

Evaldo A. Cabarrouy, Ph.D.

El impuesto al valor agregado: una alternativa para Puerto Rico

Resumen

El impuesto sobre valor agregado (IVA) se considera a menudo como el mejor modo de fomentar la imparcialidad y uniformidad de la carga tributaria y de ofrecer incentivos para promover la eficiente asignación de recursos. El IVA es un impuesto a las ventas cuya incidencia, en principio, sólo recae sobre los consumidores finales. El impuesto se recauda como una proporción del valor agregado generado en la producción de bienes y servicios en cada etapa de la cadena de producción y distribución. El IVA como vigorosa fuente de recaudo, estrechamente vinculada a los aumentos del consumo, se ha vuelto una parte decisiva de los recaudos globales para todos los países que lo utilizan. En este trabajo por lo tanto, se centra la atención en cómo opera el IVA y los problemas que puede suscitar su aplicación. Sin embargo, la hipótesis de base que se propone postula que los impuestos sobre los productos, especialmente aquellos impuestos sobre el consumo tales como el IVA, tienen muchos atractivos para Puerto Rico. La introducción en Puerto Rico de un IVA como sustituto de los impuestos selectivos sobre los productos (arbitrios) podría representar una posible fuente alterna de ingresos más alta para el fisco al ampliar la base contributiva y reducir significativamente la evasión tributaria.

Como lo indica el nombre, el impuesto al valor agregado (IVA) es un gravamen que recae sobre el valor agregado generado en la producción de bienes y servicios. El valor agregado es igual al valor de mercado de los bienes y servicios, menos el costo de los insumos —o sea la diferencia entre su precio de venta y el costo de los insumos para el vendedor— y puede ser aproximado a los costos de mano de obra y capital en que incurren las empresas desde la producción inicial a la distribución y consumo final. El surgimiento de este tipo de impuesto al consumo ha sido un fenómeno tributario sin paralelo ya que hace cuarenta años el IVA era un impuesto virtualmente desconocido. Las primeras contribuciones teóricas se hicieron alrededor del año 1920, son hoy parte importante de los sistemas tributarios de más de 60 países alrededor del mundo. En América Latina el IVA desempeñó un papel fundamental en la mayoría de las reformas en gran escala llevadas a cabo durante la pasada década, y en general reemplazó a un conjunto de impuestos a las ventas de base relativamente reducida por una tasa uniforme con una base más amplia de bienes y servicios. También el IVA parece ser el mejor candidato para la recaudación tributaria en las economías en transición. La reforma tributaria —respal-

Catedrático Asociado, Departamento de Finanzas, Facultad de Administración de Empresas, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. El autor desea agradecer las útiles observaciones y sugerencias de Ramón J. Cao García y los comentarios formulados por evaluadores anónimos a los que se le encomendó este trabajo. Agradece también a los Decanatos de Administración de Empresas y de Asuntos Académicos por el apoyo recibido a través del Programa de Iniciativas de Verano.

dada con la asistencia técnica del Fondo Monetario Internacional en muchos de estos países— ha entrañado la sustitución del antiguo sistema de impuesto sobre transacciones por un nuevo impuesto al valor agregado.¹

El impuesto sobre valor agregado (IVA) se considera, a menudo, como el mejor modo de fomentar la imparcialidad y uniformidad de la carga tributaria y de ofrecer incentivos para promover la eficiente asignación de recursos. El IVA es un impuesto a las ventas cuya incidencia, en principio, sólo recae sobre los consumidores finales. El impuesto se recauda como una proporción del valor agregado generado en la producción de bienes y servicios en cada etapa de la cadena de producción y distribución. El IVA como vigorosa fuente de recaudo estrechamente vinculada a los aumentos del consumo, se ha convertido en una parte decisiva de los recaudos globales para todos los países que lo utilizan. Este trabajo, por lo tanto, centra la atención en cómo opera el IVA y los problemas que puede suscitar su aplicación. Sin embargo, la hipótesis de base que se propone postula que los impuestos sobre los productos, especialmente aquellos impuestos sobre el consumo tales como el IVA, tienen muchos atractivos para Puerto Rico. La introducción en Puerto Rico de un IVA como sustituto de los impuestos selectivos sobre los productos (arbitrios) podría representar una posible fuente alterna de ingresos más alta para el fisco al ampliar la base contributiva y reducir significativamente la evasión tributaria.

El artículo comienza analizando las fuentes de ingresos del gobierno central del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ELA) y la proporción de estas recaudaciones por concepto de impuestos. Las características de los impuestos al consumo del tipo como el IVA en comparación con otros impuestos generales sobre los productos (es decir impuesto sobre las ventas y la cifra de negocios), sus costos y beneficios se consideran a continuación, antes de describir las decisiones que se deben tomar para definir las características de dicho impuesto. Tras presentar un análisis de los posibles efectos económicos del IVA, se formulan algunas observaciones a manera de conclusión. Una breve presentación de las principales acciones que deben cumplirse para la implantación de un IVA se incluye en el apéndice A, seguido de una bibliografía selectiva sobre el tema. (Apéndice B.)

La estructura tributaria de Puerto Rico

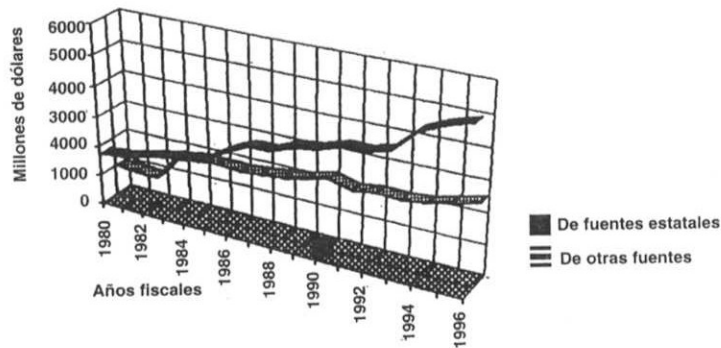
Los ingresos del gobierno central en Puerto Rico, representados principalmente por las rentas periódicas netas, provienen de dos fuentes de in-

greso: las fuentes estatales que representan más de las dos terceras partes del total de las rentas periódicas netas del gobierno y las fuentes externas que se componen de los derechos de aduana, los arbitrios sobre embarque de ron y tabaco y las aportaciones federales (véase la Gráfica 1). Los ingresos de fuentes estatales se pueden clasificar a su vez en ingresos por contribuciones e ingresos no contributivos tales como licencias, ingresos del juego de lotería, derechos de multa y penalidades. En éstos los ingresos tributarios son la principal fuente de ingresos del gobierno central, mientras que los ingresos no contributivos son de menor importancia (véase la Gráfica 1, en la página siguiente). Esta sección por lo tanto, examina los impuestos o pagos obligatorios y sin contraprestación recaudados por el gobierno central.

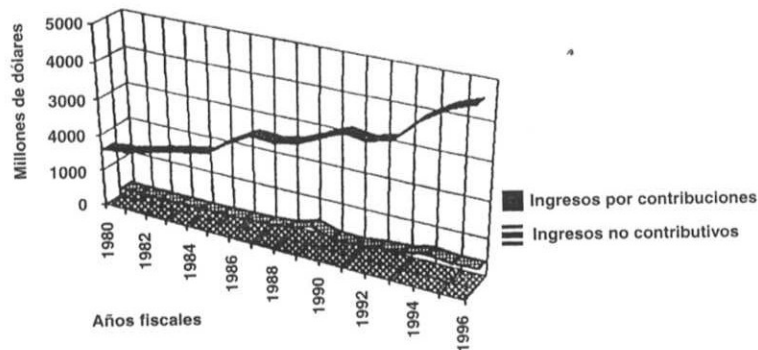
La estructura de los ingresos por contribuciones puede variar de un país a otro, en cuestiones o asuntos tanto de nivel como de composición. En Puerto Rico los ingresos por contribuciones como proporción del producto bruto sólo han mostrado un ligero aumento en las últimas dos décadas (véase la Gráfica 2). Entre 1988 y 1996 la relación media impuestos - producto bruto (carga tributaria) fue de alrededor del 15 por ciento. Sin embargo, la variación anual ha sido mucho más pronunciada de un año a otro para los ingresos por contribuciones que para el producto bruto (véase la Gráfica 2, parte inferior). Esto ha creado la necesidad de aumentar el endeudamiento público a corto y largo plazo y establecer medidas para obtener ingresos gubernamentales adicionales a los devengados por los impuestos vigentes.²

La composición de las recaudaciones impositivas se pueden considerar en dos rubros, a saber: impuestos directos sobre las personas físicas y las corporaciones, e impuestos indirectos sobre los bienes y servicios (impuestos sobre los productos). En Puerto Rico los impuestos directos incluyen las contribuciones que se imponen sobre el ingreso de las personas físicas y sobre la renta de las corporaciones y sociedades, así como otros impuestos directos, que consisten en gravámenes sobre la propiedad y sobre herencias y donaciones. Los impuestos indirectos comprenden los arbitrios o impuestos selectivos al consumo de determinados productos. Entre los recaudos por este concepto se destacan el arbitrio general del cinco por ciento, el cual se impone a las importaciones exceptuando ciertos artículos, el arbitrio sobre vehículos de motor y accesorios, arbitrios por el consumo de bebidas alcohólicas y aquellos sobre la importación de petróleo crudo y sus derivados (véase la Gráfica 3). Otros impuestos indirectos sobre el comercio internacional, a saber, sobre embarques de ron y derechos de aduana se clasifican

