

La Curva de Laffer: ¿Existe suficiente evidencia que la confirme?

Nicolás Oliva^I y Diana Chilibingua^{II}

Resumen

La teoría económica ortodoxa se ha caracterizado por realizar aportes en una infinidad de temas, valiéndose del hiper reduccionismo de abstracciones gráficas, demostraciones algebraicas o modelos matemáticos. La Curva de Laffer responde a esta tradición ilustrando la relación de U invertida entre los ingresos fiscales y los tipos impositivos y sugiere la existencia de una tasa impositiva óptima (t^*) que maximiza los ingresos fiscales. De la curva se deduce que un recorte de la tasa impositiva podría conllevar a una disminución o incremento de los ingresos fiscales, dependiendo de si el sistema tributario se encuentra antes o después de la tasa impositiva óptima. A pesar de que la intuición detrás de la curva de Laffer sigue una lógica aparentemente comprensible, el debate sobre su validez, fundamentado sobre la evidencia, es abundante. Este artículo recoge varios argumentos bajo este enfoque con el objetivo de contar con un análisis más válido sobre la posible relación entre tasas impositivas e ingresos fiscales.

Palabras clave: curva de Laffer – impuestos – recaudación – política fiscal.

Abstract

Orthodox economic theory has been characterized by contributions in an infinite number of subjects, using graphical abstractions, algebraic demonstrations or mathematical models. In this sense, Laffer Curve illustrates the relationship between tax revenues and tax rates, suggesting there is an optimal tax rate (t^*) that maximizes tax revenues. This curve also implies that a cut in the tax rate could lead to a decrease or increase in tax revenues, depending on whether the tax system is before or after the optimal tax rate. Although the intuition behind the Laffer curve follows an understandable logic, the debate over its validity based on evidence is abundant. This article considers several arguments under this approach with the aim of having a more valid analysis on the possible relationship between tax rates and tax revenues.

Keywords: Laffer curve – taxes – collection – fiscal policy.

^I Centro de Estudios Fiscales y Emory University. Correo: nicolasolivap@gmail.com

^{II} Centro de Estudios Fiscales. Correo: dechilibingua@sri.gob.ec

Antecedentes

Tal vez la pregunta más apasionante en la macroeconomía es saber qué estimula el crecimiento económico y el ingreso. En el centro del pensamiento keynesiano está el papel de la demanda, el rechazo de la ley de Say y la revolucionaria idea de que el ahorro se ajusta a la inversión y no al revés. En este sentido es el ingreso, y no la tasa de interés, la variable que hace que el ahorro se ajuste al nivel de inversión. Por otro lado, Hayek y la escuela austriaca aseguraban que lo importante es el papel que juegan los capitalistas pacientes y austeros pues su comportamiento ayuda a canalizar el ahorro hacia la inversión por medio de la tasa de interés. De esta forma la única y verdadera fórmula para la prosperidad es dejar que las fuerzas del mercado se equilibren; el Estado solo viene a agravar la situación cuando interviene la economía. Así, la economía moderna se debate entre dos modelos: por un lado, está un Estado keynesiano robusto que empuja la demanda como motor del crecimiento y, por otro, un Estado de no intervención que mediante la libertad incentiva a los capitalistas a invertir basado en una economía de oferta.

En este telón de fondo, se han construido argumentos célebres para justificar la no intervención del Estado. En 1974 Alfred Laffer proponía una curva teórica que relacionaba la recaudación impositiva con las tasas de impuestos, la cual tenía una forma de campana (U invertida) y argumentaba que normalmente la recaudación aumenta al subir las tasas impositivas pero que, llegado un punto, el incremento de las tarifas reducirá la recaudación. A la postre la Curva de Laffer (CF) se convertiría en el credo del partido Republicano en Estados Unidos y se esparciría como un ciclón en el resto del mundo en favor de los impuestos bajos a los ricos. Desde Regan hasta Trump la Curva de Laffer sigue siendo la brújula de la política fiscal para los partidos de derecha. ¿Qué tanta evidencia se ha encontrado para confirmar su existencia? En esta pequeña nota se esbozan algunas de las discusiones modernas en torno a su validez.

Usando el marco neoclásico los estudios mayoritariamente dan validez a esta Curva (Canto et al. (1981); Schmitt-Grohé y Uribe (1997); Trabandt y Uhlig (2009)). Otros estudios, desde el mismo marco neoclásico, rechazan la coherencia de la forma de la curva y su continuidad (Malcomson (1986)). Yanagawa y Uhlig (1996) hallan que mayores impuestos a las ganancias de capital llevan, paradójicamente, a que el crecimiento económico se acelere. Uno de los argumentos de la literatura a favor de la Curva se asienta sobre la elasticidad negativa del trabajo a la tasa impositiva. Sin embargo, este es uno de los supuestos más discutibles del andamiaje neoclásico, en particular para economías en desarrollo donde la gente no deja de trabajar si le suben los impuestos. De los estudios investigados, las posiciones son diversas sin que exista evidencia robusta y concluyente que confirme la existencia de la Curva.

