que modelos diferentes han conducido a resultados positivos, "... en el momento actual parece decantarse un modelo cuyas notas básicas serían: el fomento del cumplimiento voluntario, reduciendo la presión fiscal indirecta; que administre todos los tributos, internos y externos, estatales y regionales; organizado en forma de Agencia, con autonomía de gestión y contratación, muy capitalizada, sobre todo, en tecnologías de la información y con alta cualificación profesional de sus recursos humanos"¹⁸.

En algunos países se ha generalizado la creación de Agencias, con estatus jurídico diferente a los tradicionales departamentos ministeriales, con autonomía de funcionamiento (especialmente en sus asuntos financieros y de gestión de su recurso humano). Allí han avanzado países de la OCDE como Estados Unidos, Ita-

lia, Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido, Suecia y España; en América Latina también lo han hecho Perú, México, Argentina, Guatemala y Bolivia¹⁹.

La separación entre impuestos internos y aduaneros es la regla general en Europa, con excepción de España, Holanda y Dinamarca. En América Latina hacen lo mismo Panamá, Cuba, Uruguay y Bolivia. En América mantienen estos dos impuestos integrados Canadá, Argentina, Brasil, México, Colombia, Guatemala, Venezuela y, desde agosto de 2002, Ecuador y Perú.

Una característica importante de las administraciones tributarias de América Latina es que son pequeñas comparadas con las de los países de la OCDE: mientras que en las primeras la relación población/número de funcionarios es de 4.717, en los países de la OCDE es de 508; para Colombia este indicador es de 5.750²⁰.

Dado que en nuestro país la evasión ha aumentado con el incremento de las tarifas, que jurídicamente ya está comprometida la generalización de la base (incurriendo en los graves efectos negativos ya señalados) y que nuestra administración tributaria no está muy lejos de lo que se sugiere en el ámbito internacional, la mejor estrategia para aumentar el recaudo es una disminución de la tarifa de IVA. Sobre el valor de la tarifa óptima, hasta ahora

podemos decir que está entre el 12% y el 15%. Los resultados finales de la investigación la determinarán de manera exacta.

■ CONCLUSIONES

Las sucesivas reformas tributarias hechas en Colombia, que no tienen contrapartida ni siquiera en los países latinoamericanos (excepto Costa Rica que nos sigue de cerca), han generado resultados muy pobres en términos de incrementar el recaudo necesario para atender las necesidades de financiamiento del Estado.

Para el caso del IVA, las reformas han introducido un triple efecto negativo: establecer ese impuesto o incrementarlo es una política regresiva, recesiva e inflacionaria. El impuesto sobre las transacciones financieras ha modificado la preferencia por la liquidez de los agentes, induciendo nuevos desequilibrios macroeconómicos.

El desarrollo histórico de los impuestos muestra las profundas transformaciones y la relativa juventud de los impuestos existentes en la actualidad. También se muestra cómo los impuestos indirectos tienen cada vez mayor relevancia, en lo cual Colombia se está acercando cada vez más a la tendencia latinoamericana. Los impuestos indirectos, especialmente el IVA, se están consolidando como la prin-

cipal fuente de recaudo de los gobiernos, en buena parte como alternativa a la pérdida de recaudo por el proceso generalizado de liberalización comercial. De esta manera los consumidores terminan pagando directamente los costos de los procesos de apertura, al tener que pagar precios incrementados por la tarifa de IVA.

Las altas tarifas cobradas en Colombia no generan los resultados esperados en términos de recaudo, lo cual indica la necesidad de disminuirlas. La experiencia de los países de América Latina muestra cómo se obtiene mayor recaudo como porcentaje del PIB con tarifas menores y cómo algunos países que tienen tarifas mayores recaudan menos. La gran excepción es la tarifa de impuesto sobre la renta, donde a pesar de tener una de las tres tarifas más altas en América Latina, el recaudo como porcentaje del PIB solo es superado por Brasil. La explicación está en que el desarrollo del impuesto ha alcanzado una suficiente maduración y, especialmente, en que ya se hizo el ajuste suficiente para llegar a la tarifa óptima en términos de recaudo. Ya en impuesto de renta, la tarifa fue disminuida, como puede verse en el trabajo de Sánchez (2003).