Gráfica 1
Puerto Rico: Ingresos Periódicos del Gobierno Central
Años Fiscales 1980-1996

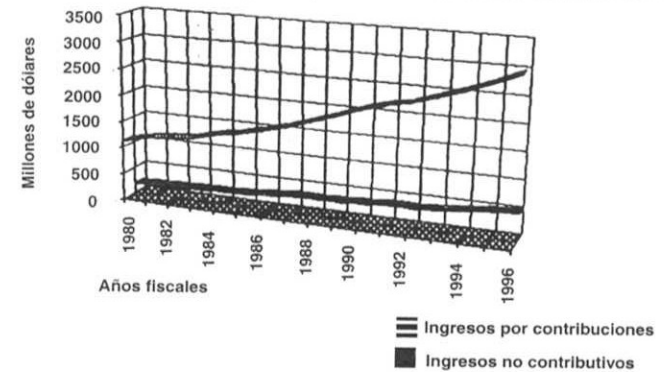


Puerto Rico: Ingresos de Fuentes Estatales
Años Fiscales 1980-1996

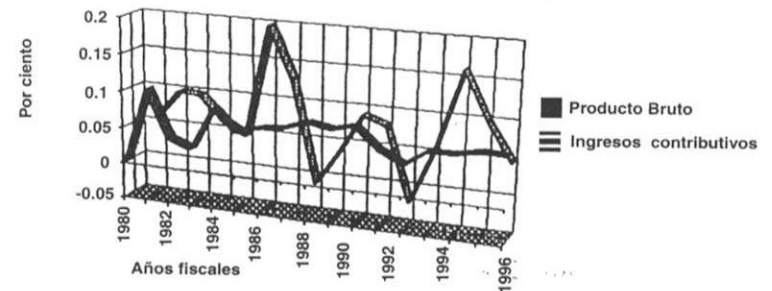


Fuentes: Junta de Planificación. *Informe Económico del Gobernador*. Apéndice Estadístico, varios años.

Gráfica 2
Tendencias en las Relaciones por Contribuciones y el Producto Bruto, 1980 a 1996
Puerto Rico: Producto Bruto e Ingresos por Contribuciones del Gobierno Central



Puerto Rico: Variaciones Anuales en el Producto Bruto e Ingresos por Contribuciones

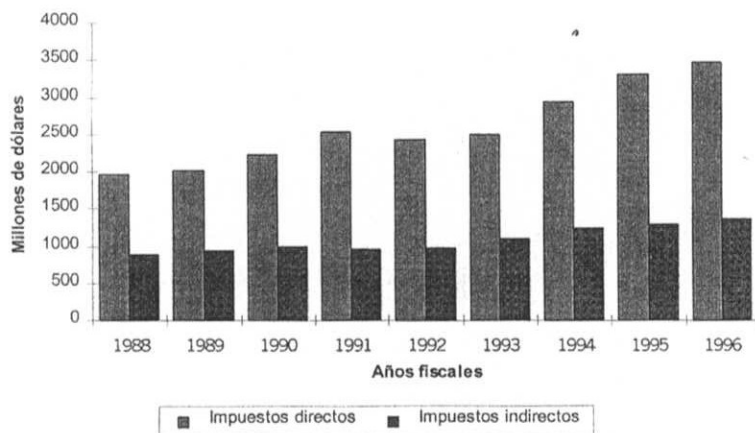
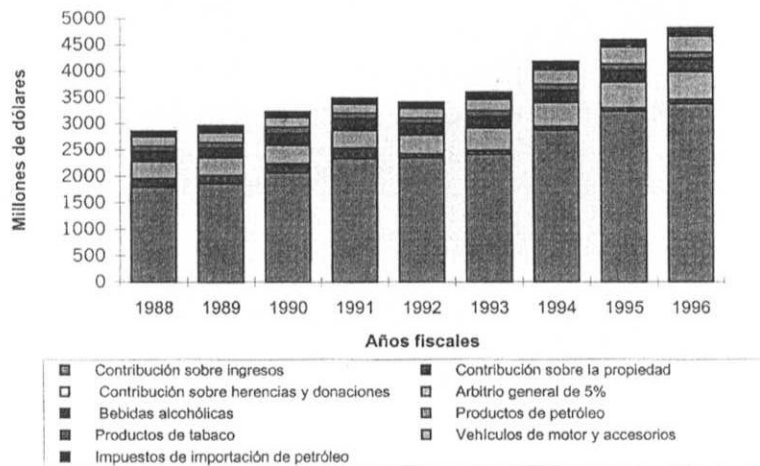


Fuentes: Junta de Planificación. *Informe Económico del Gobernador*. Apéndice Estadístico, varios años.

como ingresos de fuentes externas porque son aplicados y cobrados por el gobierno de los EE.UU. que, luego de deducir los costos operacionales, los hace llegar al gobierno central.

De la composición tributaria de Puerto Rico se desprenden dos puntos importantes que son evidentes. En primer lugar, las recaudaciones de los

Gráfica 3
Puerto Rico: Distribución de los Ingresos por Contribuciones 1988 - 1996



Fuente: Junta de Planificación. Informe Económico al Gobernador. Apéndice Estadístico, varios años.

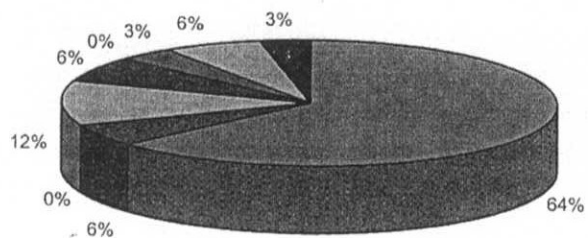
impuestos que se imponen sobre la propiedad, sobre las herencias y donaciones, y los ingresos de fuentes no contributivas son casi insignificantes en comparación con los recaudos por concepto de contribución sobre in-

gresos y de arbitrios. En segundo lugar, los ingresos del gobierno dependen cada vez más de los impuestos directos, principalmente de las contribuciones sobre ingresos de los individuos. En 1988 los impuestos sobre ingresos representaron alrededor del 64 por ciento del total de los ingresos contributivos del gobierno; en contraste, esta proporción aumentó 71 por ciento del total de ingresos por contribuciones en 1996. De igual manera, la proporción de las recaudaciones por concepto de impuestos indirectos sobre productos disminuyó de forma significativa entre 1988 y 1996. En 1988 las recaudaciones por concepto de impuestos indirectos representaron alrededor del 31 por ciento de los ingresos tributarios del gobierno central, en 1996 esta proporción se había reducido al 28 por ciento del total de ingresos tributarios (véase las Gráficas 4 y 5).

Según el Banco Mundial en los países industrializados los impuestos sobre ingresos y otros impuestos directos con frecuencia son importantes como proporción del ingreso tributario (aun así, la proporción de los ingresos contributivos representada por los impuestos sobre ingreso fluctúa entre los diversos grupos de países desarrollados).³ A pesar de esto, las contribuciones sobre ingreso presentan, por lo general, graves fallas en lo que respecta a la equidad horizontal porque la cobertura de los instrumentos de tributación es irregular y se impone de forma arbitraria. El sistema tributario puede captar ingresos en algunas actividades del sector estructurado, pero no su equivalente en actividades del sector no estructurado, o en otras del sector estructurado difíciles de gravar, como los servicios profesionales.⁴ Ello debilita la credibilidad del sistema, así como la voluntad de pago del contribuyente medio. En Puerto Rico, al igual que en muchos otros países, tradicionalmente se ha centrado la atención en la distribución de los ingresos y en las posibilidades de reducir la desigualdad de los mismos mediante la aplicación de mayores impuestos a los ricos que a los pobres (equidad vertical), en vez de concentrarse en el trato contributivo que se da a quienes perciben ingresos similares (equidad horizontal); en otras palabras, a la imparcialidad de los impuestos.⁵ Por consiguiente, para fines contributivos, la equidad puede tener más importancia en la distribución del gasto familiar que en la distribución del ingreso personal. Un impuesto al consumo, como alternativa a los actuales impuestos indirectos, ayudaría a distribuir la carga impositiva en forma más equitativa al reducir la alta proporción del ingreso tributario representado por los impuestos sobre la renta de los individuos.

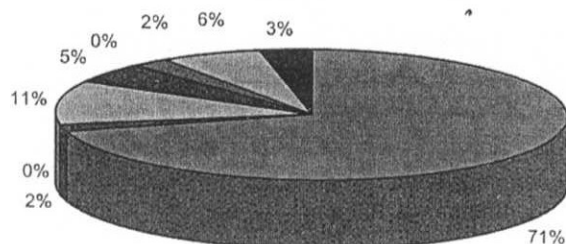
Gráfica 4
Puerto Rico: Composición de los Ingresos por Contribuciones

1988



■ Contribución sobre ingresos	■ Contribución sobre la propiedad
□ Contribución sobre herencias y donaciones	□ Arbitrio general de 5%
■ Bebidas alcohólicas	■ Productos de petróleo
■ Productos de tabaco	□ Vehículos de motor
■ Impuestos de importación de petróleo	

1996



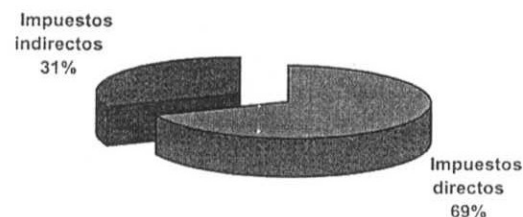
Fuentes: Junta de Planificación. *Informe Económico al Gobernador*. Apéndice Estadístico, varios años.