El presente artículo es limitado en su alcance, pues no llega a demostrar empíricamente la existencia o no de la Curva en América Latina. De hecho, somos escépticos de la capacidad de medir un fenómeno tan complejo con los métodos econométricos tradicionales, sabiendo que el crecimiento económico depende de tantas otras variables. El principal propósito de este artículo es debatir sobre la vigencia del efecto Laffer, que sin duda se convierte en el mayor escollo teórico a la hora de articular reformas tributarias que den músculo financiero al gasto público. Expulsar los mitos alrededor de Laffer es crucial para América Latina pues su fantasma atormenta a la izquierda y es el caballo de batalla de la derecha sin que exista un proyecto serio para verificarla. Este documento tiene un austero objetivo: abrir la discusión para que la izquierda latinoamericana agende la pregunta: ¿Existe realmente la Curva de Laffer?

Estudios y opiniones sobre la Curva de Laffer

La Curva de Laffer tiene dos grandes interpretaciones: (I) primero, que el incremento de impuestos –en algún punto de la curva– genera que la recaudación impositiva se reduzca por la afectación sobre los incentivos a trabajar y porque los individuos buscarán reducir la carga mediante prácticas evasivas y elusivas. En base a esto el mantra conservador sentencia que subir impuestos no sólo es perjudicial, sino también inefectivo. (II) La otra, que cautivó a la ideología conservadora, es que reducir impuestos, paradójicamente, logra incrementar la recaudación, pues menores impuestos incentivan la inversión, el PIB y por ende mayor actividad económica genera mayor recaudación. La hipótesis de Laffer ha dominado el espectro económico –casi tanto como la Curva de Kuznets–, convirtiéndose en lo que Kambur llama una *camisa de fuerza para el desarrollo de pensamiento fresco*, relegando las políticas verdaderamente beneficiosas para las clases medias.

Existe poca o ninguna evidencia empírica para sustentar esta afirmación. Según Nielsen (2012), la historia claramente demuestra que una disminución de los impuestos no implica un incremento de ingresos fiscales necesariamente. Es así que la Curva de Laffer es una idea política usada para justificar los recortes de impuestos para las clases acomodadas, sin asidero en los hechos concretos. Kenneth Judd indicó que en el pasado no ocurrió un efecto Laffer, por lo que no habría razón para que actualmente ocurra. Esto se evidencia durante el período de la Segunda Guerra Mundial, pues a pesar de que la tasa máxima impositiva de Estados Unidos fue 91 % (tasa impuesta a un pequeño grupo de renta alta), la economía siguió su curso hacia un boom económico sin precedentes.

Una extensiva literatura en Economía Laboral ha mostrado que los cambios en las tasas impositivas tienen poco impacto en la oferta laboral de muchas personas, particularmente para los hombres en edad máxima de rendimiento (Pencavel (1981); Heckman (1998); entre otros). Esto parecería indicar que el postulado central de la curva de

Laffer es demostrablemente falso (tasas marginales impositivas aparentemente tienen poco impacto en la cantidad de trabajo ofertada).

Para Henderson (1981) la Curva de Laffer tiene varias limitaciones como una justificación para el recorte de tasas impositivas. Una de ellas radica en la forma de la Curva. Henderson (1981) menciona que concebir una Curva de Laffer con una forma básica de U invertida se aleja totalmente de la realidad, pues una reducción de tasas tributarias no necesariamente causa que los individuos trabajen más. Si las personas usan la renta extra como resultado de la disminución de impuestos para comprar más ocio (a través de trabajar menos – efecto renta mayor al efecto sustitución), entonces la base impositiva podría reducir y así los ingresos fiscales caerían proporcionalmente más que las tasas impositivas. No obstante, la Curva de Laffer excluye esta posibilidad argumentado que la disminución de los servicios públicos generados por el recorte de las tasas tributarias reduce el ingreso real de las personas y por tanto disminuye su demanda por ocio exactamente igual al aumento del ingreso real que incrementa la demanda de ocio. Esta afirmación se sustenta bajo el supuesto de que las personas usan el incremento de ingreso real en bienes que ellos valoran ni más ni menos que los bienes que el gobierno podría haber comprado con su dinero. Pero para Henderson (1981), esta afirmación es implausible. Es más probable que las personas valoren los bienes que ellos puedan elegir por ellos mismos antes que los bienes que el gobierno escoge para ellos, por lo que en este caso la reducción de las tasas impositivas podría causar que tanto el ingreso real como la demanda de ocio aumente. Es así que Henderson argumenta que no se puede excluir la posibilidad de una forma más complicada de la Curva de Laffer. Una segunda limitación para Henderson está dada en el hecho de que una baja en las tasas impositivas incrementa los ingresos fiscales también dependen de que tan elástica es la oferta laboral. Es decir, cuan sensibles son los trabajadores para responder a aumentos de incentivos.

