

La evasión es una característica sobresaliente del sistema de contribuciones de Puerto Rico. El texto de la Ley 117 de Justicia Contributiva reconoce esto cuando expresa que *“la evasión no ha podido ser controlada ya que los mecanismos de revisión y fiscalización han sido altamente ineficientes”*[1]. El IVU se establece sobre el andamiaje de un sistema contributivo altamente ineficiente y con evasión. Es razonable suponer que esta evasión se llevará al nivel del impuesto de ventas.

Los consumidores pagan el IVU a los comerciantes. Los comerciantes son los custodios de estos recaudos hasta que rinden sus planillas mensuales y los envían a Hacienda. El IVU presenta una oportunidad para la evasión. La evasión ocurre si el comerciante recauda el IVU de sus clientes y no envía esa recaudación a Hacienda ya sea porque no cumple con la reglamentación o porque sub-informa las ventas, lo que resulta en un pago menor del IVU. Al final muchos consumidores pagarán el impuesto a la venta de su bolsillo con la intención de que llegue a Hacienda, pero este impuesto nunca va a llegar. Mientras tanto, el IVU, enriquece a los evasores en vez de al Departamento de Hacienda.

Los productores y consumidores de la economía informal: Ciertamente, las personas que generan ingresos del sector informal pagan el IVU al comprar mercancías y servicios. Pero aunque el lema de Hacienda es *“Con el IVU ganamos todos”*, en realidad la economía informal representa un salidero que resulta en que algunos ganen más que otros. Los que generan ingresos de la economía informal tributan como consumidores pero no rinden el IVU en su ronda como vendedores. Los comerciantes del sector informal generan ingresos de sus ventas, las cuales no pagan el IVU, por lo tanto el gobierno no recauda en estas transacciones. Por ejemplo, 100 dólares de ventas o servicios tributables en el sector informal generan cero centavos al gobierno. El vendedor formal por su parte recoge 107 dólares y envía 7 al gobierno (IVU estatal más el municipal). Supongamos que ambos comerciantes son locales. Tanto el comerciante formal como el informal, consumen a partir del ingreso que generan en ventas y a base de este consumo pagan el IVU. Pero como no todo el ingreso de ventas se gasta

en consumo tributable, esa parte que no se gasta no es capturada por el IVU. Por ejemplo, supongamos que cada cien dólares de ventas brutas genera 50 dólares en ventas netas y que de estos, 20 se dedican al consumo de bienes y servicios que pagan el IVU. Entonces la actividad formal le deja al gobierno \$8.40 ($7+20 \cdot 0.7$) mientras que la informal solamente le rinde \$1.40 ($20 \cdot 0.7$). El IVU, al igual que el arbitrio general captura a los vendedores de la economía informal en su calidad de consumidores, pero no en calidad de productores, lo que resulta un escape de recaudos.

EL IVU y el problema de riesgo moral:

Justificar el impuesto a las ventas a base de que éste captura a la economía informal presenta un problema de riesgo moral. El gobierno debe tratar de reglamentar las actividades de la economía informal y eliminar las que son ilícitas. El problema de riesgo moral surge porque el gobierno tendría poco interés en eliminar una conducta económica indeseable, pues ésta, a través de un impuesto, le brinda un beneficio. Si el gobierno puede capturar algunas de estas actividades a través del IVU puede crearse la actitud de que al menos pagan el IVU, mientras la actividad como tal no se regula. Mientras tanto el IVU desplaza recursos a la economía informal y aumenta la carga de los comerciantes formales.