Impuestos indirectos al consumo: características básicas

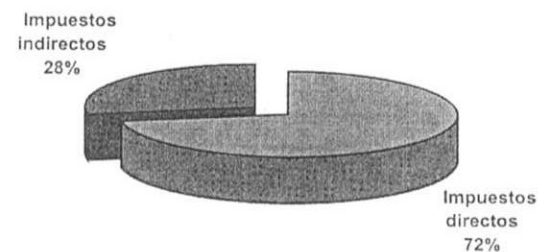
Los impuestos sobre los productos son aquéllos que se aplican a la transacción de bienes y servicios no atribuibles a factores. Incluyen el conjunto de impuestos sobre la producción y el consumo interno, así como los

Gráfica 5
Puerto Rico: Distribución de los Ingresos por Contribuciones según el Tipo de Impuesto

1988



1996



Fuentes: Junta de Planificación. *Informe Económico al Gobernador*. Apéndice Estadístico, varios años.

impuestos sobre el comercio internacional. Los impuestos sobre la producción se aplican a los bienes antes de su entrada en la cadena de distribución. A menudo se aplican éstos a las transacciones entre productores, tales como la venta de un bien intermedio. Como tales, influyen en las decisiones relativas a la producción y se desplazan a través del sistema de producción hasta afectar también las decisiones relativas al consumo. Por

el contrario, los impuestos sobre la venta de productos terminados, solamente, es decir, los impuestos sobre el consumo, por lo general no afectan a la eficiencia de la producción interna. En consecuencia, constituyen un mejor medio de obtener ingresos.

Los impuestos sobre los productos, ya sea que se apliquen a la producción o al consumo interno, pueden ser generales o selectivos. El más común de los impuestos generales sobre la producción es el impuesto que se grava sobre las transacciones de los negocios (*turnover tax*). Su base está constituida por cada una de las ventas, ya sean éstas entre empresas o entre empresas y consumidores. Como tal, es un impuesto de etapas múltiples, que se activa en cada etapa de la cadena de producción y distribución. Los impuestos sobre las transacciones de negocios son relativamente fáciles de administrar porque las autoridades fiscales no necesitan hacer distinciones entre diferentes tipos de transacciones. El precio de esa simplicidad es la distorsión de las transacciones entre productores. Además, este tipo de impuesto produce efectos de “cascada”, lo que significa que se van acumulando obligaciones tributarias a medida que las sucesivas transacciones van agregando impuestos a los ya pagados en las etapas previas de la producción y distribución.⁶ Ello aumenta el precio de los productos que utilizan insumos gravados con impuestos, como los de exportación, y da origen a la aplicación de impuestos diferenciales sobre el consumo, aun cuando el impuesto sobre las transacciones de negocios se aplique a una tasa única.

En un sistema puro de impuestos sobre consumo, todos los bienes de consumo interno, importados o de producción nacional, serían objeto de impuestos en la etapa de su venta al por menor. Las tasas podrían variar para los diferentes bienes de consumo, pero los bienes similares estarían sujetos a la misma tasa impositiva, independientemente de su origen. Todos los insumos de producción —a saber, productos intermedios, materia prima y bienes de capital— así como todas las exportaciones, estarían libres de impuestos. Como resultado de ello, los impuestos sobre el consumo tienen algunas ventajas generales sobre otros impuestos de base amplia. A diferencia de los impuestos sobre la producción, no interfieren en la elección de los productores entre insumos intermedios, o entre éstos y los factores de producción (capital, tierra y trabajo). Los impuestos sobre el consumo tampoco producen efecto de cascada en el proceso de producción, y no crean incentivos para que las empresas eludan sus obligaciones tributarias mediante integración vertical. A diferencia de los impuestos sobre el comercio internacional, no favorecen la producción para

sustitución de importaciones ni reducen los incentivos a la producción para exportación.

Los impuestos sobre los bienes de consumo son de dos tipos. El primero es un impuesto general sobre las ventas de productos terminados que se aplica a nivel de las ventas al por menor. Ello garantiza la aplicación de un impuesto a todos los bienes consumidos, pero permite que otros bienes queden libre de impuestos. El segundo es un impuesto sobre el valor agregado (IVA). La versión más común del IVA es un impuesto sobre el consumo. Se aplica a todas las transacciones de la cadena de producción y distribución, incluidas las transacciones al por menor y tiene la misma base imponible final que el impuesto sobre las ventas al por menor. Cada uno de los compradores intermedios de la cadena puede acreditar los impuestos pagados por las compras a los impuestos pagaderos por las ventas. Por consiguiente, todos los insumos quedan efectivamente libres de impuestos. El comprador final, es decir el consumidor, no tiene modo de realizar esta acreditación, por lo que todas las ventas son objeto de impuestos en esa etapa. La tasa se fija en cero para las exportaciones. Por consiguiente, la versión del IVA basada en el consumo presenta tres ventajas principales. En primer lugar, al no gravar los insumos utilizados en la producción (por ejemplo, a través de un sistema de créditos) el IVA evita simultáneamente la distorsión de la selección entre insumos, el efecto de cascada de los impuestos —que puede conducir a una integración vertical ineficiente— y la presencia de tasas impositivas efectivas múltiples en los precios al consumidor. En segundo lugar, el IVA no discrimina entre las importaciones y la producción nacional en los mercados internos. En tercer lugar, no se gravan las exportaciones. En conjunto, estas características aseguran que el impuesto no interfiera con la producción o el comercio.

Por supuesto, siempre persistirán algunas distorsiones entre los distintos sectores porque el IVA, si bien es un impuesto de alto rendimiento, puede resultar costoso de administrar para los pequeños productores agrícolas y de servicios y para las empresas pequeñas en general. Sin embargo, la tendencia a aplicar un IVA puede promover la eficacia y, a la vez, generar una cantidad sustancial de ingresos tributarios. El beneficio que más comúnmente se atribuye a los impuestos al consumo del tipo como el IVA es la eficiencia económica. Se estima que esos impuestos causan menos distorsiones que los que recaen sobre las transacciones —que pueden gravar de forma desproporcionada a los bienes cuya producción abarca varios niveles— y que los impuestos al ingreso, que gravan esta última en dos momentos:

cuando se genera y cuando se ahorra y devenga intereses o dividendos. Por lo tanto, los impuestos a las ventas entrañan un sesgo contra la producción realizada en varias etapas, y los impuestos a la renta tienden a representar un sesgo contra el ahorro. Esos sesgos pueden exacerbarse si se adopta un sistema de pluralidad de tasas.

No obstante, una cuestión bastante debatida es si la sustitución de un impuesto existente por un impuesto al valor agregado fomenta más eficazmente la producción y el ahorro. Shah y Towe señalan que respecto del ahorro, en los modelos de simulación en que se llega a esa conclusión, se toma como hipótesis la sustitución de un impuesto existente y relativamente distorsivo por un impuesto al valor agregado. Sin embargo, si el IVA se utiliza para recaudar ingresos fiscales adicionales —por ejemplo, para reducir un déficit presupuestario existente— el costo a corto plazo, según algunos autores, podría ser considerable. Este costo se debe a que el IVA tendería inicialmente a provocar un aumento de los precios por el monto del impuesto y, por ende, una reducción de los saldos monetarios y del salario real.⁷ Por el contrario, modelos en que se asume que el comportamiento de los hogares toma en cuenta el futuro en la formación de expectativas inflacionarias y riqueza, sugieren una pequeña disminución a corto plazo menos pronunciada de la producción como resultado del aumento impositivo. Estos trabajos señalan que un IVA establecido para reducir un déficit presupuestario determina una reducción moderada de la producción y considerables beneficios a más largo plazo. Mientras que aumentos a los salarios o a la renta del capital equivalentes al de los impuestos, suscitan una disminución más pronunciada de la producción, a corto plazo, y menores beneficios a largo plazo.⁸

Consideraciones claves para la implementación del IVA

Si un país desea introducir el IVA dentro de su sistema tributario debe tomar una serie de decisiones para definir las características de dicho impuesto. Las decisiones se dividen en ocho grandes rubros:

1. Debido a que el impuesto sobre el valor agregado puede tomar diferentes formas, el país debe seleccionar el tipo de IVA que desea implantar. Existen tres grandes tipos de IVA: el que se aplica al consumo, el que se aplica al ingreso y el que se aplica al producto bruto. Un IVA que se basa en el principio del destino y se centra en el uso que se le da al producto

es un impuesto sobre el consumo o ventas finales. Otro tipo de IVA, basado en el principio del origen, que se centra en el ingreso generado por una actividad, se denomina como IVA “ingreso”.⁹ Ahora bien, cuando las exportaciones y la inversión no se gravan con tasa cero, entonces el IVA se convierte en un impuesto proporcional sobre el Producto Interno Bruto. Argentina, Perú y el estado de Michigan utilizan un IVA que se aplica al ingreso, mientras que Finlandia y Marruecos son los únicos países que tienen un IVA que se aplica al producto bruto. El resto de los países tienen un IVA que se aplica al consumo por ser el más eficiente y sencillo de aplicar de todos, por lo que se ha convertido con mucho en la versión más popular de este impuesto en los países en desarrollo.