Feldstein (1995) también hace una crítica a la relación directa entre ingresos fiscales y las tasas impositivas propuesta por Laffer. Para este autor, los ingresos fiscales pueden estar afectados por múltiples factores y no tan sólo por las tasas impositivas. Feldstein (1995) menciona que la habilidad de un individuo de cambiar o aplazar sus formas de compensación, usar los límites de sus beneficios, así como otros factores, podrían ser parte de la ecuación ingresos fiscales-tasas impositivas. Modificar la oferta laboral es una de las maneras más comunes en las que un individuo puede optar ante cambios de las tasas tributarias, sin embargo, no es la única. La oferta laboral es una hipótesis poco plausible cuando nos alejamos del supuesto de pleno empleo (como ocurre en toda América Latina).

El debate alrededor de la teoría atrás de la curva de Laffer aún sigue latente. Estudios recientes con un enfoque más profundo y basado en análisis econométricos no encuentran evidencia robusta. Bajo esta línea, Gordon y Slemrod (1998) proveen un interesante enfoque sobre las fluctuaciones de los ingresos fiscales considerando las respuestas de los recortes en tasas impositivas sobre los traslados de bases impositivas corporativas y personales. Estos autores consideran que los cambios en las tasas tributarias podrían producir que los individuos trasladen su ingreso a una forma diferente de tributación con una tasa preferente en lugar de estimular formas de evasión u otras respuestas de comportamiento.

Gordon y Slemrod (1998) encontraron que cuando las tasas marginales de impuesto a la renta son menores a la tasa marginal de la renta corporativa, los individuos (quienes tienen la posibilidad) cambian sus declaraciones de tal forma que los ingresos de las empresas estén sujetos a una escala impositiva menor.

A pesar de que algunas personas pueden reaccionar a cambios en las tasas impositivas, esto no es verdad para

toda la población. Algunos individuos sólo reciben sus ingresos en una forma, salarios por ejemplo, y por tanto no tienen la habilidad de trasladar sus ingresos. La literatura enfocada a analizar las respuestas de comportamiento de los individuos ante los cambios de las tasas impositivas ha encontrado que los individuos con rentas altas reaccionan más a estos cambios. Goolsbee et al. (1999) analiza estas respuestas sobre individuos de alta renta ante varios cambios de tasas mientras que Saez (2004) señala que solo el 1% del top de individuos de rentas altas responden a cambios de tasa durante 1960–2000. Esta evidencia induce a la conclusión de que estudiar la respuesta a cambios de tasas impositivas requiere centrarse a individuos de altos ingresos. Sin embargo, esto no demuestra un comportamiento generalizado, que es precisamente lo que el efecto Laffer señala, donde toda la economía se mueve de tal forma que la recaudación global se reduce.

Además, la Curva de Laffer deja por fuera todos los factores institucionales o la fortaleza de las administraciones tributarias para controlarlas o no. En esquemas de alta eficiencia de la administración tributaria para controlar, la Curva es menos plausible aún. Otro punto debatible de la Curva de Laffer se basa en su forma de U invertida que sugiere establecer niveles de tasas impositivas que maximicen los ingresos fiscales (t^* y T_{max}). No obstante, trabajos como la Curva de Rahn¹ analizados en conjunto con la Curva de Laffer, han dado indicios para indicar que el fin último de un Estado debe ser la maximización del crecimiento económico antes que la maximización de los ingresos fiscales. En otras palabras, el enfoque sería establecer tasas impositivas a niveles que generen el ingreso fiscal suficiente para financiar la maximización del crecimiento económico (Mitchell (2005)). Es así que la relación entre la curva de Rahn y Laffer muestra que el nivel de las tasas impositivas para alcanzar mencionado objetivo de crecimiento no necesariamente implicaría llegar al punto de máxima recaudación de ingresos fiscales.

¹ La curva de Rahn es un gráfico usado para ilustrar una teoría económica propuesta en 1996 por el economista americano Richard W. Rahn. Esta curva indica que hay un nivel óptimo de gasto de gobierno que maximiza el crecimiento económico. Esta teoría es usada principalmente por los liberales clásicos para defender la disminución del gasto de gobierno y los impuestos.

Trabandt y Uhlig (2011) caracterizaron cuantitativamente las curvas de Laffer de la renta de trabajo y de capital gravable para Estados Unidos y para un promedio de catorce países de la Unión Europea (EU-14). Tal esfuerzo fue realizado con el fin de aproximarse a estimar el máximo monto de recaudación de ingresos fiscales en cada uno de estos países. En términos generales, los resultados de este estudio arrojaron que las tasas impositivas podrían ser mayores y así alcanzar el máximo de ingresos fiscales.² Para el caso de Estados Unidos, sin embargo, se traducía a duplicar los impuestos a la renta del trabajo y a que los impuestos a la renta del capital pasen de 40% a 70%. Aunque tales cambios representarían el alcance de la recaudación máxima de ingresos fiscales, cuantitativamente

