presenta

Estudio de los Impuestos al Consumo en Puerto Rico

Marzo 2004

Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico

Fundación del Colegio de CPA de Puerto Rico

Mensaje

Nos complace presentarles el Estudio de Impuestos al Consumo en Puerto Rico y las recomendaciones desarrolladas por el Comité de Estudio de Impuestos al Consumo en PR de la Fundación del Colegio de CPA de Puerto Rico.

La Fundación del Colegio de CPA de Puerto Rico consciente de la necesidad de revisar el sistema tributario de Puerto Rico ante los problemas de fiscalización, necesidad de recaudos y equidad contributiva, se ha dado a la tarea de evaluar diferentes alternativas a fin de presentar sus recomendaciones para este propósito.

Como parte de la evaluación se realizó el estudio sobre el impacto y viabilidad de implantar un sistema de impuestos de consumo. Entendemos que la implantación de estas recomendaciones puede requerir análisis adicional en asuntos o detalles específicos. Además, es necesaria una amplia discusión de este tema que impacta a todos los puertorriqueños, para lo cual nos ponemos a la disposición.

De forma muy especial, queremos dedicar este proyecto a la memoria del Hon. Rafael "Churumba" Cordero Santiago, quien con su visión de un Puerto Rico mejor, fue la primera persona en darnos la mano y apoyar este proyecto. Para Churumba van nuestros respetos y agradecimiento eterno.

Estos trabajos son posible únicamente si se unen diferentes colaboradores a contribuir al esfuerzo. Agradecemos a nuestros auspiciadores por su aportación para la realización del estudio y al Comité de Estudio de Impuestos al Consumo en Puerto Rico de la Fundación del Colegio de CPA de PR por el tiempo y esfuerzo invertido en este proyecto de suma importancia para el país.

CPA Jerry de Córdova
Presidente del CCPAPR y
Presidente del Comité de Estudio del
Impuesto al Consumo en PR de la
Fundación del CCPAPR

CPA Arturo Ondina
Presidente
Fundación del CCPAPR

Estudio de los Impuestos al Consumo en Puerto Rico

I. Introducción

Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico

El Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico (CCPA) es una institución sin fines de lucro que tiene como misión servir al colegiado y promover su excelencia profesional. El CCPA persigue, además, ser un foro efectivo de consulta y discusión de los asuntos económicos y financieros relevantes del país.

Fundación del Colegio de CPA

En 1997 el CCPA creó la Fundación del Colegio de CPA de Puerto Rico (Fundación) para buscar soluciones a los asuntos económicos y sociales de nuestra isla. La misma está al servicio de todos los ciudadanos del país.

La misión de la Fundación es promover y analizar el comportamiento de los factores que afectan nuestra economía; presentar recomendaciones sobre los posibles modelos económicos e iniciativas de desarrollo, o impacto de diversas medidas legislativas que afecten la economía; establecer alianzas o colaboración con personas, entidades profesionales privadas y gubernamentales; y ofrecer becas con fines educativos, científicos o de otra índole, que promuevan el bienestar económico y social de Puerto Rico.

La Fundación opera con fondos obtenidos de las cuotas que pagan sus afiliados y aportaciones económicas de sectores interesados en auspiciar actividades específicas.

Estudio de los impuestos sobre consumo en Puerto Rico

Por muchos años se ha discutido la necesidad de revisar nuestro sistema tributario ante los problemas de fiscalización, necesidad de recaudos y equidad contributiva. En las Recomendaciones de Naturaleza Económica y de Administración Pública para los Candidatos a la Gobernación del CCPA, del año 2000, así como en las presentadas para el 1996, se sugirió hacer un estudio sobre el impuesto de consumo para Puerto Rico. En días recientes, este tema ha ocupado más la atención de los diversos sectores económicos ante la situación fiscal por la que atraviesa el país y el aumento en los arbitrios.

La Fundación del Colegio de CPA tuvo la iniciativa de realizar un Estudio de los Impuestos al Consumo en Puerto Rico. Este estudio brindará a los poderes Ejecutivo y Legislativo las alternativas de sistemas tributarios viables en Puerto Rico que permitan (1) un incremento de recaudos proveniente de un número mayor de contribuyentes que aportan al fisco y (2) que a la vez promueva la equidad social y fiscal. En el estudio se evaluaron varios sistemas tributarios de impuestos al consumo, sus ventajas y desventajas, considerando en especial los aspectos administrativos.