2. Cuáles productos exportados o importados serán gravados por el IVA depende de las siguientes opciones: El principio del origen (se gravan las exportaciones y se eximen de impuesto las importaciones) y el principio del destino (se gravan las importaciones y se eximen del impuesto las exportaciones).
3. Existen tres métodos mediante los cuales la empresa puede calcular el impuesto que debe pagar:
 - (i) **Método de la adición.** La empresa suma todos los pagos hechos por concepto de mano de obra y de capital, y les resta la suma de todos los pagos hechos a otras empresas por factores de producción, y a este resultado se le aplica la tasa respectiva del impuesto.
 - (ii) **Método de la resta.** A las ventas brutas y demás ingresos se les resta todos los pagos hechos a otras empresas, y a esta cantidad se le aplica la tasa respectiva.
 - (iii) **Método del crédito fiscal.** Se multiplica el total de ventas por la tasa del impuesto y esto se resta del total del IVA que se ha pagado a los suplidores, de acuerdo a las facturas emitidas por las empresas a las cuales se les ha comprado. Esto es equivalente a obtener un crédito fiscal por el IVA que se ha pagado, contra sus propios pasivos. La ventaja de este método es que incentiva al comprador a obtener una factura en la que hace constar el pago del impuesto, y de esta manera se contribuye a una más eficiente administración del impuesto. Un impuesto de este tipo equivale a un impuesto al consumo, ya que la inversión y la exportación en general no se gravan.

4. Se debe determinar cuáles serán los productos, empresas o sectores que estarían exentos del IVA. Mediante exenciones o tasas diferenciales puede darse un tratamiento preferencial a determinados sectores o productos. Shah y Towe señalan que otorgar exenciones en una etapa incipiente de la producción equivale a incrementar el costo en etapas ulteriores, porque impide a las empresas deducir de sus propias obligaciones tributarias el IVA que han pagado por los insumos. A la inversa, la aplicación de tasas diferenciales permite a las empresas que reciben un tratamiento más favorable acreditar la totalidad del IVA que hayan pagado por sus insumos.¹⁰
5. Hay también que determinar los sectores que, aunque paguen impuestos, se considera que requieren reglas especiales. Suele aplicarse una tasa cero a la exportación y a los bienes de capital. También es frecuente la aplicación de tasas preferenciales o exenciones a la asistencia médica, las pequeñas empresas, la educación y los alimentos.
6. Establecer la tasa o tasas que van a regir, aparte de la tasa de cero por ciento. La recaudación tributaria de un IVA depende de su base tributaria y de su tasa impositiva. Si no existieran exenciones, la base tributaria del IVA consistiría en el consumo personal interno. Si, en cambio, se tienen en cuenta exenciones, el hecho de que el cumplimiento tributario es inferior al 100 por ciento, y los efectos del IVA sobre otros impuestos, la base y la recaudación tributaria podrían reducirse considerablemente. Mientras más complejas sean las tasas del IVA más numeroso será el personal que se necesita para aplicarlo. Un IVA de tasa única necesita de menos personal que un IVA de tasas múltiples. Además, crea menos distorsiones al sistema de precios, es más eficiente y reduce las posibilidades de evasión. A veces, legisladores deseosos de mostrar su conciencia de equidad, suelen introducir tarifas múltiples y exenciones complicadas; y no se percatan del costo que tiene para el público contribuyente el personal adicional que se requiere para administrar el impuesto más complicado. Es interesante señalar como cuestión general, las tendencias de los IVA más recientes han sido hacia la reducción del número de tasas de IVA, y que los países que utilizaban múltiples tasas han estado procurando reducir su número.¹¹
7. Existen dos técnicas para exonerar el pago del IVA: una exoneración directa (la firma no necesita llenar ningún formulario para devolver el IVA); y la aplicación de una tasa de cero por ciento y obtiene una devolución del IVA que haya pagado en etapas anteriores). Típicamente, a

- las pequeñas empresas se les exime del pago del IVA. Ello se hace por dos razones. Una es eficiencia administrativa, ya que resulta muy costoso gravar a empresas con volúmenes muy pequeños de transacciones. La otra razón es darle un subsidio al pequeño comerciante local. Adoptar tal exención, bajo el IVA, es menos costoso al erario que bajo un impuesto general sobre las ventas finales, ya que con el IVA se exime a la última unidad en la cadena de distribución, pero los eslabones anteriores pagan el impuesto por las ventas a las entidades exentas. Otra posible exención es la vivienda. La mayoría de los países de Europa y Canadá eximen rentas a largo plazo, aunque el trato a las nuevas viviendas varía considerablemente. Los servicios financieros, dado su dificultad en la medición del valor agregado, son a menudo exonerados.
8. Por último, se debe definir si la tasa del IVA va a incluir al impuesto mismo o si lo va excluir. El primero se cobra sobre el precio más el impuesto, y el segundo se cobra sobre el precio antes del impuesto.

Efectos económicos del IVA

Aunque el IVA se considera, a menudo, como el mejor modo de fomentar la imparcialidad y uniformidad de la carga tributaria y de ofrecer incentivos para una mayor productividad e industrialización, hay todavía ciertos mitos sobre sus efectos económicos. Uno de los argumentos más polémico en su contra es que al introducirse el IVA van a subir los precios de todos los productos causando esto un problema inflacionario o que agrave la inflación en curso. La razón principal para esta creencia se debe más bien a lo difícil que es separar las variaciones en los precios atribuibles al IVA de otras influencias sobre los precios. Alan Tait, en un análisis detallado de 31 países que aplican el IVA, trató de aislar los efectos sobre los precios durante el período de introducción del impuesto, dejando tiempo suficiente antes del mismo para captar efectos anticipatorios como también efectos subsiguientes. Los resultados del estudio demostraron con datos y pruebas circunstanciales que la introducción del IVA no tiene por qué ser inflacionaria. Es decir, que en el 68 por ciento de los países podría decirse que el IVA había tenido escaso efecto o ningún efecto sobre los precios. En cuatro países, el IVA pudo haber contribuido a aumentar la tasa de inflación —si bien esto estuvo asociado en cada uno de esos casos con políticas expansionistas de salarios y crédito. En seis países (el 19 por ciento del total) la introducción del IVA estuvo asociada con una variación bien

definida y de una vez por todas de los precios, pero solamente en uno de estos países (Noruega) se puede decir que contribuyó a una aceleración de la tasa de inflación. Por otra parte, el análisis demostró que en una amplia gama de situaciones se puede emplear eficazmente la intervención oficial directa para contrarrestar cualesquiera posibles aumentos de precios con ocasión de un IVA.¹²

Evidentemente, es posible introducir un IVA (a veces incluso para aumentar las recaudaciones fiscales) sin variar o aumentar la tasa de variación de los precios. Si algo se ha de suponer, es que una sustitución por un IVA de igual rendimiento no tendrá efecto sobre la tasa de variación de los precios y que aun en el caso de que aumente el rendimiento y los precios suban, no necesariamente se va a acelerar la inflación. Al mismo tiempo, las políticas del gobierno para informar al público y al comercio sobre el efecto esperado del IVA sobre los precios, los ajustes compensatorios en otros impuestos, lo oportuno de la sustitución del impuesto y concesiones generosas para garantizar crédito pleno por impuestos pagados anteriormente sobre activos comerciales e inventarios, son unas cuantas de las más importantes medidas que el gobierno puede tomar para refrenar cualquier efecto inflacionario potencial que pudiera tener la introducción del IVA.

Frecuentemente se critica al IVA por la supuesta complejidad de su administración. De hecho, un IVA pudiera ser costoso de aplicar si llegara a necesitar un personal considerable con relación a otros impuestos alternos, o bien si fuese oneroso para los comerciantes cumplir con el impuesto. En la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el costo administrativo del IVA oscila entre 0.02 por ciento (Suecia) y el 0.08 por ciento (Bélgica e Irlanda) del Producto Interno Bruto, dependiendo en gran medida del número de comerciantes registrados.¹³ Típicamente, el IVA necesita más personal por unidad de recaudo que los impuestos selectivos al consumo, pero menos que los impuestos sobre la renta. Ahora bien, la cantidad de personal necesario para un IVA en relación con los contribuyentes registrados es una función de muchas variables que pueden hacer que el impuesto sea más o menos costoso de poner en práctica. Entre ellas están: (1) el límite de volumen de ventas exento; (2) el número de bienes y servicios exentos; (3) la frecuencia de las declaraciones; (4) la complejidad de las tarifas del IVA etc. En muchos países del 60 al 70 por ciento de los ingresos por IVA son recaudados del 10 al 15 por ciento de los comerciantes registrados.¹⁴

Si hay muchos pequeños comerciantes registrados, el personal necesario de todos los niveles y especialidades de la administración del IVA au-

mentaría sin producir cuantías significativas en los ingresos recaudados. Por otro lado, si hay líneas importantes de bienes y servicios que están exentas del IVA, se reducen las necesidades de personal. Si, por ejemplo, los servicios profesionales están exentos de la base del IVA, se evita un grupo difícil de gravar (claro está que a expensas del recaudo, la imparcialidad y la equidad), y ciertamente se necesita menos personal. En muchos países los agricultores son el grupo más grande que queda fuera del IVA, y por lo general sus principales insumos (fertilizantes, insecticidas, semillas) están exentos del IVA. También, cuanto más complejo sea el IVA más numeroso será el personal que se necesite para aplicarlo. Un IVA de tarifa única necesita de menos personal que un IVA de tarifa múltiple. El IVA generalmente reemplaza algún impuesto más antiguo y el personal del antiguo impuesto puede recibir nuevo adiestramiento y ser transferido para aplicar el nuevo impuesto. Esto puede alterar radicalmente la contratación de personal de acuerdo con el número que suponga y su adaptabilidad al IVA.