- [1] Ley Núm. 117 del 4 de julio de 2006, Ley de Justicia Contributiva <http://www.oslpr.org/spanish/PDF/0117c2193.pdf>
- [2] Mensaje Especial del Gobernador, Aníbal Acevedo Vilá 16 de enero de 2005. <http://www.gobierno.pr/NR/rdonlyres/0044D675-F0FF-4BD9-8843-0D2B6F9E68FE/6764/MensajeReformaContributiva1.pdf>
- [3] Comunicados oficiales del Departamento de Hacienda, 21 de febrero de 2006. http://www.hacienda.gobierno.pr/prensa/comunicados/2_21_06.html
- [4] Proyecto de Ley de Justicia Contributiva del 2006. Presentación del Representante Antonio Silva. <http://www.universia.pr/pdf/Antonio-Silva.pdf>
- [5] Estadísticas de Hacienda, disponibles en <http://www.hacienda.gobierno.pr/estadisticas/ingresoneto.html>
- [6] Uno por ciento del 5.5 por ciento va al Fondo de Interés Apremiante.



octubre 2007

EL IVU Y LA ECONOMÍA INFORMAL

María E. Enchautegui, Ph.D.

Uno de los argumentos más atractivos para el público general y para los políticos sobre la deseabilidad del Impuesto sobre Ventas y Uso (IVU) es que éste capturaría la economía informal. De acuerdo a **La Ley 117 del 4 de julio del 2006-Ley de Justicia Contributiva** *“Es aquí donde reside la gran ventaja del impuesto al consumo ya que permite traer al sistema contribuyentes que no estaban aportando anteriormente”*[1]. En su mensaje especial del 16 de enero de 2005, el Gobernador de Puerto Rico, Aníbal Acevedo Vila, expresó que *“Hemos acogido la recomendación de la delegación legislativa del PNP de un impuesto al consumo de 7%, y la eliminación del arbitrio del 6.6%. Como sabes, esto es un cambio al cual yo me oponía pero que he aceptado para poner a tributar la economía subterránea, para poner a pagar a los que no pagan”*[2]. En un comunicado de prensa del 21 de febrero de 2006, el Secretario de Hacienda expresó que *“la fuente principal de ingresos del erario son las contribuciones sobre ingresos. Estas contribuciones impuestas no son pagadas por la economía informal existente. Por lo tanto, es nuestro propósito crear mecanismos para integrar dicha economía al sistema contributivo”*[3]. En una presentación al XII Congreso de Ciencias Económicas y Administrativas, el 28 de marzo de 2006, el Representante Antonio Silva, Presidente de la Comisión de Hacienda y Asuntos Financieros, Cámara

de Representantes de Puerto Rico, atribuye 9 mil de 36 mil millones ó 25 por ciento de la base de recaudos del IVU a la economía informal, para una aportación de 668 millones[4]. La idea de que el IVU pone a tributar a la economía subterránea también es compartida por la clase empresarial. Cordero Badillo, dueño de los Supermercados Grande dijo al semanario Caribbean Business tan temprano como el 16 de mayo de 2002, *“Yo creo que un impuesto a las ventas resolvería gran parte de la evasión asociada con la economía subterránea”*. Pero como se discute en adelante, la relación entre el IVU y la economía informal es más compleja que lo que se le ha presentado al público.

¿Cuál es el monto de la economía informal?

No se conoce con exactitud el monto de la actividad informal de Puerto Rico. Las actividades informales (transacciones económicas que no se registran en las cuentas nacionales, ya sean de naturaleza lícita o ilícita) como tales eluden los métodos tradicionales del cálculo cuantitativo, por lo que es difícil estimar su tamaño. Aunque hay varias metodologías establecidas para calcularla, en realidad, casi todas descansan en estadísticas macroeconómicas tradicionales para cuantificar un sector que de plano se sabe que es difícil, si no imposible, cuantificar. Además, a mayor la actividad ilegal, como el narcotráfico por ejemplo, mayor será la dificultad con que se estimará el sector

informal. Los estudios se han enfocado en cuantificar la economía informal, y han dado poca información microeconómica de este sector. Por ejemplo, en qué industrias se concentran los trabajadores informales, cuáles son los patrones de consumo, o qué tipo de ingresos generan a sus participantes. Las contestaciones a estas preguntas ayudarían a conocer la aportación de la economía informal a los recaudos del IVU.