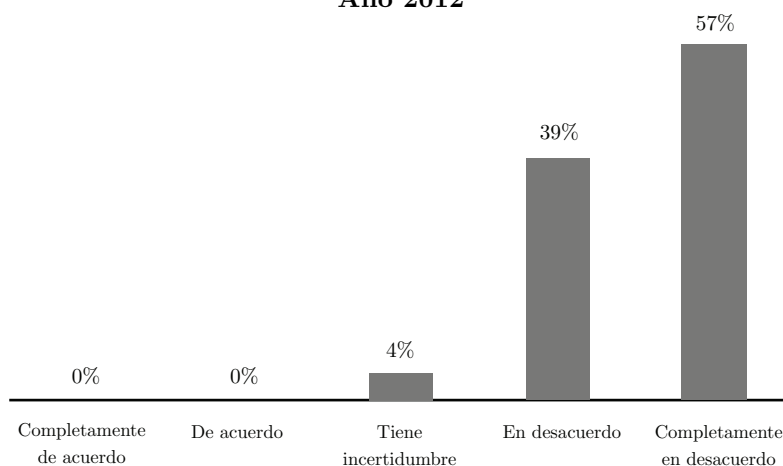
significaban un incremento de apenas el 10% de los ingresos fiscales. Mitchell (2005) frente a esta evidencia cuestiona la validez del *trade-off* existente entre el incremento de las tasas impositivas a favor de mayores ingresos fiscales. Este autor argumenta que incrementar desmedidamente las tasas impositivas, aun estando por debajo del punto máximo de recaudación, provocaría que se reduzca significativamente la renta gravable del trabajo y del capital gravable, presumiblemente por la menor producción, pero también por una combinación de evasión o elusión. De esta manera aduce que la Curva de Laffer demuestra que incluso el aumento de impuestos que genera incrementos de ingresos fiscales puede ser perjudicial para la economía.

Encuestas a economistas expertos

En el año 2012 el Foro “*Initiative on Global Markets (IGM)*”, que es un grupo de economistas³ de prestigiosas universidades de los Estados Unidos, levantó una encuesta sobre diversos temas de política económica. Entre ellos, se les preguntó a 41 expertos sobre la relación implícita en la Curva de Laffer. La pregunta era: ¿una reducción de las

tarifas del impuesto a la renta en este momento, logrará un incremento del ingreso en tal magnitud que provocará que la recaudación fiscal dentro de cinco años será mayor que bajo el escenario de no modificar nada? Las respuestas de los 41 expertos se presentan en el gráfico 1.

Gráfico 1. Respuestas de 41 expertos a la existencia del efecto Laffer. Año 2012



Fuente y elaboración: panel de expertos del foro *Initiative on Global Markets (IGM)*

Nota: 5% no dieron una respuesta.

² Exceptuando los casos individuales de ciertos países europeos que se encontró que sus tasas impositivas se ubican en el área después del punto máximo de recaudación fiscal.

³ Son académicos de diversas posturas ideológicas (tanto demócratas, republicanos como independientes); jóvenes y mayores y de diferentes parte de Estados Unidos, con lo cual se garantiza al mínimo un sesgo en la selección de los participantes.

Como muestra el cuadro, aproximadamente el 96% de académicos entrevistados están en desacuerdo con la idea de que ocurra lo que la Curva de Laffer pronostica. Un 4% dice no tener certeza o certidumbre sobre el comportamiento esperado. Prestigiosos académicos, como Agust Deaton, Daron Acemoglu, Emanuel Saez o Alan Auerbach, están en desacuerdo de la existencia de la Curva en función de la evidencia que las investigaciones han mostrado (ver anexo 1 para ver toda la lista de académicos y su voto a favor o en contra de la hipótesis). Barianne Bertrand, Darrel Duffie y Claudia Goldin han afirmado que no puede tener certeza de la existencia de la Curva.

Por ejemplo Edward Lazaer (Standford) comenta: “*Existe poca (o ninguna) evidencia que las tasas hayan excedido el nivel de máxima recaudación. Revisen a Man-kiw o Feldstain*”.

David Autor (MIT) también tiene una opinión semejante: “*No soy consciente de evidencia en la historia reciente en donde las rebajas de impuestos incrementaron la recaudación*”.

Austan Goolsbee (U. Chigago) señala: “*El aterrizaje en la luna fue real. La evolución existe. Las rebajas de impuestos reducen la recaudación. Esto ha sido demostrado por cientos de estudios*”.

Michael Greenstone (U. Chigago) señala: “*Toda la evidencia que conozco sugiere que rebajar los impuestos marginalmente de su nivel vigente, reduce la recaudación, inclusive dentro de cinco años*”.

Los académicos vienen discutiendo la existencia de la curva en los países desarrollados, buscando ejemplos que concuerden con los argumentos a favor y en contra. Por un lado, el propio Laffer escribe en su defensa y usa la rebaja en el impuesto a las ganancias de capital y la supuesta relación con el incremento en los beneficios para argumenta su postura en varias ocasiones en Estados Unidos. En cambio, los detractores de la Curva también aplican una serie de ejemplos de la nula efectividad de los recortes. El más reciente compara como California, que realizó un alza de impuestos, tuvo mejor desempeño económico que Kansas, que en 2012 aplicó una importante rebaja fiscal. La dificultad de poder tener una evaluación creíble dificulta la discusión, pues es poco riguroso argumentar que una rebaja de impuesto causa crecimiento económico sin tener en cuenta el gran número de complejidades y relaciones macroeconómicas. La pregunta que surge es... ¿No existieron otros factores que ocurrieron al mismo tiempo que puede distorsionar la evaluación? Evidentemente, es imposible aislar todos los efectos. Por ende, surge una imposibilidad de evaluar cuantitativamente la Curva de Laffer.