El informe de la Fundación se nutrió de estudios sobre el ambiente local preparados por los destacados economistas Fernando Zalacaín y Ramón Cao. El estudio se benefició además, del

trabajo y la experiencia en el ámbito internacional de los consultores y profesores, Robert Conrad, James I. Owens, J. Thomas Hexner y Donald Lubick. Colaboró también, un grupo de destacados CPA locales y funcionarios del Departamento de Hacienda. La combinación de los distintos grupos permitió un análisis único sobre la viabilidad de nuevos sistemas tributarios en Puerto Rico, integrando por primera vez la rigurosidad del análisis teórico y empírico con la visión pragmática de los CPA y del sector empresarial.

En el estudio se evaluaron numerosas alternativas y modalidades de sistemas tributarios a fin de identificar aquellos con más posibilidad de implantarse en Puerto Rico, de acuerdo a nuestro quehacer económico, político y social y teniendo como norte inalterable la equidad tributaria para nuestro pueblo. Este menú de alternativas de sistemas tributarios le permitirá a nuestros legisladores definir el sistema tributario ideal de acuerdo a la política pública del Gobierno. Trabajamos diversos escenarios considerando el impacto que estos tendrían en los recaudos y deducciones, tales como alimentos, salud y educación entre otros. Presentamos, además, en nuestro informe escenarios de transición para cada sistema que recomendamos, incluyendo diversas tasas de impuestos y deducciones.

Como resultado del estudio, la Fundación recomienda la alternativa que (1) permita obtener una equidad fiscal, con un costo administrativo razonable y (2) fomente el desarrollo del sector empresarial local.

II. Discusión General

Los profesores Cao y Zalacaín en su estudio nos indican que un sistema tributario debe cumplir con los siguientes objetivos:

- *Financiamiento adecuado de la gestión del estado*, también conocido como el principio de *suficiencia*: los impuestos deben recaudar ingresos adecuados para financiar los gastos corrientes del Gobierno.

- *Simplicidad, conveniencia y economía*: el sistema impositivo debe minimizar los costos de administración para el fisco y los de cumplimiento para los contribuyentes.

- *Eficiencia*: la interacción de los impuestos adoptados debe reducir al mínimo los efectos distorsionadores sobre las decisiones económicas, esto es, deben minimizar la carga excesiva del sistema tributario.

- *Neutralidad:* complementa el atributo anterior, al proponer que, si los mercados son eficientes y los precios relativos resultantes son adecuados, los impuestos deben evitar modificar tales precios; pero si existen imperfecciones en los mercados, que resultan en que los precios relativos y la asignación consecuente de recursos no sean eficientes, entonces los impuestos deben introducir sesgos compensatorios para corregir las distorsiones que tengan lugar en los mercados.

- *Equidad*: tiene dos dimensiones; equidad entre los sectores en la sociedad y equidad intergeneracional.

Equidad social. Al gravarse impuestos se modifica la distribución social del ingreso, por lo cual se han de gravar de acuerdo a la habilidad de pago de cada contribuyente y promoviendo la equidad distributiva que desee la sociedad.

Equidad intergeneracional. Los mercados utilizan o comprometen en el presente el uso de recursos no renovables, sin tomar en consideración sus consecuencias sobre las generaciones futuras. Corresponde al Estado, y a su sistema de gastos e ingresos (incluyendo los ingresos tributarios y la deuda pública), tomar en consideración a los intereses de las generaciones futuras en la disposición y uso presente de los recursos.[1]

La búsqueda de este sistema tributario ideal nos lleva a la evaluación de los impuestos al consumo en el ámbito internacional y su posible aplicación en Puerto Rico. La participación de la tributación al consumo en los ingresos fiscales de PR ha estado disminuyendo a través de los años.[2] En nuestra jurisdicción los impuestos al consumo aportan una proporción menor que las recaudaciones usuales en el resto del mundo. Sin embargo, cabe destacar que en las estructuras impositivas de los países desarrollados, los impuestos al ingreso tienen mayor importancia relativa que los gravámenes al consumo.

El consumo como base tributaria tiene importantes ventajas. En primer lugar estimula el ahorro de los individuos al no penalizar el ingreso generado por jornada de labor. Además, favorece notablemente las exportaciones, tratándolas como actividad económica especial no sujeta a la imposición del impuesto al consumo.