Muchos autores aseveran que como el IVA lleva en sí un mecanismo de autoverificación, no se puede evadir. Esto es, como las compras de cada comerciante son ventas de algunos otros comerciantes es teóricamente posible utilizar las facturas que indican el crédito teniendo en cuenta el IVA pagado como un comprobante de las ventas de otros comerciantes. Sin embargo, como la mayoría de otros impuestos, el IVA se puede evadir. Entre las formas más comunes de evasión del IVA están:

- *Comerciantes obligados a pagar IVA, pero que no están registrados.* Como en todo sistema tributario, el registro es asunto decisivo. Un contribuyente potencial no registrado es un contribuyente perdido. No siempre se reconoce que mantener al día el registro del IVA supone una tarea administrativa sustancial.
- *Reclamaciones de reembolso exageradas.* Otra manera de evadir el IVA es inflar las reclamaciones por deducción de IVA pagado en etapas anteriores. El método más simple es fabricar facturas simuladas por compras que nunca se hicieron. Evidentemente el alcance de esta maniobra es limitado ya que demasiadas facturas fingidas reducirían el valor gravable hasta el punto en que las autoridades entraran en sospechas. Además, cuantas más facturas falsas existan mayor es el riesgo de que una revisión identifique una factura fraudulenta. Un ardid más complicado, pero más remunerativo (y más arriesgado) es reclamar reembolsos cuantiosos cuando se inicia un negocio. En este

caso, las autoridades esperarían que las deducciones de IVA excedieran las obligaciones de IVA puesto que habrían considerables compras de equipo de capital y de materia prima. La mayoría de las autoridades pagan los reembolsos con prontitud para evitar la disminución en la liquidez del negocio; esto ofrece a la firma oportunidad de cerrar y desaparecer antes que sea tiempo de una revisión. Por esta razón entre otras, algunos países no hacen reembolsos cuantiosos —especialmente a comerciantes recientemente establecidos— sin comprobar primero completamente la autenticidad de la reclamación.

- *Subvaloración de las facturas de ventas.* Informar las ventas de modo inadecuado es la manera más usual de evadir el IVA. Cuanto menor sea el valor de las ventas, tanto menor el IVA adeudado. Sin embargo, si se emite una factura, la reclamación del comprador sobre su deducción del IVA no correspondería en una revisión del IVA pagado. Asimismo, todo comerciante que subvalora en una escala que está fuera de línea con el promedio de los demás comerciantes en categorías semejantes, puede ser señalado por la computadora como un caso para revisión. El IVA que se arriesga a perderse mediante este tipo de evasión es solamente el impuesto en la etapa particular de producción o distribución. Las actividades anteriores a la cadena de producción habrán declarado sus ventas y compras y pagado el IVA apropiado a su valor agregado. Ciertamente es que si se suprime la factura de la venta no declarada (distinta de la etapa al por menor), la obligación del IVA se conocerá en la siguiente etapa ya que el comprador no podrá reclamar su deducción de IVA. Las ventas de servicios al por menor son particularmente propicias a la evasión mediante subvaloración de facturas. Todo comercio en que los insumos gravables son pequeños y el valor agregado es alto, está abierto a la evasión, particularmente por operadores pequeños. A una ama de casa se le puede cobrar un precio más bajo por arreglarle el jardín, por servicios de plomería, decoración, carpintería o construcción, pero el proveedor del servicio no lo declara para fines de impuesto. Las compras de insumos del comerciante son tan pequeñas que está preparado a pagar el impuesto sobre el valor agregado de sus materias primas, no estar registrado y no estar obligado al IVA. Tales ventas en efectivo son difíciles de comprobar y tales servicios, sobre todo en países en desarrollo, probablemente no conformarían la base para el pago del IVA. Este tipo de evasión ha sido atacada en varios países. En Bélgi-

ca, por ejemplo, los vendedores de servicios al por menor, tales como garajes, restaurantes, hoteles y constructores tienen que emitir recibos numerados en los que consta su nombre, dirección y número de registro del IVA.¹⁵

- *Tasas múltiples y descripciones incorrectas.* Las tasas múltiples del IVA son la ruina de la administración del IVA. Los formularios tributarios se hacen más complicados a medida que el IVA a la tasa apropiada se tiene que aplicar tanto a insumos como a productos y/o servicios. Las posibilidades de error genuino se ven aumentadas y se amplía la ocasión para una clasificación errónea deliberada. Evidentemente, los comerciantes podrían trasladar bienes de alto IVA a tasas normales o inferiores, reembolsos pueden estar inflados por asignación de una proporción indebida de ventas a categorías exentas o con bajas tasas. Semejante clasificación deliberadamente desacertada es más fácil en la pequeña tienda al por menor donde el propietario puede asignar persistentemente de manera errónea un IVA inferior en la caja registradora. En tiendas más grandes, un vendedor puede exactamente de la misma manera favorecer amigos defraudando el recaudo. Desde luego tal evasión no es la única con el IVA y puede ser aplicada de igual manera en un impuesto a las ventas al por menor. Esta consideración en cuanto al IVA se refiere, pone de presente la necesidad de limitar el número de tasas del impuesto y las exenciones a las menos posibles.
- *Reclamaciones de exportación falsas.* Todo IVA es deducido sobre exportaciones. Por tanto, una venta de exportación completamente falsa puede generar un pago inmediato por parte del gobierno —algo así como meter la mano en el bolsillo del gobierno. Sin embargo, las facturas de exportación suelen estar asociadas con documentos de aduana y de embarque y se necesita de mucho esfuerzo para elaborar toda la papelería que se exige en los trámites. No obstante, muchos países son renuentes a otorgar reembolsos cuantiosos inmediatos de IVA hasta que los funcionarios públicos hayan tenido la oportunidad de examinar los documentos en detalle.

Hay muchas otras formas de evasión que por razones de limitación de espacio no han sido mencionadas, por ejemplo, compras en efectivo no registradas, notas de crédito por compras que no son acreditables, omisión de auto-entregas, comerciantes ficticios, y acuerdos de trueque. Es claro

que como todo impuesto, el IVA está sujeto a evasión. Sin embargo la experiencia ha demostrado que el IVA puede operar eficientemente con evasión que constituya sólo del 2-4 por ciento de los recaudos no logrados. Por otra parte, hay países en donde los estimados de evasión del IVA han sido hasta del 40 por ciento.¹⁶

Algunos investigadores sostienen que en el curso de la vida humana, el IVA es casi neutral en comparación con el impuesto sobre la renta, para las unidades familiares de ingreso bajo y mediano.¹⁷ No obstante, una crítica frecuente contra los IVA basados en el método del crédito, es que son regresivos. Como las familias de bajos ingresos tienden a destinar al consumo una mayor proporción de su ingreso, en virtud del IVA, tenderían a destinar al pago de impuestos una mayor proporción que las familias de altos ingresos. Las evidencias demuestran que un IVA de base amplia tiene probabilidad de ser regresivo y que hacerlo progresivo no gravando, por ejemplo, las necesidades básicas es indeseable por razones administrativas y de ingresos fiscales.¹⁸ Existen, sin embargo, varias alternativas para mitigar el carácter regresivo del IVA. Se puede por ejemplo exonerar del mismo a los bienes que consumen en gran proporción las familias de bajo ingreso, o aplicarse a esos bienes una tasa más baja, aunque de ese modo la administración del IVA se hace más compleja y aumenta los costos del cumplimiento tributario. Además, semejante uso de tasas cero no garantiza que los grupos menos privilegiados que se suponen van a ser ayudados, sean realmente ayudados. Como señala Alan A. Tait, la adición a los recaudos tributarios por aplicación del IVA a gastos no gravados por razones de regresividad excede por mucho la necesidad de compensar a los pobres por la disminución de su consumo familiar debido al IVA.¹⁹

Dado que las exenciones, las tasas cero y las tasas múltiples son maneras ineficientes de reducir la potencial regresividad del IVA, en varios países se han adoptado diversas medidas para corregir ese efecto de regresividad. Una medida empleada consiste en contrarrestar la regresividad del IVA con impuestos directos progresivos sobre el ingreso y la riqueza que sean de operación eficiente. Por supuesto, este podría ser un argumento apropiado para un país donde los impuestos sobre la renta están eficientemente administrados y donde los ingresos y la riqueza de los hogares más acomodados están gravados efectivamente. Desafortunadamente, en muchos países tales impuestos progresivos “aunque draconianos en la legislación pueden no ser más que tigres de papel en su aplicación”.²⁰ De manera que la presunta corrección de la regresividad del IVA mediante impuestos

directos progresivos puede no ocurrir. Por lo tanto, la opción que han adoptado algunos países y que parece ser la más eficaz es la de conceder subsidios a las personas de bajos ingresos y utilizar pagos de transferencias para compensar la posible regresividad del IVA. Nueva Zelandia por ejemplo se valió de un suplemento salarial y modificaciones al sistema de seguridad social para garantizar compensación a las familias de bajos ingresos a raíz de la introducción del IVA.²¹ Pero para muchos países en desarrollo el problema decisivo sigue siendo el de si la compensación puede llegar o no a aquellos grupos rurales con pequeños ingresos que tienden a ser grandes y por tanto más difícil de llegar a ellos y compensarlos. Aunque esto de por sí no excluye la aplicación del IVA a los países en desarrollo.²²

Después de todo, no es lo regresivo de un impuesto en particular lo que importa, sino la progresividad o regresividad de todo el sistema presupuestario de impuestos y asignación del gasto público. Así pues, si los ingresos fiscales no se recaudan a través del IVA, hay que recaudarlos con algún otro impuesto. Si el otro impuesto es más regresivo todavía que el IVA, entonces la aplicación del IVA puede resultar menos regresivo que esa alternativa. Este es frecuentemente el caso. Si la recaudación del IVA permite recolectar menos que otras formas de impuestos sobre las ventas muy discriminatorias (por ejemplo, sobre cigarrillos, bebidas alcohólicas, gasolina, bebidas gaseosas) que son típicamente consumidas en hogares de bajos ingresos, el IVA, al gravar todo el consumo, puede ser menos regresivo que los impuestos selectivos sobre los productos (arbitrios) altamente discriminatorios. De manera que la cuestión no es simplemente si el IVA es regresivo; en sí mismo lo es ciertamente. La cuestión más importante es la de si el carácter regresivo se puede mejorar por subvenciones y transferencias, si se puede diseñar el impuesto para que sea menos regresivo, y si el sistema en su conjunto es más o menos regresivo con o sin el IVA.