* * *

Laffer en América Latina

América Latina resulta un terreno fértil para ver como un argumento puede ser llevado al absurdo y con ello evidenciar como el concepto de la Curva de Laffer tiene un papel eminentemente político más que técnico. América Latina ha sido históricamente un continente de baja tributación formal (tarifas nominales bajas) y efectiva (tipos impositivos efectivos) al haber consolidado un complejo sistema de incentivos, beneficios y agujeros fiscales que erosionan las bases imponibles de los países. A pesar de esta realidad, los grupos de poder económico latinoamericano justifican la existencia de la Curva de Laffer como una verdad irre-

futable. Si se acepta como válido el principio de una curva en forma de U invertida, se reconoce que existe momentos en que un incremento de la tarifa lleva a una mayor recaudación (parte inicial de la curva). Asumiendo por un momento la existencia de la curva, la baja tributación de América Latina hace presumir que nos encontraríamos en la parte inicial de la curva, conservando una distancia considerable al punto máximo de la U invertida. Y en caso de que estemos cerca del punto máximo o a la derecha de la misma –o zona ineficaz–, ¿por qué los países de América Latina no han visto como su recaudación fiscal se incre-

menta producto de reformas que reducen impuestos desde la década de los 70? Si la curva fuese cierta las economías latinoamericanas deberían haber tenido tasas de crecimiento más altas producto de la reducción paulatina de los tributos sobre la renta de las personas físicas desde hace cuatro décadas. Hay que entender que el sistema tributario se ha consolidado por una mejor institucionalidad de las Administraciones Tributarias y gracias al IVA (mejores bases y mayores tarifas), pero también ha visto como las alícuotas de impuesto a la renta han venido disminuyendo en las últimas décadas (Tanzi et al. (2013); Morán y Trigueros (2016)). A la vez los incentivos han proliferado en toda la región a consecuencia de teorías como la de Laffer. Sin embargo, las condiciones de crecimiento no han sido distintas al pasado ni tampoco los países han logrado superar las restricciones productivas.

La política económica en la región se enfrenta a una encrucijada: por un lado, las cámaras empresariales como celadores de la baja tributación presionan por más beneficios y menores impuestos; por otro, la sociedad demanda mejores y mayores prestaciones sociales.

En este dilema, la Curva de Laffer se ha convertido en el sentido común y aceptada como un credo a pesar de que no existe evidencia robusta de su vigencia. En este contexto, la política pública se ve sumida en restricción autoimpuesta, lo que desemboca a un escenario de baja tributación y bajos servicios públicos.

La literatura en relación con la Curva de Laffer no es tan fértil en América Latina como en los países desarrollados. De los estudios existentes la mayoría realizan correlaciones macroeconómicas de la recaudación tributaria agregada respecto a un tipo impositivo estimado a nivel macro (presión tributaria). Ventocilla (2011) estima para el Perú una ecuación polinomial de segundo grado entre la recaudación tributaria y la presión tributaria en el período 1970–2010. Llega a la conclusión de que para el caso del Perú la tasa a la cual se maximiza la recaudación es del 15%, es decir, cualquier valor por encima de

este umbral genera pérdida recaudatoria como señala la teoría. González y Doria (2007) aplica el marco convencional para tres tributos en la ciudad de Cartagena y estima una relación econométrica entre el recaudo y la tasa impositiva media. Si bien encuentra una relación inelástica (un 1% de incremento de la tasa aumenta la recaudación en menos del 1%), no se encuentra un signo negativo, es decir, se presume que Cartagena no ha alcanzado el punto máximo. Bejarano (2008) usando la misma estrategia econométrica, estima el punto máximo de la curva en la economía colombiana para el período 1980–2005; llegando a la conclusión que la presión óptima es del 13%. Recientemente Gómez Ortega (2014) ha hecho la misma estimación para Colombia llegando a iguales conclusiones. La escasez de datos debilita las conclusiones de estos estudios que se caracterizan por la hiper simplificación de la especificación del modelo.

La Curva de Laffer también ha sido estimada en Ecuador y encuentran que el punto óptimo es menor a la presión tributaria actual lo cual sugeriría que la economía ecuatoriana ya está en el punto ineficaz de la curva (Cepeda (2016); Zambrano (2016)). En cambio Gárate (2016) no halla que el IVA se encuentre en el punto máximo para Ecuador.