Sin embargo, éste tiene serias desventajas, las cuales han sido superadas en otras jurisdicciones con éxito notable. Un impuesto al consumo penaliza a las personas de edad avanzada tributándoles el consumo en una etapa de sus vidas en donde su capacidad de generar ingresos es menor que en sus años más productivos. Además, penaliza a personas de escasos recursos que porcentualmente incrementarían su carga tributaria total ya que actualmente no pagan contribución sobre ingresos en una medida sustancial. Está inequidad se puede solucionar mediante transferencias directas por el estado a dichas personas para evitar la regresividad del impuesto al consumo. Por lo tanto, para lograr una equidad fiscal es imperante que la solución considere un sistema impositivo integrado.

El arbitrio general es el impuesto al consumo de uso generalizado en el Puerto Rico actual. Es en realidad un impuesto de base amplia sobre las ventas de manufactureros e importadores. Además, excluye los servicios de su base impositiva. Las críticas mayores al sistema actual son la dificultad para el Estado en su fiscalización para reducir la evasión del pago del gravamen y el llamado efecto cascada del impuesto. El efecto cascada surge de la incorporación del impuesto al costo de los productos y de la subsecuente aplicación del margen bruto de ganancia al hacer las transacciones a través de la cadena de distribución.

[1] Fernando Zalacaín y Ramón Cao, Un Estudio de los Impuestos al Consumo en Puerto Rico, estudio preparado para la Fundación del Colegio de Contadores Públicos Autorizados (página 45).

[2] Fernando Zalacaín y Ramón Cao Un Estudio de los Impuestos al Consumo en Puerto Rico Ver tablas 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 y 2.6 (páginas 16-19).

Esto resulta en un sistema ineficiente ya que encarece el costo de los productos, limitando la capacidad recaudadora del Estado. El impuesto se convierte en parte de los costos de producción y se incorpora al precio de la mercancía. Esta ineficiencia limita la capacidad de los manufactureros locales para competir globalmente porque incrementa los costos de producción. Los economistas Zalacaín y Cao en la página 71 de su Estudio[3] presentan la siguiente tabla que explica, mediante un ejemplo, el efecto cascada.

Ilustración del Efecto Cascada del Arbitrio General del 5 Por Ciento

	Margen Bruto de Ganancias	***Precio de Venta sin Arbitrio***	***Recaudación Fiscal***	***Precio de Venta con Arbitrio***
Costo f.o.b. = $100.00		$100.00		$100.00
Importador	20%	$120.00	$6.60	$127.92
Mayorista	40%	$168.00		$179.09
Detallista	60%	$268.80		$286.54
Cambio en precio				$17.74
Cambio porcentual en precio				6.6%
Efecto cascada				$11.14

La tabla presenta el proceso de añadir valor a una mercancía importada, a través de la cadena de distribución, dados los márgenes brutos de ganancias que se suponen para cada eslabón. Se observa que, en la ausencia del impuesto, el precio de venta del detallista al público para esa mercancía sería $268.80. Si a ese artículo se le grava el arbitrio general, la recaudación al fisco será $6.60. El impuesto se incorpora al costo de las empresas, por lo que le aplican el margen bruto de ganancias al hacer las transacciones a través de la cadena de distribución.

El resultado es que, con el impuesto, el detallista venderá el artículo a los consumidores por $286.54. El efecto del gravamen sobre el precio de venta al público es un incremento de $17.74. Se ha de observar que el aumento porcentual en el precio es ($17.74/$268.80 =) 6.6 por ciento, esto es, la tasa del impuesto.

La administración del sistema de arbitrios, desde un punto de vista teórico, debe ser simple. Sin embargo, las diversas exclusiones y exenciones lo hacen extremadamente complejo de fiscalizar y de administrar por el Departamento de Hacienda.

El informe de los doctores Zalacaín y Cao evalúa la sustitución del arbitrio general por un impuesto general al consumo en sus distintas modalidades:

- Impuesto a las ventas de detallistas.
- Impuesto sobre el valor añadido.
- Impuesto a las ventas de manufactureros e importadores.
- Impuesto a las ventas de mayoristas.
- Impuesto a las ventas de mayoristas y detallistas, en dos etapas.
- Impuesto sobre transacciones.