Resumen y conclusiones

En Puerto Rico el gasto público, en última instancia, está limitado por la capacidad del sector público para transferir recursos desde el sector privado por medio de impuestos o cargos sobre actividades económicas *actuales*, o de emitir instrumentos de deuda pública garantizados por impuestos o cargos sobre las actividades económicas *futuras*. Las demás fuentes de financiación, o bien son provisionales o corrosivas, como es el caso de los ingresos procedentes de amnistías contributivas y de la venta

de propiedades públicas, o bien son de menor importancia, como sucede con los ingresos de fuentes externas y los no contributivos. La estructura tributaria del país muestra una alta y creciente dependencia de los ingresos del gobierno en impuestos directos, principalmente las contribuciones sobre ingreso personal. Para facilitar la aplicación y la recaudación impositiva, sin embargo, un sistema tributario debe ser viable desde el punto de vista administrativo. Por el mismo motivo, pero también como un fin en sí mismo, debe distribuir la carga en forma equitativa.

Los impuestos indirectos en Puerto Rico comprenden principalmente un conjunto de impuestos selectivos sobre el consumo (arbitrios) cuya proporción en el total de ingresos tributarios ha ido disminuyendo de forma significativa durante las últimas dos décadas. Los IVA generalmente reemplazan a una multitud de impuestos selectivos y pueden simplificar en gran medida el sistema de tributación de los productos. La experiencia internacional ha revelado al IVA como el impuesto por excelencia sobre las operaciones de transacciones de bienes y servicios. El IVA se ha convertido en muchos países en poderoso instrumento de generación de ingresos para el sector público, al mismo tiempo que fomenta más eficazmente la producción y el ahorro. El IVA basado en el consumo es un impuesto que no afecta la eficiente asignación de recursos, ya que grava todos los productos de la misma manera, sólo afecta al valor agregado y no tiene un efecto acumulativo a través de los diferentes procesos de producción y venta (efecto en cascada). Por consiguiente, no provee incentivos artificiales para el establecimiento de actividades que no están acorde con las ventajas comparativas del país, es fácil de administrar porque el vendedor recauda el impuesto para el fisco y elimina los incentivos para la evasión porque el comprador se beneficia de un crédito fiscal al obtener la factura respectiva.

Otra valiosa característica del IVA es la posibilidad que ofrece de cumplimiento automático a través del sistema de créditos. Sin embargo, el éxito en la introducción de un IVA depende en gran medida en su administración. Un importante requisito para que la administración dé buenos resultados es la reducción al mínimo de los problemas de aplicación. Desde el punto de vista administrativo, es preferible un IVA de tasa única a un IVA de tasas múltiples. Las exenciones complican la administración debido a que la distinción entre lo que está exento y lo que está gravado es con frecuencia tenue y arbitraria. Por consiguiente, para reducir la potencial regresividad, el IVA se puede complementar con subsidios a las personas de bajos ingresos y utilizar pagos de transferencias para compensar por las

desigualdades de la distribución del ingreso. El IVA, como la mayoría de otros impuestos se puede evadir, pero para minimizar su evasión es esencial tener un sistema estricto de imposición con sanciones conocidas y aplicadas que podrían culminar en enjuiciamiento criminal en casos extremos.

Todos los impuestos tienen sus aspectos indeseables y esta exposición del IVA pone de presente que este impuesto altamente productivo no deja de tener sus desventajas. Sin embargo, el IVA, adecuadamente administrado, sobre una base amplia, con una o pocas tasas contributivas, es a menudo mucho más eficiente, equitativo y efectivo en la recaudación impositiva que otros tipos de impuestos. En Puerto Rico, donde el ingreso fiscal depende cada vez más de la recaudación del impuesto a la renta, un impuesto al consumo del tipo IVA podría incrementar la tasa de ahorro, reducir las distorsiones del sistema actual y simplificar los procedimientos de la declaración de impuestos.

Notas

1. Véase por ejemplo a Vito Tanzi, "Tax Reform in Economies in Transition: A Brief Introduction to the Main Issues," IMF Working Paper, WP/91/23 (Washington, D.C., 1991) y a Sijbren Cnossen, "Key questions in considering a value-added tax for Central and Eastern European countries," *IMF Staff Papers* 39, no. 2 (June 1992): 211-55.
2. Se ha señalado que en Puerto Rico entre 1987 y 1991 los recaudos gubernamentales crecieron a una tasa menor a la registrada entre 1982 y 1987, a pesar de que la economía registró un mayor crecimiento entre los años fiscales de 1987 a 1991, que entre 1982 y 1987. Véase Ramón J. Cao García, "A cinco años de la Reforma Contributiva," *Comercio y Producción*, Marzo Abril 1992, 29-30.
3. Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1988: Las finanzas públicas en el proceso de desarrollo* (Washington, D.C., Banco Mundial, 1988), 90-94.
4. Para un examen sobre evasión contributiva en Puerto Rico, véase el trabajo de Wilfredo Toledo y Wilfredo Camacho, "Evasión contributiva y economía informal en Puerto Rico," en *Reforma Contributiva en Puerto Rico, 1994: estudio técnico*, ed. Suphan Andic y Ramón J. Cao García (San Juan, PR: Editorial de la Universidad de Puerto Rico, 1996), 247-78.
5. Según el Banco Mundial, "En la práctica los impuestos parecen servir muy poco para modificar la distribución general de los ingresos. La importante función que cumplen en la búsqueda de la equidad consiste en obtener los ingresos necesarios para pagar los gastos distributivos, y en particular los destinados al alivio de la pobreza." Véase Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1988*, 96.
6. Para un estimado del efecto de cascada del arbitrio general de Puerto Rico, véase el trabajo de Fernando Zalacaín, Angel L. Ruiz y Luis Benabe, "Unos estimados del efecto cascada del arbitrio del 6.6%," en *Reforma Contributiva en Puerto Rico, 1994: estudio técnico*, ed. Suphan Andic and Ramón J. Cao García (San Juan, PR: Editorial de la Universidad de Puerto Rico, 1996), 279-88.
7. Saurin Shah y Christopher Towe, "A U.S. Value-Added Tax: A review of the issues," IMF Papers on Policy Analysis and Assessment, PPAA/95/8 (Washington, D.C., June 1995), 7-9.
8. Shah y Towe, "A U.S. Value-Added Tax," 10.
9. Carl S. Shoup, "Choosing among types of VATs," in *Value added taxation in developing countries. A World Bank symposium*, ed. Malcolm Gillis, Carl S. Shoup y Gerardo P. Sicat (Washington, D.C. The World Bank, 1990), 3-16.
10. Shah y Towe, "A U.S. Value-Added Tax," 3.
11. Alan A. Tait, "Conceptos erróneos acerca del impuesto sobre el valor agregado," *Finanzas y Desarrollo* 26, no. 1 (Marzo 1989): 26.
12. Alan A. Tait, "¿Es inflacionario un impuesto sobre el valor agregado?" *Finanzas y Desarrollo* 18, no. 2 (Junio 1981): 38-42.
13. Shah y Towe, "A U.S. Value-Added Tax," 11.
14. Tait, "Conceptos erróneos," 25.
15. Tait, "Conceptos erróneos," 27.
16. Tait, "Conceptos erróneos," 27.
17. Véase por ejemplo a Daniel L. Wisecarver, "Sobre la 'regresividad' de los impuestos al consumo," *Cuadernos de Economía* 17, no. 52 (1980): 255-71.
18. Alan A. Tait, ed, *Value-added tax: administrative and policy issues*, IMF Occasional Paper No. 88 (Washington, D.C., International Monetary Fund, 1991), 5-7.
19. Tait, *Value-added tax: administrative and policy issues*.
20. Tait, "Conceptos erróneos," 26.
21. Ibid.
22. Carl S. Shoup, "The value added tax and developing countries," *The World Bank Research Observer* 3, no. 2 (July 1988): 139-56.
23. Alan A. Tait en el Anexo II de su libro presenta un cronograma de actividades necesarias a ser realizadas para la introducción del IVA en año y medio. Véase Alan A. Tait, *Value-Added Tax: International Practice and Problems* (Washington, D.C., International Monetary Fund, 1988), 409-16. (Ver Apéndice A.)
24. Graham Holland, "Planning for VAT," en *Value-Added Tax: Administrative and Policy Issues*, ed. Alan A. Tait (Washington, D.C., International Monetary Fund, 1991), 17-29. (Ver Apéndice B.)