Dado que no se conoce la tarifa que maximiza el recaudo sino hasta cuando ya se ha sobrepasado, y que para ello es necesario seguir el comportamiento de

los países que han introducido mayores cambios, Costa Rica resulta el país más indicado como referente para Colombia. Solo este país ha introducido tantos cambios como nosotros y algunos de ellos han sido disminuyendo la alícuota. Al hacer una comparación entre los dos países, se encuentra que los aumentos de tarifa no incrementaron significativamente el recaudo (de manera sostenida), mientras que la disminución sí.

Con respecto a los principios de tributación, cada vez estamos más lejos de cumplirlos: las reformas han diezmado la equidad horizontal y vertical, la neutralidad y la simplicidad; los menos afectados han

sido los principios de competitividad y el de eficiencia.

Dado que en nuestro país la evasión ha aumentado con el incremento de las tarifas, que jurídicamente ya está comprometida la generalización de la base (incurriendo en los graves efectos negativos ya señalados) y que nuestra administración tributaria no está muy lejos de lo que se sugiere en el ámbito internacional, la mejor estrategia para aumentar el recaudo es una disminución de la tarifa de IVA. Sobre el valor de la tarifa óptima, hasta ahora podemos decir que está entre el 12% y el 15%. Los resultados finales de la investigación la determinarán de manera exacta.

■ BIBLIOGRAFÍA

- BENEGAS LYNCH, Alberto y DANIA, Roberto (2001). "Sistemas Tributarios: un análisis en torno al caso argentino". En: Reformas Tributarias en América Latina, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.hayek.org.ar>
- BIRD, Richard (2003). "Taxation in Latin America: reflections on sustainability and the balance between equity and efficiency". Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto, ITP Paper 0306. Junio.
- CANITROT, Adolfo and JUNCO, Silvia (1993). "Macroeconomic conditions and trade liberalization". Interamerican Development Bank, Washington D.C.
- CERDA, Rodrigo (2003). "Impuestos óptimos en empresas". Pontificia Universidad Católica de Chile. Noviembre.
- DIAZ YUBERO, Fernando (2003). "Aspectos más destacados de las Administraciones Tributarias Avanzadas". Instituto de Estudios Fiscales, Doc. No. 14/03. Madrid.
- EBRILL, Liam; KEEN, Michael; BODIN, Jean-Paul y SUMMER, Victoria (2002). "El atractivo del IVA". En: Finanzas y Desarrollo, BID, junio.

- FERGUSSON, Leopoldo (2003). "Tributación, crecimiento y bienestar: el caso colombiano (1970-1999)" Documento CEDE – Universidad de los Andes, febrero.
- GAGO R., Alberto (2000). "La fiscalidad del siglo XXI". En Hacienda Pública Española, No. 155.
- HARBERGER, Arnold (2002). "Observations on tax reform in colombia". Working paper, University of California, Los Ángeles, agosto.
- LÓPEZ R., Juan y HERRERA M, Pedro (2001). "Régimen fiscal de la sociedad europea" Instituto de estudios fiscales, DOC. No. 19/03.
- RHENALS M., Remberto (2003). "El problema fiscal colombiano: ¿se trata de una baja presión tributaria? En: Perfil de Coyuntura Económica, Universidad de Antioquia, febrero.
- SERRANO M., Alfredo y DUCLOS, Jean-Yves. "Curvas de concentración de pobreza: evaluación del impacto sobre la pobreza de las reformas de imposición indirecta en España. Working paper.
- SCHENONE, Osvaldo H. (2003). "Las tres G: Gobernar es Gravar para Gastar. Gobernar eficientemente es gravar y gastar eficientemente". Cuadernos de Economía, vol. 40, No. 119, pp. 111-148. Abril.
- SHOME, Parthasarathi (1999). "Taxation in Latin America: structural trends and impact of administration". IMF working paper, WP/99/19. Febrero.
- SUESCÚN, Rodrigo (2001). "Impuestos a las transacciones: implicaciones sobre el bienestar y el crecimiento". En: Archivos de macroeconomía, Departamento Nacional de Planeación, noviembre.
- TANZI, Vito (2000). "Taxation in Latin America in the Last Decade". Documento presentado en el seminario "Fiscal and financial reforms in Latin America", Stanford University, noviembre.
- TANZI, Vito and ZEE Howell (2001). "Tax policy for developing countries". International Monetary Found, marzo.
- TER-MINASSIAN, Teresa (2002). "Trends and prospects for tax policy in emerging markets (with particular reference to Latin America)". Documento presentado en "Third regional training workshop on taxation", Brasil, diciembre.
- WIESNER, Eduardo (2003). "Fiscal Federalism in Latin America: From Entitlements to Markets". Inter-American Development Bank, Washignton D.C.