[3] Fernando Zalacaín y Ramón Cao, Un estudio de los Impuestos al Consumo en Puerto Rico, estudio preparado para la Fundación del Colegio de CPA de PR. (página 71)

El estudio enfoca como viables las modalidades de impuestos a las ventas de detallistas IVD ("sales tax") y el impuesto al valor añadido IVA. Enfocamos estos sistemas como dos formas diferentes de administrar un mismo impuesto. Por lo tanto, la diferencia principal entre ambos es una de administración y la comparación debe centrarse en cuál de los dos es más fácil de administrar, siendo esto un asunto empírico y no teórico.

1. Impuesto sobre las ventas por detallistas (IVD)

El IVD también conocido como "sales tax" es un impuesto de base amplia sobre el consumo. En su forma más sencilla, es la aplicación del impuesto a una transacción de venta. Los puertorriqueños estamos familiarizados con dicho impuesto por su uso generalizado en los Estados Unidos en el ámbito estatal. Desde una perspectiva de aplicación ideal se excluyen de su pago el capital y demás insumos que se utilizan en la producción, excluyendo también del gravamen a las exportaciones. Por lo tanto, la incidencia real del impuesto es sobre el consumo.

La gran ventaja del IVD es la simplificación de la administración del nuevo impuesto. La mayor parte de las grandes cadenas comerciales tienen la capacidad tecnológica de cobrar y remitir este impuesto sin costo adicional ya que actualmente lo están haciendo en las tiendas localizadas en Estados Unidos.

Por lo simple de su administración, un IVD se puede implantar en Puerto Rico en menos de un año con un costo mínimo para el Estado y para la empresa privada. Además, excluye los insumos que se utilizan en la producción, así como las exportaciones, resolviendo el problema de la tributación de los insumos que permea al Impuesto de Valor Agregado (IVA).

La desventaja del IVD es que hay una sola oportunidad de cobrar el impuesto para el Estado y es al final de la cadena transaccional. Además, presenta una limitación en su capacidad de recaudos, ya que se podrían afectar por las posibles exenciones y exclusiones que establezca la legislatura.

2. Impuesto al valor agregado (IVA)

Recomendamos considerar el impuesto al valor agregado solamente en su modalidad de consumo, considerando superior el sistema de factura-crédito, en particular la vertiente utilizada en Louisiana. Descartamos aquellos sistemas que inciden onerosamente sobre el ingreso y los bienes de capital.

Bajo este método, el importador paga el impuesto cuando los bienes entran en la cadena comercial por primera vez. Cuando le vende al próximo comerciante en la cadena, reclama como crédito el impuesto pagado y remite al Estado la diferencia. El segundo comerciante, al vender los bienes, paga el impuesto solamente sobre el valor agregado de los bienes, pues reclama como crédito el impuesto pagado por los comerciantes anteriores. Al final, el consumidor es el que sufraga el impuesto total porque no puede reclamar los créditos anteriores.

El IVA en esencia divide el proceso de cobro del impuesto en varias etapas de la producción, de acuerdo al valor añadido a los bienes o servicios en cada fase. La gran ventaja de este método es la fiscalización cruzada que se requiere entre los comerciantes para reclamar el crédito sobre el impuesto pagado. Es importante notar que bajo este sistema, el Estado recibe la contribución

antes, en comparación al sistema del IVD. Además, tiene diversas oportunidades para cobrar el impuesto, a diferencia del IVD, donde el evento tributable es uno, y si no se cobra, se pierde para siempre.

El IVA es un sistema tributario con un potencial de recaudo grande en la medida en que la base se mantenga en proporción al componente de consumo del producto nacional bruto. Este impuesto está enfocado en tributar el consumo a través de la cadena de distribución y producción.

La desventaja de este método es un mayor costo de administración y cumplimiento, tanto para los comerciantes como para el Estado. Los récords de contabilidad y las planillas adicionales necesarias para los créditos encarecen la operación de este sistema. El Estado tiene que registrar a todos los comerciantes en la cadena comercial previa al detallista final como agentes de cobro y/o retenedores del impuesto. La implantación de un IVA en Puerto Rico requiere de un periodo de tiempo no menor de dos años.