Referencias

- Andic, Suphan, y Ramón J. Cao García, eds. *Reforma Contributiva en Puerto Rico, 1994: estudio técnico*, 588 pp. San Juan, PR: Editorial de la Universidad de Puerto Rico, 1996.
- Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial 1988: Las finanzas públicas en el proceso de desarrollo*. Washington, D.C., Banco Mundial, 1988.
- Cao García, Ramón J. "A cinco años de la Reforma Contributiva." *Comercio y Producción*, Marzo Abril 1992, 29-30.
- Cnossen, Sijbren. "Key questions in considering a value-added tax for Central and Eastern European countries." *IMF Staff Papers* 39, no. 2 (June 1992): 211-55.
- Gillis, Malcolm, Carl S. Shoup, and Gerardo P. Sicat, eds. *Value added taxation in developing countries*. Washington, D.C., The World Bank, 1990.
- Holland, Graham. "Planning for VAT". In *Value-Added Tax: Administrative and Policy Issues*, Alan A. Tait, ed. 17-29. Washington, D.C., International Monetary Fund, 1991.
- Musgrave, Richard A. y Peggy B. Musgrave. *Public finance in theory and practice*. 5th ed. New York: McGraw Hill Book Co., 1989.
- Puerto Rico. Junta de Planificación. *Informe Económico al Gobernador 1996*. San Juan, 1997.
- Shah, Saurin y Christopher Towe. "A U.S. Value-Added Tax: A review of the issues." *IMF Papers on Policy Analysis and Assessment*, PPAA/95/8. Washington, D.C., June, 1995.
- Shoup, Carl S. "Choosing among types of VATs". In *Value added taxation in developing countries*. A World Bank symposium, Malcolm Gillis, Carl S. Shoup y Gerardo P. Sicat, eds. 3-16. Washington, D.C., The World Bank, 1990.
- _____. *Public Finance*. Chicago: Aldine Publishing Company, 1969.
- _____. "The value added tax and developing countries". *The World Bank Research Observer* 3, no. 2 (July 1988): 139-56.
- Sicat, Gerardo P. *Adopting a value-added tax in a developing country*. Report No. DRD240. Development Research Department, Economics and Research Staff. Washington, D.C., The World Bank, 1987.
- Tait, Alan A. "Conceptos erróneos acerca del impuesto sobre el valor agregado". *Finanzas y Desarrollo* 26, no. 1 (Marzo 1989): 25-27.
- _____. ed. *Value-added tax: administrative and policy issues*. IMF Occasional Paper No. 88. Washington, D.C., International Monetary Fund, 1991.
- _____. *Value-Added Tax: International Practice and Problems*. Washington, D.C., International Monetary Fund, 1988.
- _____. "¿Es inflacionario un impuesto sobre el valor agregado?" *Finanzas y Desarrollo* 18, no. 2 (Junio 1981): 38-42.
- Tanzi, Vito. "Tax Reform in Economies in Transition: A Brief Introduction to the Main Issues". IMF Working Paper, WP/91/23. Washington, D.C., 1991.
- Wisecarver, Daniel L. "Sobre la regresividad de los impuestos al consumo". *Cuadernos de Economía* 17, no. 52 (1980): 255-71.

Apéndice A

Medidas para la implantación de un IVA

Es importante también señalar, aunque sea a grandes rasgos, los principales pasos necesarios para la introducción del IVA en un país. A continuación se presenta un resumen de las acciones necesarias que deben cumplirse para el establecimiento del IVA.

Legislación

La preparación de la legislación es muy importante porque incorpora el marco jurídico del impuesto, su estructura técnica, las normas administrativas y contables aplicables, las facultades de la administración tributaria y los derechos y obligaciones de los contribuyentes. El proyecto de ley deberá ser dado a conocer a funcionarios de la administración de contribuciones (Hacienda) y a otros sectores públicos y privados involucrados en la materia, a fin de recibir sus observaciones y preparar el proyecto de ley definitivo, el cual ha de someterse al órgano legislativo. En esta primera fase, deberán prepararse las principales normas reglamentarias complementarias o adicionales a la ley, tanto aquellas que requieren de la formulación de reglamentos o decretos por el órgano ejecutivo, como las que emanen de resoluciones, instrucciones, acuerdos u órdenes emitidas por la propia administración tributaria, tales como las relativas a los registros contables, emisión de facturas, documentos de apoyo para el control del impuesto y otros. La consulta a los contribuyentes y a los funcionarios presenta la ventaja que evita puntos de potenciales litigios, los cuales pueden ser identificados y corregidos antes que el proyecto sea ley. También, las críticas de los contribuyentes, cuando sean razonables, pueden ayudar a corregir algunas complejidades en la aplicación de la ley antes que los problemas se presenten.

Organización de la administración tributaria

Este rubro se refiere, especialmente, a la adecuación de la actual organización, tendiente a crear una eficiente administración del IVA, desde el punto de vista de su estructura orgánica, dotación de recursos humanos y materiales, asignación de funciones, niveles jerárquicos, distribución y

reclutamiento de funcionarios, unidades administrativas encargadas de la aplicación y control del IVA, etc. La experiencia de algunos países muestra que puede ser una solución adecuada la creación de una administración del IVA integrada al negociado de rentas internas, siempre que sea dotada de funcionarios preparados y entrenados, y disponga de algunos medios informáticos, pudiendo ser por su desempeño, ejemplo a imitar por los otros departamentos de la administración de recaudaciones fiscales.

Registro de contribuyentes del IVA

Esta actividad supone decisiones y acciones de carácter técnico, tales como, selección y obtención de los equipos apropiados; sistemas, requisitos, datos requeridos y modalidades para la inscripción; número de inscripción de los contribuyentes; manuales sobre detección de contribuyentes no inscritos, procedimientos de inscripción, actualización permanente del registro, archivo y cruce de información; diseño de formularios para la inscripción; instrucciones, folletos y publicidad sobre la inscripción, distribución de formularios y material de publicidad del registro; operación de inscripción de los contribuyentes dentro del plazo legal; certificados de inscripción para los contribuyentes y otras tareas.

Recaudación y computación

Esta actividad incluye: la preparación de los formularios de declaración y pago simultáneo del impuesto y la distribución de ellos; el establecimiento de las rutinas y procedimientos administrativos y contables necesarios; convenir con la red bancaria y financiera la recepción de las declaraciones y pagos del impuesto. El desenvolvimiento de la actividad de recaudación, como asimismo los diseños de los formularios y la definición de las rutinas y la contabilidad, deben ser conectados y hechos en colaboración con la computación. En los trabajos relativos a la computación, se deben probar programas específicos sobre diferentes aspectos del IVA, por ejemplo, registro de contribuyentes, declarantes o no declarantes del impuesto, identificación del monto no declarado del impuesto debido, determinación de la relación entre créditos y débitos declarados; selección de contribuyentes para fiscalización que aparezcan apartándose grandemente de la relación standard de su actividad; información cruzada con las ventas declaradas para los efectos del impuesto a la renta, etc.

Manuales y adiestramiento

La preparación de instrucciones para ayudar en la interpretación y aplicación de la ley en los procedimientos internos, es una actividad muy importante para una implementación bien realizada. Es necesario, por lo tanto, que al entrar en vigencia la ley del IVA se encuentren elaborados manuales que faciliten la comprensión e interpretación de la ley y de sus normas complementarias, como también manuales de las normas sobre aplicación, control y cumplimiento de las diferentes obligaciones tributarias de los contribuyentes y sobre los procedimientos a que da lugar la administración del impuesto. Tanto los funcionarios como los contribuyentes deben tener fácil acceso a estos manuales, los cuales deben actualizarse con las nuevas instrucciones que imparta la administración tributaria. Para la introducción del IVA es primordial preparar programas específicos de capacitación y entrenamiento del personal de todos los niveles y especialidades de la administración tributaria. Estos programas deben abarcar, asimismo, algunos estratos seleccionados del sector de contribuyentes, organizaciones profesionales, empresariales, gremiales, académicas y técnicas, etc.

Publicidad e información al contribuyente

El éxito de la introducción del IVA depende, en gran medida, de una muy eficaz campaña de información, relativa a la verdadera naturaleza del impuesto, su forma de operar, sus ventajas frente a impuestos selectivos o generales sobre las ventas; aclaración de los errores que se expresen por desconocimiento del IVA; instrucciones sobre la forma de cumplir por los contribuyentes con las obligaciones que les impone el IVA; explicación sobre la situación de los pequeños comerciantes excluidos del impuesto; demostración del contenido del IVA en los precios, etc. Con una campaña bien preparada es posible disminuir los efectos de algunas opiniones adversas al IVA y así evitar la generalización de una crítica pública contra la implementación del impuesto. En ese sentido la campaña debe ser orientada por afirmaciones realistas, demostrando lo que es el IVA. Con este objeto deben verificarse seminarios, charlas y cursos, especialmente a auditores y contadores; elaborarse materiales de publicidad y de divulgación apropiados a los diferentes objetivos, a todos los medios de comunicación. También, con la debida anticipación a la puesta en marcha del IVA, deberá programarse la educación y asistencia a los contribuyentes, mediante

visitas de los funcionarios de la administración tributaria a las oficinas y establecimientos comerciales, industriales y de servicios; distribuyéndoles material instructivo sobre el impuesto y formularios utilizables por los contribuyentes.