■ NOTAS

- 1 Este artículo presenta algunos de los resultados del proyecto de investigación titulado "Incidencia en el recaudo de la variación en las tarifas de Iva y de Renta: Evidencia Internacional", financiado por la Universidad de Medellín.
- 2 Economista de la Universidad Nacional de Colombia, Magister en Economía Internacional, profesor de tiempo completo de la Facultad de Contaduría Pública y Coordinador del Centro de Investigaciones Económicas, Contables y Administrativas –CIECA.
- 3 Estudiante del décimo semestre de Contaduría Pública en la Universidad de Medellín y representante de los estudiantes ante el Consejo de la Facultad.
- 4 Sachs, J.D. y Larrain, F. (1994): El sector gobierno, en: Macroeconomía en la economía global, capítulo 7, México D.F., editorial Prentice Hall. p. 209
- 5 Estamos planteando que dadas las necesidades de recaudo en Colombia, creadas por el aumento del gasto, podrían incrementarse los ingresos públicos disminuyendo las tarifas, porque mayor número de contribuyentes estaría dispuesto a cumplir con las obligaciones tributarias y porque se generaría un incremento marginal de la producción. Es decir, estamos asumiendo que existe una capacidad contributiva mayor a la observada en el presente y que podría aumentarse el cumplimiento voluntario.
- 6 Si el recaudo es elástico con respecto al PIB, es posible que la expresión señalada no elimine totalmente el efecto del ciclo.
- 7 Se está suponiendo que lo demás permanece constante, en particular el ingreso nominal de los consumidores y la elasticidad de sustitución de los bienes.
- 8 Henderson, J.M y Quandt, R.E. (1985): Teoría Microeconómica, tercera edición, Barcelona, Editorial Ariel S.A. p. 191.
- 9 Macías, H. y Gutiérrez, J.F. (2001): Impacto de la reforma tributaria del 2000 en la economía colombiana, Universidad de Antioquia, mimeo.
- 10 Benegas y Dania (2001).
- 11 Benegas y Dania (2001). p. 14.
- 12 Antes de que se instauraran impuestos indirectos como fuente de financiación de los Estados, se utilizó la financiación por la vía de la emisión, generando graves problemas en la estructura económica de bastantes países de América Latina. La política económica centrada en la estabilización coincidió en el tiempo con la generalización de impuestos como el IVA.
- 13 Ebrill, et al (2002). p. 45.
- 14 Benegas y Dania (2001). p. 2.

- 15 Wilhelm Gerloff (1961): "Doctrina de la Economía Tributaria". En "Tratado de Finanzas", Buenos Aires. Citado por Benegas y Dania (2001).
- 16 Informe de Gestión de la DIAN, 2003. Consultado en: <http://www.dian.gov.co/>, abril de 2004.
- 17 Díaz Yubero (2003). p. 28.
- 18 Díaz Yubero (2003). p. 28.
- 19 Díaz Yubero (2003). p. 16.
- 20 Datos citados por Díaz Yubero (2003), para 1997.