Una crítica a este impuesto es su regresividad. La experiencia internacional sugiere que el problema de la regresividad no es tan grave, pues es compensado con la eliminación de otros impuestos que también son regresivos. Por otro lado, el problema de la regresividad es común tanto para el IVA como para el IVD. La realidad económica es que personas de ingresos menores usan un porciento mayor de su ingreso en consumo que el que usan las personas de ingresos más altos. Muchos países han atacado este problema mediante transferencias directas del Estado a las personas con ingresos marginales, en especial a los retirados y personas de edad avanzada. Esto se puede hacer a través de aumentos en los programas sociales, tales como la tarjeta electrónica de compra de alimentos y la tarjeta de salud.

En el plano internacional el IVA es un impuesto de naturaleza neutral que permite cuantificar con exactitud la carga tributaria atribuible a cada fase del proceso productivo. La gran capacidad recaudadora del IVA está centrada en su neutralidad y su aplicación de naturaleza general. El IVA reduce sustancialmente la brecha de la evasión contributiva y el fraude tributario, recaudando especialmente en el sector que no está aportando actualmente al fisco.

Sistema de Louisiana

En Louisiana se ha utilizado un IVA modificado. Este sistema resuelve el problema del IVA tradicional de tener que rembolsar el impuesto pagado por la venta de materia prima necesaria en la producción. Reconocemos que la experiencia en Puerto Rico con los reintegros ha sido desastrosa, convirtiéndose en un incentivo para el fraude. Bajo el sistema de Louisiana se reduce este peligro eximiendo del requisito de retención a empresas que venden solamente materia prima. Los doctores Zalacaín y Cao indican en su estudio lo siguiente sobre el sistema de Louisiana:

"El sistema de Louisiana adopta el enfoque contrario para tratar de resolver el problema de la tributación de los insumos. En este sistema, las ventas de manufactureros, importadores y mayoristas están sujetas a retención en el origen. Las ventas de los detallistas están sujetas al IVD, recibiendo un crédito tributario por las retenciones del impuesto ocurridas en la cadena de distribución. Así, el sistema adopta un mecanismo de tributación por etapas, similar al del IVA bajo el método factura-crédito. En realidad, el sistema de Louisiana comparte muchas de las

características del IVA,[4] incluyendo: 1) gran parte de las recaudaciones tributarias se obtienen de manufactureros, importadores y mayoristas, que son más fáciles de fiscalizar que a los detallistas; (2) al ocurrir varios eventos tributarios para un mismo artículo gravado, se minimiza el riesgo de que se evada por completo el pago del impuesto; (3) no ocurre efecto cascada en el impuesto; (4) crea incentivos para la autofiscalización, pues las empresas compradoras reclamarán evidencia del pago de la retención; y (5) se crea una secuencia de evidencia que facilita la auditoria fiscal para el control de la evasión en el pago del impuesto."

"Hasta aquí el sistema de Louisiana es formalmente idéntico al IVA, aunque se le denomine un IVD con retenciones. La diferencia mayor entre ambos impuestos es que, bajo el sistema de Louisiana, se exime del requisito de retención a empresas que solamente venden insumos. Ello elimina del sistema a un número considerable de contribuyentes, a la vez que plantea de nuevo el problema de definir y establecer la lista de artículos y empresas que estarán exentos del requisito de retención."

"La tributación de los insumos se evita porque el sistema se complementa con la devolución de impuestos pagados al comprar insumos. Así, las empresas toman un crédito por las devoluciones que le corresponden al liquidarle al fisco las retenciones efectuadas por las ventas realizadas."

"Como se puede apreciar, de las alternativas presentadas en la literatura para enfrentar el problema de la tributación de insumos, el sistema de Louisiana parece ser el más efectivo, a la vez que presenta ciertas ventajas adicionales en cuanto a la administración del impuesto. Se ha de notar, sin embargo, que los beneficios del sistema ocurren porque la administración del IVD se modifica para hacerla semejante al IVA. De hecho, aparte de la característica administrativa de eximir a ciertos proveedores de insumos del requisito de retención, al sistema de Louisiana se le podría considerar como un IVA con otro nombre."[5]

[4] Por este motivo se le ha llamado un "VAT in Drag", Wall Street Journal, "VAT in Drag", 19 de julio de 1996, pág. A12

[5] Fernando Zalacaín y Ramón Cao, Un Estudio de los Impuestos al Consumo en Puerto Rico, estudio preparado para la Fundación del Colegio de Contadores Públicos Autorizados (página 80).