Cruz (2016) para el caso de México, usa la misma estrategia que los estudios anteriores. En este caso la diferencia es que emplea datos de corte transversal entre unidades federativas de México. Los resultados concuerdan con otros estudios para América Latina. En todos los casos, los estudios muestran una realidad hiper simplificada. A similares conclusiones llegan para el caso de Brasil y Argentina, al discutir la validez de lo inefectivo de incrementar las alícuotas de impuestos (O'Connor (2006); Texeira (2008)).

En definitiva, la Curva de Laffer en la región está asumida como una verdad, mas los estudios son escasos y los pocos que la abordan, sus resultados son altamente discutibles. Algunas de las limitaciones que se puede hacer a la estrategia de estimación de la Curva de Laffer son:

* La estrategia econométrica sin duda deja varios reparos: el número de observaciones y la agregación de los mismos levanta dudas a la hora de poder concluir una relación robusta entre la tasa impositiva y la recaudación.

* Sin embargo, la mayor limitación podría estar en que todos los modelos padecen de variables omitidas, lo cual sesga los resultados. Ninguno de los estudios controla por una serie variables cruciales a la hora de entender la evolución de la presión tributaria en América Latina. Son muchos los factores que pueden estar siendo omitidos, desde factores macroeconómicos hasta fiscales. En este caso nos concentraremos en uno es especial: Los sistemas tributarios han evolucionado de forma favorable en los últimos treinta años, de hecho, esto se ha documentado como la revolución fiscal de los años 80 (Tanzi et al. (2013)). Los avances en los métodos de control, la profesionalización de los funcionarios y la alta innovación en el IVA son factores impostergables a la hora de analizar de forma correcta el contexto de una posible Curva de Laffer. Muchos de los estudios sobre Curva de Laffer en América Latina se aplican con datos de este período de profundas transformaciones institucionales. Esto deja en entredicho la validez de las estimaciones econométricas pues no se evidencia una discusión profunda sobre por qué los resultados son robustos a pesar de todos los factores que se omiten.

* Otro hecho importante en la tributación en América Latina fue la inclusión de grandes capas de ciudadanos a la tributación; las rentas de relación de dependencia mejoraron notablemente su cobertura en los últimos treinta años. En este sentido ¿cómo se puede aislar el efecto de ampliación de bases imponibles de la supuesta subida de tarifas? Parece imposible cuando se sigue una estrategia tan agregada como los estudios analizados. Recordemos que la teoría se fundamenta en la relación de tarifas impositiva y recaudación; los estudios empíricos usan tipos impositivos efectivos, que no necesariamente es lo mismo

pues en ésta última relación se fusionan efectos de incrementos de bases imponibles como de tarifas.

* Hay efectos diferenciados en evolución de las tarifas de América Latina. Mientras las tarifas de IVA tendieron a subir en las últimas tres décadas, las tarifas de impuesto a la renta se redujeron. Las tarifas de los impuestos al comercio exterior (importación y exportación) también se disminuyeron producto de la liberalización comercial a raíz de la globalización. ¿Cómo distinguen este efecto los estudios? No hay una estrategia puntual que ayude a comprender esto, pues hay cambios en diferentes direcciones en cuanto a las tarifas en los países.

* El tipo impositivo medio también se ve influenciado por la generación de exoneraciones. En América Latina proliferaron los incentivos tributarios, las zonas especiales y la reducción de aranceles. En este sentido el Tipo Impositivo medio está influenciado por factores en ambas direcciones: que incrementan la recaudación y otros que reducen la recaudación. Por ende ¿qué estamos midiendo con las correlaciones de los estudios?

* Ya en materia de técnica tributaria, todo funcionario de una administración tributaria sabe que la recaudación tributaria encierra efectos económicos y legales que son difícil de separar. Cuando se quiere hacer análisis más profundos, se debe tratar de distinguir estos dos efectos, caso contrario las conclusiones pueden ser erradas. Por ejemplo, en los casos de los estudios revisados no se ha considerado factores como las amnistías tributarias, el efecto dinámico de las políticas en el sentido que un cambio legal puede repercutir en la recaudación del año posterior; la variabilidad a la hora de definir qué es presión tributaria (recaudación bruta/ neta de devoluciones, entre otros factores); entre muchas otras particularidades propias de la gestión tributaria.

* En materia fiscal no se puede dejar de mencionar el efecto de los multiplicadores fiscales que pueden influir en el PIB y por ende en la recaudación. Es decir, si en un año se sube la tarifa pero al mismo tiempo se entrega un subsidio a la economía, entonces en términos macro el efecto sería neutralizado; si consideramos que el multiplicador fiscal del gasto es mayor que el de impuestos (FMI, 2015), entonces el multiplicador de gasto público compensaría cualquier efecto negativo del aumento de tarifas. Esto deja en evidencia que la Curva de Laffer es un concepto parcial poco aplicable a la realidad que deja por fuera la otra parte de la política fiscal como es el gasto público.