Apéndice B

El impuesto al valor agregado

Bibliografía Selecta

- Aaron, Henry J., ed. *The value-added tax: lessons from Europe*. Washington, D.C., The Brookings Institution, 1981.
- Advisory Commission on Intergovernmental Relations. *The Value-Added Tax and Alternative Sources of Federal Revenue*. Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1973.
- Ballard, Charles L., John K. Scholz, and John B. Shoven. "The Value-Added Tax: A General Equilibrium Look at its Efficiency and Incidence." In *The Effects of Taxation on Capital Accumulation*, edited by Martin Feldstein. Chicago: University of Chicago Press, 1987.
- Bickley, James M. *Value-Added Taxes: Concepts, Policy Issues, and OECD Experiences*. Report No. 94-41E. Congressional Research Service. Washington, D.C., U.S. Library of Congress, 1994.
- Bird, Richard M. "A new look at indirect taxation in developing countries." *World Development* 15 (September 1987): 1151-61.
- Bird, Richard M., and Milka Casanegra de Jantscher, eds. *Improving tax administration in developing countries*. Washington, D.C., International Monetary Fund, 1992.
- Bronfenbrenner, Martin. "The Japanese Value-Added Sales Tax." *National Tax Journal* 3, no. 4 (December 1950): 298-313.
- Casanegra de Jantscher, Milka. "Administering the VAT." In *Value added taxation in developing countries. A World Bank symposium*, edited by Malcolm Gillis, Carl S. Shoup and Gerardo P. Sicat, 171-79. Washington, D.C., The World Bank, 1990.
- Casanegra de Jantscher, Milka, and Carlos Silvani. "Guidelines for Administering a VAT." In *Value-Added Tax: Administrative and Policy Issues*, edited by Alan A. Tait, 30-39. Washington, D.C., International Monetary Fund, 1991.
- Choi, Kwang. "Value-added Taxation: experiences and lessons of Korea." In *Taxation in Developing Countries*, edited by Richard M. Bird and

- Oliver Oldman, 367-87. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1990.
- Cnossen, Sijbren. "Key questions in considering a value-added tax for Central and Eastern European countries." *IMF Staff Papers* 39, no. 2 (June 1992): 211-55.
- _____. "What rate structure for a value-added tax?" *National Tax Journal* 35, no. 2 (June 1982): 205-14.
- Cnossen, Sijbren, and Carl S. Shoup. "Coordination of value-added taxes." In *Tax coordination in the European Community*, edited by Sijbren Cnossen. Deventer, Netherlands: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1987.
- Congressional Budget Office. *Effects of Adopting a Value-Added Tax*. Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1992.
- Due, John F. *Indirect Taxation in Developing Countries*. rev. ed. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1988.
- _____. *Value-added taxation in developing economies*. New York: United Nations, 1974.
- _____. "VAT Treatment of Farmers and Small Firms." In *Value added taxation in developing countries. A World Bank symposium*, edited by Malcolm Gillis, Carl S. Shoup and Gerardo P. Sicat, 58-69. Washington, D.C., The World Bank, 1990.
- Frenkel, Jacob A., Assaf Razin, and Steven Symansky. "International VAT Harmonization: Economic Effects." IMF Working Paper, WP/91/22. Washington, D.C., 1991.
- Gillis, Malcolm. "Tax Reform and the Value-Added Tax: Indonesia." In *World tax reform: case studies of developed and developing countries*, edited by Michael J. Boskin and Charles E. McLure, 227-50. San Francisco, CA: ICS Press, 1990.
- _____. "The VAT and Financial Services." In *Value added taxation in developing countries. A World Bank symposium*, edited by Malcolm Gillis, Carl S. Shoup and Gerardo P. Sicat, 83-94. Washington, D.C., The World Bank, 1990.
- Gillis, Malcolm, Carl S. Shoup, and Gerardo P. Sicat, eds. *Value added taxation in developing countries*. Washington, D.C., The World Bank, 1990.
- Grau, Werner. *Impuesto al valor agregado*. Rio de Janeiro: Fundación Getulio Vargas, 1971.

- Holland, Graham. "Planning for VAT." In *Value-Added Tax: Administrative and Policy Issues*, edited by Alan A. Tait, 17-29. Washington, D.C., International Monetary Fund, 1991.
- Lent, George E., Milka Casanegra, and Michele Guerard. "The value added tax in developing countries." *IMF Staff Papers* 20, no. 2 (July 1973): 319-78.
- Lindholm, Richard W. *The Economics of VAT: Preserving Efficiency, Capitalism, and Social Progress*. Lexington, MA: D.C. Heath and Company, 1980.
- Mackenzie, G. A. "Estimating the Base of the Value-Added Tax (Vat) in Developing Countries: The Problem of Exemptions." IMF Working Paper, WP/91/23. Washington, D.C., February, 1991.
- Margallo Riaza, Manuel G. *Impuesto sobre el valor añadido y Mercado común Europeo*. Madrid: Institutos de Estudios Fiscales, 1976.
- McLure, Charles E. *The Value Added Tax: Key to Deficit Reduction?* Washington, D.C., The American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1987.
- Militzer, Ken, and Ilona Ontscherenki. "Value-Added Tax: Its Impact on Savings." *Business Economics* 25 (April 1990): 32-37.
- Musgrave, Richard A., and Peggy B. Musgrave. *Public finance in theory and practice*. 5th ed. New York: McGraw Hill Book Co., 1989.
- Organization for Economic Cooperation and Development. *Taxing Consumption*. Paris: OECD, 1988.
- Ortíz Gutiérrez, Román. *El impuesto sobre el valor añadido*. Madrid: Pirámide, 1982.
- Perry, Guillermo, and Alba Lucia Orozco de Triana. "The VAT in Colombia." In *Value added taxation in developing countries. A World Bank symposium*, edited by Malcolm Gillis, Carl S. Shoup and Gerardo P. Sicat, 180-94. Washington, D.C., The World Bank, 1990.
- Reig, E. J. *El impuesto al valor agregado*. Buenos Aires: Ediciones Contabilidad Moderna, 1975.
- Schenone, Osvaldo H. "Notas sobre la aplicación del impuesto al valor agregado en Argentina." *Desarrollo Económico* 21, no. 81 (Abril-Junio 1981): 97-108.
- Shah, Saurin, and Christopher Towe. "A U.S. Value-Added Tax: A review of the issues." IMF Papers on Policy Analysis and Assessment, PPAA/95/8. Washington, D.C., June, 1995.

- Shoup, Carl S. "Choosing among types of VATs." In *Value added taxation in developing countries. A World Bank symposium*, edited by Malcolm Gillis, Carl S. Shoup and Gerardo P. Sicat, 3-16. Washington, D.C., The World Bank, 1990.
- _____. *Public Finance*. Chicago: Aldine Publishing Company, 1969.
- _____. "The value added tax and developing countries." *The World Bank Research Observer* 3, no. 2 (July 1988): 139-56.
- Sicat, Gerardo P. *Adopting a value-added tax in a developing country*. Report No. DRD240. Development Research Department, Economics and Research Staff. Washington, D.C., The World Bank, 1987.
- Smith, Dan Throop, James B. Webber, and Carol M. Cerf. *What you should know about the Value Added Tax*. Homewood, IL: Dow Jones Irwin, 1973.
- Soto Guinda, Joaquín. *El impuesto sobre el valor añadido: sus efectos económicos*. Madrid: Institutos de Estudios Fiscales, 1978.
- Sullivan, Clara K. *El impuesto sobre el valor añadido*. Madrid: Institutos de Estudios Fiscales, 1978.
- _____. *The value added tax*. New York: Columbia University Press, 1965.
- Tait, Alan A. "Conceptos erróneos acerca del impuesto sobre el valor agregado." *Finanzas y Desarrollo* 26, no. 1 (Marzo 1989): 25-27.
- _____. "Is the Introduction of a Value-Added Tax Inflationary?" *Finance and Development* 18, no. 2 (June 1981): 38-42.
- _____. "Misconceptions about the Value-Added Tax." *Finance and Development* 26, no. 1 (March 1989): 25-27.
- _____. *Value Added Tax*. London: McGraw Hill Book Co., 1972.
- _____. ed. *Value-added tax: administrative and policy issues*. IMF Occasional Paper No. 88. Washington, D.C., International Monetary Fund, 1991.
- _____. *Value-Added Tax: International Practice and Problems*. Washington, D.C., International Monetary Fund, 1988.
- _____. "VAT Policy Issues: Structure, Regressivity, Inflation, and Exports." In *Value-Added Tax: Administrative and Policy Issues*, edited by Alan A. Tait, 1-16. Washington, D.C., International Monetary Fund, 1991.
- _____. "¿Es inflacionario un impuesto sobre el valor agregado?" *Finan-*

zas y Desarrollo 18, no. 2 (Junio 1981): 38-42.

Tanzi, Vito. "Tax Reform in Economies in Transition: A Brief Introduction to the Main Issues". IMF Working Paper, WP/91/23. Washington, D.C., 1991.

Turnier, William J. "Designing an efficient value added tax". *Tax Law Review* 39, no. 4 (Summer 1984): 435-72.

U.S. Department of the Treasury. *Value-Added Tax*. Vol. 3 of *Tax Reform for Fairness, Simplicity, and Economic Growth*. Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1984.

Wisecarver, Daniel L. "Sobre la regresividad de los impuestos al consumo". *Cuadernos de Economía* 17, no. 52 (1980): 255-71.