III. Conclusión

Las opiniones de nuestros consultores coinciden en cuanto al beneficio para Puerto Rico de moverse a un sistema tributario anclado en un impuesto sobre el consumo como motor principal de los recaudos para el fisco. Sin embargo, no existe consenso en cuanto al tipo de sistema, quedando el IVA y el IVD en bandos contrarios, en donde el bien común de la sociedad es la meta de ambos. En la decisión para adoptar un IVA o el IVD pesan la política pública y el costo de administrar cada sistema.

Por lo tanto, en el estudio de la Fundación se analiza ambas vertientes identificando la mejor alternativa lo que consideramos es el mejor sistema tributario para armonizar los intereses del Estado y el sector privado.

La controversia entre los asesores es de naturaleza simple en cuanto a su exposición, pero profunda en cuanto a la filosofía de administración tributaria necesaria para su armonización. El IVA permite una mayor fiscalización de los eventos tributables y mejores oportunidades de cobrar el impuesto que el IVD, pero es más costoso de administrar, tanto para el Gobierno como para el sector privado. Sin embargo, en condiciones similares, ambos sistemas tienen la misma capacidad de recaudo de impuestos.

Este análisis se complica dependiendo de la política pública del Estado en cuanto a posibles exenciones y/o exclusiones. Un grupo de consultores recomienda el IVD porque es más sencillo de administrar y se puede implantar en pocos meses a un costo menor que el IVA. En cambio, otros consultores y tratadistas internacionales recomiendan el IVA por su capacidad recaudadora y fiscalizadora. Además, entienden que al eximir al pequeño comerciante se simplifica la administración del IVA.

Ambos sistemas, coinciden en los siguientes puntos:

- Una tasa única de aplicación del impuesto.
- Un mínimo de exenciones y/o exclusiones.
- La posible exclusión del comerciante pequeño de la aplicación del impuesto.
- La completa eliminación del arbitrio general.
- La reducción de la contribución sobre ingresos de individuos, gracias al aumento en recaudos.
- La retribución mediante transferencias al sector más pobre de la población que no puede absorber este impuesto.
- El gravamen del impuesto no se incorpora al precio de la mercancía. Por lo tanto, al registrarse como una transacción contable separada, disminuye el valor del inventario. Esto puede afectar adversamente las finanzas municipales.

El Comité para el Estudio del Impuesto sobre el Consumo del CCPA recomienda que se exima del impuesto sugerido a las medicinas que solamente se pueden adquirir por receta médica y a los alimentos no procesados. Además, de acuerdo a las mejores prácticas de administraciones tributarias internacionales, se deben de excluir del gravamen los sectores agrícolas y financieros.

En cuanto a la posible exclusión del pequeño comerciante, el Comité evaluó los beneficios y desventajas de establecer un umbral impositivo así como su efecto en los costos de administración. Zalacaín y Cao en su estudio nos indican que la experiencia internacional apunta a que el 10% de los negocios representa el 90% de los ingresos. El estudio determinó que en Puerto Rico los negocios con ventas al detal de más de un millón de dólares representan el 78.3% de las ventas totales. Estas ventas son realizadas por sólo 3,074 negocios que representan el 13.1% del número de negocios, que asciende a 23,410. La exclusión de los pequeños comerciantes mediante el establecimiento de un umbral impositivo reduce sustancialmente los costos administrativos. Vemos internacionalmente umbrales de ventas tan bajos como $75,000 en Inglaterra, y hasta tan altos como $700,000 en Singapur.

El comité recomienda que se evalúe no establecer un umbral impositivo. Por tanto, se tributaría el comercio al detal en todos sus niveles de venta. Sin embargo, esta recomendación está condicionada a utilizar parte de estos recaudos adicionales en darle a los pequeños comerciantes ayudas económicas directas, para adquirir el equipo y la tecnología necesaria para administrar este nuevo impuesto. Este análisis incluiría una evaluación de costo-beneficio para el Estado en cuanto a la implantación de este nuevo impuesto y la deseabilidad de establecer o no un umbral impositivo.

Existe consenso en los asesores en cuanto a los beneficios de sustituir el gravamen de arbitrios por otro impuesto al consumo. El sistema actual de arbitrios es un tributo con un efecto de cascada detrimente para el consumidor final. La incidencia sobre el consumidor final se incrementa según aumenta el número de transacciones comerciales previas a la transacción última. La multiplicidad de exenciones y exclusiones del arbitrio complican su administración y deterioran su capacidad de recaudos.