El trabajo de Aliaga y Oropeza (2015) es tal vez el único estudio que redirecciona el estudio de la Curva de Laffer

en América Latina al cambiar la estrategia cuantitativa de su estimación, mediante la realización de un experimento controlado para el caso de Bolivia. Si bien existen limitaciones en los ejercicios de economía experimental para generalizar los resultados (por ser pocos casos y no enfrentar a los participantes a decisiones de la vida real) estos ejercicios aíslan los resultados de otros efectos que pueden sesgar las conclusiones, que es común en las estimaciones macroeconómicas. Este tipo de ejercicios son interesantes como punto de partida para un análisis más pormenorizado de la vigencia de la Curva de Laffer.

* * *

Una reflexión sin punto final

La Curva de Laffer es el reflejo del hiper reduccionismo de una disciplina que busca siempre respuestas fáciles a problemas difíciles. Aceptar como concepto central de la tributación es jugar un rol limitado en el entendimiento de una realidad siempre compleja, cambiante y dependiente del contexto y el lugar. La Curva de Laffer por sí sola no es capaz de pronosticar si una reducción de impuestos aumentará o no la recaudación tributaria en la política pública real. Cuando se acepta que la variación de la recaudación ante un cambio de las tasas impositivas depende de varios factores, entonces Laffer pierde validez como instrumento real de política y se convierte en un argumento netamente político. La estructura del sistema tributario, la temporalidad, la facilidad de traslado a actividades informales, el valor de las tasas de impuestos, la normativa, los posibles vacíos legales y los factores productivos procíclicos, por citar algunos, son factores medulares en la comprensión del fenómeno aquí discutido, los cuales juegan un rol trascendental entre la relación tasas impositivas e ingresos fiscales. En todo caso lo cierto es que América Latina demanda una mayor contrastación

empírica de la existencia o en qué punto de la curva se encuentra la economía.

Estudios agregados no hacen más que crear una cortina de humo a una discusión hiper politizada con pocos sustentos empíricos. La nueva economía latinoamericana demanda mejores estudios, más específicos de la realidad y que consideren los factores intrínsecos de la realidad económica y social de la tributación, que, por definición, es compleja y cambiante.

Los centros de pensamiento en América Latina deben mejorar la rigurosidad a la hora de estimar la Curva de Laffer. Se debe tratar cada tributo, cada momento y cada contexto de forma específica. América Latina no puede darse el lujo de imponer techos máximos a sus sistemas tributarios sin una verificación exhaustiva de la vigencia de dicha Curva. En momentos de un escenario internacional adverso, las políticas tributarias juegan un rol central a la hora de preservar el empleo, el crecimiento y la equidad.

Referencias

- Aliaga, J. y Oropeza, A. (2015). «Análisis experimental de la Curva de Laffer y la evasión fiscal en Bolivia». *LAJED*, (24):121–153.
- Bejarano, H. (2008). Verificación empírica de la curva de laffer en la economía colombiana (1980-2005). *Revista Facultad de Ciencias Económicas*, XVI, 151–164.
- Canto, V. A., Joines, D. H. y Laffer, A. B. (1981). Tax Rates, Factor Employment, and Market Production. In *The Supply-side Effects of Economic-policy. Vol. 1. N.p.*, 3–32. Springer.
- Cepeda, J. (2016). Impacto de los tipos impositivos en la composición del ingreso fiscal del ecuador con la aplicación de la curva de laffer durante el período 2000-2014. *B.S. thesis, Universidad Nacional de Chimborazo*.
- Cruz, E. (2016). La Curva de Laffer como herramienta para la recaudación óptima en las entidades federativas de México. *Colegio de Administración y Economía*.
- Feldstein, M. (1995). The effect of marginal tax rates on taxable income: a panel study of the 1986 tax reform act. *Journal of Political Economy*, 103(3):551–572.
- FMI (2015). Options for low income countries? *effective and efficient use of tax incentives for investment*. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pp/ppindex.aspx>.
- Gárate, K. (2016). Verificación Empírica de la Curva de Laffer en la Economía Ecuatoriana (2000-2016). Universidad San Francisco de Quito.
- Gómez Ortega, A. M. (2014). Evasión en el impuesto de renta de personas jurídicas y análisis empírico de la Curva de Laffer. Universidad del Valle.
- González, D. y Doria, M. (2007). La Curva de Laffer y la optimización del recaudo tributario en Cartagena Colombia. *MPRA Paper No. 2703*.
- Goolsbee, A., Hall, R. E. y Katz, L. F. (1999). Evidence on the High-Income Laffer Curve from Six Decades of Tax Reform. *Brookings Papers on Economic Activity*.
- Gordon, R. H. y Slemrod, J. (1998). Are “real” responses to taxes simply income shifting between corporate and personal tax bases? *Technical Report w6576, National Bureau of Economic Research*.
- Heckman, J. J. (1998). Detecting Discrimination. *The Journal of Economic Perspectives*, 12(2, (Spring, 1998)):101–116.
- Henderson, D. (1981). Limitations of the Laffer Curve as a justification for tax cuts. *The Cato journal : an interdisciplinary journal of public policy analysis*, 1(1).
- Malcomson, J. M. (1986). Some analytics of the Laffer curve. *Journal of Public Economics*, 29(3):263–279.
- Mitchell, D. J. (2005). The impact of government spending on economic growth. *The Heritage Foundation Background-der en*, 1813:1–18.
- Morán, D. y Trigueros, M. E. P. (2016). La tributación en américa latina en los últimos cincuenta años. *Documentos-Instituto de Estudios Fiscales*, (Documento No 18).
- Nielsen, R. (2012). The Mythical Laffer Curve. *Whistling in the Wind*.