La tabla 1 muestra varios estimados de la actividad informal publicados en Puerto Rico y su representación con respecto al Producto Bruto (PB). Estos varían desde menos de 1 por ciento del PB hasta 23 por ciento del PB. En el estudio más reciente, el estimado más alto le asigna un valor para el 2002, de 10,473 millones y el más bajo de 1,131 millones. Si el 2.5 y el 23 por ciento del PB de estas cifras se aplicara al PB del 2006, el valor de la producción de la economía informal para ese año estaría entre 13,151 millones y 1,417 millones, respectivamente.

La Ley 117 de Reforma Contributiva establece que "Del sistema [contributivo] se excluye, además, los recaudos relacionados a la economía informal que se han estimado en 1.6 billones"[1]. Para que se recauden 1,600 millones por concepto del IVU total de 7 por ciento, la

porción de consumo tributable sería casi 23,000 mil millones. Suponiendo, a base de los estimados de recaudos, que el consumo tributable es cerca de 32 por ciento del consumo total, se podría sugerir que la Ley de Reforma Contributiva estimó el monto de la economía informal en 71,000 millones de dólares.

¿Cómo comparan los recaudos del IVU con los del arbitrio general descartado?

El IVU sustituyó el arbitrio general del 6.6, un arbitrio que parecía estar capturando un porcentaje bajo de los productos que se supone que tributarían. Según la Ley de Justicia Contributiva[1] los recaudos por concepto del arbitrio general se habían mantenido relativamente estables aun cuando los informes revelan que los gastos de consumo han aumentado significativamente. En 1998 el arbitrio general recaudó 468 millones y en el año fiscal 2006, recaudó 552 millones.

La gráfica 1 muestra los recaudos del arbitrio general durante los meses de diciembre de 2005 a junio de 2006, y del IVU de diciembre de 2006 a junio de 2007[5]. La cantidad mensual promedio recaudada del IVU (\$77,350) es 72 por ciento mayor que la del arbitrio general. En la gráfica 2 se muestra el porcentaje del fondo general que correspondía al arbitrio general y que corresponde al IVU. La

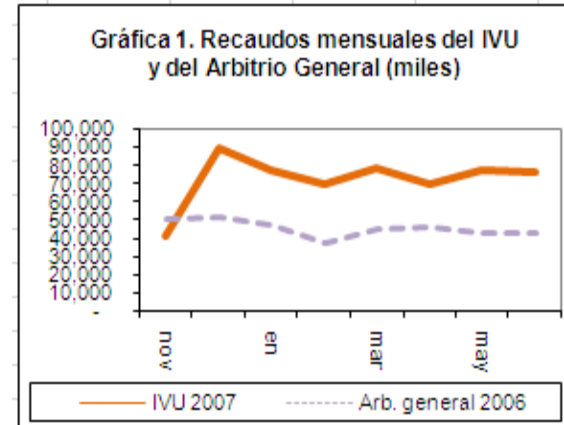
aportación del IVU al fondo general es 9 por ciento y la del arbitrio general en los meses comparables antes de implantarse el IVU fue de 5 por ciento. En los últimos 3 años el porcentaje del arbitrio general fue 6 por ciento para una contribución anual promedio de 548 millones anuales.

Si el promedio mensual de recaudos de diciembre de 2006 a junio de 2007 se utiliza para estimar un año de recaudos, el total en un año sería 928.2 millones, lo cual representaría una base de consumo tributable del IVU estatal de 16 mil millones de dólares. Esto equivale a 32 por ciento de los gastos totales de consumo del 2006.