El comité advierte de la posibilidad de que los precios al consumidor aumenten con un impuesto al consumo dependiendo de varios factores, en particular la tasa establecida. Esto, a su vez, puede crear un efecto inflacionario a corto plazo. La interacción de los factores fiscales, y una reforma tributaria integrada, deberían reducir cualquier efecto inflacionario.

La experiencia internacional nos indica que un impuesto general al consumo de base amplia y un impuesto sobre los ingresos se complementan, permitiendo al Estado reducir el impuesto sobre el ingreso en la medida en que el universo de contribuyentes aumenta mediante el impuesto al consumo. Aquí radica la gran ventaja del impuesto al consumo, permitiendo traer al sistema a contribuyentes que no estaban aportando anteriormente, sea por razones de naturaleza administrativas o evasores conscientes.

Recomendamos como sistemas de impuestos generales al consumo viables en Puerto Rico el IVA bajo el método de factura-crédito (ver modelo de Louisiana y el IVD [sales tax] de aplicación general). La decisión entre los dos sistemas se afectará considerablemente por las posibles exclusiones y exenciones que la legislatura estime necesarias, y de la política pública en cuanto a sistemas tributarios y su función como agente recaudador.

En circunstancias similares, la Fundación recomienda el IVD para sustituir el arbitrio general por ser más simple de administrar e implantar, por su capacidad de recaudos, y porque agiliza el tráfico comercial, imponiéndole menos trabas y obligaciones a los comerciantes, en comparación con un IVA o el arbitrio general. Enfatizamos que para el éxito de este sistema es crítico contar con una tasa única de aplicación del impuesto y un mínimo de exenciones y exclusiones.

IV. Observaciones Adicionales

Durante los trabajos surgieron varios asuntos que, aunque están fuera del marco del estudio, merecen ser considerados por la legislatura al diseñar la Reforma Contributiva.

1. La adopción de un sistema de impuestos de consumo que sustituya al arbitrio general puede afectar adversamente las finanzas municipales, ya que se anticipa una reducción en contribución sobre la propiedad. Esta reducción puede contrarrestarse mediante patente municipal al imponer la misma sobre las ventas totales, incluyendo los impuestos. También pueden considerarse asignaciones del Fondo General a los Municipios así como la asignación de una porción del impuesto de consumo a los municipios.
2. Se debe realizar una campaña educativa extensa y masiva para explicar a la ciudadanía el alcance de los cambios que se realicen. De este modo, se evitará la impresión de que se están imponiendo contribuciones adicionales.
3. Se debe planificar adecuadamente la transición de un sistema a otro a fin de evitar disloques en la economía y los comercios. Como parte de esta planificación, debe evaluarse la deseabilidad de implantar el nuevo sistema de forma paulatina.
4. El factor de la regresividad se puede reducir con incrementos en las transferencias directas a los sectores de escasos recursos. Los programas de alimentos y de ayudas gubernamentales deben ser una parte integral de una legislación tributaria enmarcada en un impuesto al consumo. El estudio de los profesores Zalacaín y Cao recomienda varias alternativas para combatir la regresividad.
5. El estudio de los profesores Zalacaín y Cao incluye diversos escenarios de transición considerando las consecuencias en los recaudos para el Departamento de Hacienda. Además, el informe de Hexner y asesores ofrece recomendaciones específicas para el periodo de transición.

Comité
Estudio de los Impuestos al Consumo en Puerto Rico
Fundación del Colegio de CPA de PR

CPA Jerry de Córdova

CPA Etienne Durand

CPA Teresita Fuentes

CPA Amaya Iraolagoitia

CPA Edna I. Jiménez

CPA Rolando López

CPA Raúl Maldonado Gautier

CPA Raúl Rodríguez

CPA Edgardo Sanabria

CPA Luis L. Torres Marrero

Sr. Antonio J. Fernós Sagebien

AUSPICIADORES
Estudio de los Impuestos al Consumo en Puerto Rico

Municipio de Ponce	Municipio de Caguas
Senado de Puerto Rico	Cámara de Representantes de Puerto Rico
Colegio de CPA de PR	Sistema Universitario Ana G. Méndez
Banco Popular de Puerto Rico	B. Fernández & Hnos.
Del Valle Group	Doral Financial Corp.
Holsum de Puerto Rico	Méndez & Cía.
Triple S, Inc.	