- O'Connor, E. A. (2006). Algunas consideraciones acerca de la eficiencia del IVA en la Argentina. *Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de Córdoba.*
- Pencavel, J. H. (1981). The Effects of Incomes Policies on the Frequency and Size of Wage Changes. *Economica, London School of Economics and Political Science*, volume 49(194), 147–59. May.
- Saez, E. (2004). Reported incomes and marginal tax rates, 1960-2000: evidence and policy implications. *Tax policy and the economy*, 18. MIT Press:117–174.
- Schmitt-Grohé, S. y Uribe, M. (1997). Balanced Budget rules, Distortionary Taxes, and Aggregate Instability. *Journal of political economy*, 105(5):976–1000.
- Tanzi, V. et al. (2013). Tax Reform in Latin America: A long term assessment. *Wilson Center.*
- Texeira, V. (2008). La estimación de la Curva de Laffer para Brasil: un abordaje mediante frontera estocástica. UNB.
- Trabandt, M. y Uhlig, H. (2009). How far are we from the slippery slope? The Laffer curve revisited. national bureau of economic research. *Technical Report w15343, National Bureau of Economic Research.*
- Trabandt, M. y Uhlig, H. (2011). The laffer curve revisited. *Journal of Monetary Economics*, 58(4):305–327.
- Ventocilla, J. E. (2011). En busca de la curva de laffer para el caso peruano. *Horizonte económico*, 1.
- Yanagawa, N. y Uhlig, H. (1996). Increasing the capital income tax may lead to faster growth. *European Economic Review*, 40(8):1521–1540.
- Zambrano, L. (2016). La Curva de Laffer y los efectos de la tasa impositiva sobre los ingresos fiscales en la economía ecuatoriana: periodo 1970-2016. Universidad Espíritu Santo.

ANEXO 1. Respuestas de los investigadores respecto a la Curva de Laffer

Participant	University	Vote
<u>Daron Acemoglu</u>	MIT	Strongly Disagree
<u>Alberto Alesina</u>	Harvard	Did Not Answer
<u>Joseph Altonji</u>	Yale	Strongly Disagree
<u>Alan Auerbach</u>	Berkeley	Disagree
<u>David Autor</u>	MIT	Strongly Disagree
<u>Katherine Baicker</u>	Harvard	Strongly Disagree
<u>Marianne Bertrand</u>	Chicago	Uncertain
<u>Raj Chetty</u>	Harvard	Strongly Disagree
<u>Judith Chevalier</u>	Yale	Did Not Answer
<u>Janet Currie</u>	Princeton	Disagree
<u>David Cutler</u>	Harvard	Disagree
<u>Angus Deaton</u>	Princeton	Strongly Disagree
<u>Darrel Duffie</u>	Stanford	Uncertain
<u>Aaron Edlin</u>	Berkeley	Did Not Answer
<u>Barry Eichengreen</u>	Berkeley	Disagree
<u>Ray Fair</u>	Yale	Did Not Answer
<u>Pinelopi Goldberg</u>	Yale	Did Not Answer
<u>Claudia Goldin</u>	Harvard	Uncertain
<u>Austan Goolsbee</u>	Chicago	Strongly Disagree
<u>Michael Greenstone</u>	Chicago	Strongly Disagree
<u>Robert Hall</u>	Stanford	Disagree
<u>Bengt Holmstrom</u>	MIT	Disagree
<u>Caroline Hoxby</u>	Stanford	Did Not Answer
<u>Kenneth Judd</u>	Stanford	Strongly Disagree
<u>Anil Kashyap</u>	Chicago	Disagree
<u>Pete Klenow</u>	Stanford	Strongly Disagree
<u>Edward Lazear</u>	Stanford	Strongly Disagree
<u>Jonathan Levin</u>	Stanford	No Opinion
<u>Eric Maskin</u>	Harvard	No Opinion
<u>William Nordhaus</u>	Yale	Strongly Disagree
<u>Maurice Obstfeld</u>	Berkeley	Disagree
<u>Emmanuel Saez</u>	Berkeley	Disagree
<u>Jose Sheinkman</u>	Princeton	Strongly Disagree
<u>Richard Schmalensee</u>	MIT	Disagree
<u>Hyun Song Shin</u>	Princeton	Disagree
<u>James Stock</u>	Harvard	Did Not Answer
<u>Nancy Stokey</u>	Chicago	Disagree
<u>Richard Thaler</u>	Chicago	Strongly Disagree
<u>Christopher Udry</u>	Yale	Strongly Disagree
<u>Luigi Zingales</u>	Chicago	Disagree