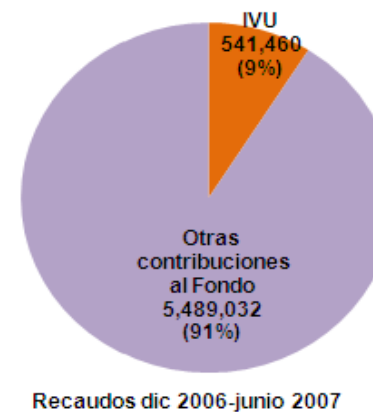
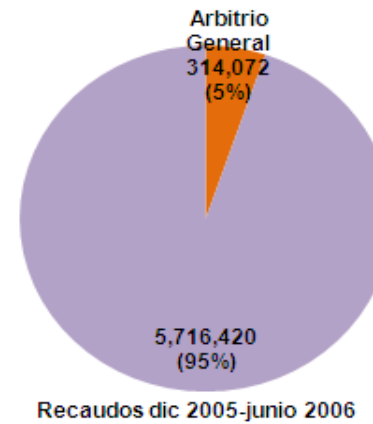
¿Pueden los recaudos adicionales ser atribuidos a la economía informal?

La cantidad adicional recaudada con el IVU no se puede atribuir a la economía informal, pues el arbitrio general que fue eliminado, al ser impuesto en el origen de

Tabla 1. Estimados del monto de la economía informal		
Estudios Técnicos: 2002	millones informal/PB	
Enfoque de insumos físicos (2002)	1,131	2.5
Enfoque de participación laboral (2002)	10,473	23.2
Auto-empleo (2002)	2,902	6.4
Hernández Pol (2004)		
Insumos físicos 2002	1,353	3.0
Discrepancia entre el ingreso y el gasto 2002	317	0.7
Junta de Planificación 1997	5,000	15.4
Brecha entre ingreso personal e ingreso bruto ajustado (1997)		
Toledo y Camacho (1996)	3,690	15.6
Brecha entre ingreso personal e ingreso bruto ajustado (1992)		
Benítez Vargas (1989)		
Brecha entre ingreso personal e ingreso bruto ajustado (1984)	2,499	17.6



Gráfica 2. Recaudos IVU y Arbitrio General



la importación también era pagado por todos los consumidores los de la economía informal y los de la formal. Sin embargo como muchos productos escapaban la tributación del arbitrio general, con el IVU todos pagan más, los de la economía informal y los de la formal. El exceso de los recaudos del IVU en comparación con el arbitrio general se debe a lo siguiente: (1) muchos productos que evadían la tributación del arbitrio general, ahora pueden ser capturados en el punto de ventas y pagar el IVU; (2) el IVU se aplica sobre una base mayor de bienes; (3) el IVU se aplica a servicios y el arbitrio general no; (4) el IVU se aplica al precio final (vis a vis el precio de importación del arbitrio general) y por lo tanto se paga sobre el "mark up" del proceso de producción y distribución, incluyendo la ganancia del vendedor, así que la base del precio es mayor; (5) la diferencia entre 6.6% del arbitrio general y el 5.5% del IVU que va la fondo general [6].

¿Cuál es la conexión entre el IVU y la actividad informal?

Es ampliamente reconocido que una de las fuerzas motrices del sector informal es la reglamentación gubernamental, incluyendo los impuestos. El IVU es otra capa dentro del ya complejo sistema de reglamentación y de impuestos de Puerto Rico. Rendir y pagar la planilla mensual del IVU también impone unos costos de transacción, particularmente a los pequeños y medianos comerciantes locales. Las complicaciones burocráticas y los costos impuestos con el IVU pueden hacer que empresas nuevas decidan operar informalmente, o que algunas de las existentes se muevan a la informalidad.

Además de la complejidad y los costos que impone el IVU sobre los comerciantes, el IVU puede nutrir el crecimiento del sector informal. Con el IVU se crea una distorsión de precios que beneficia al sector informal. En la medida que los negocios que operan informalmente no cobran el IVU, los precios en el sector formal serán más altos que los del sector informal. La demanda por bienes y servicios producidos por el sector informal aumentaría. En una economía estancada como la que se ha visto en los últimos años y como la que parece que prevalecerá por algunos años más, la distorsión del precios de 7 por ciento puede ser lo suficientemente grande como para dirigir consumidores al sector no reglamentado.