



24 DE ABRIL DE 2023

Tasa de Captación del Impuesto sobre Ventas y Uso
(IVU) – Años fiscales 2019 y 2020

RAMON J. CAO GARCÍA, PH.D.
ASESORÍA Y CONSULTA, INC.



Tasa de Captación del Impuesto sobre Ventas y Uso (IVU) – Años fiscales 2019 y 2020

Tabla de contenido

Introducción	2
Notas acerca de la metodología para el análisis	4
Captación para las importaciones registradas.....	5
Captación IVU	6
Comentarios finales.....	7
Apéndice 1: Cálculo de la tasa de captación del IVU.....	10

Tasa de Captación del Impuesto sobre Ventas y Uso (IVU) – Años fiscales 2019 y 2020

Introducción

Este informe presenta un estimado de la captación del IVU para los años fiscales 2019 y 2020. La propuesta original fue para calcular el nivel de captación de los recaudos del IVU para el año fiscal 2020. Sin embargo, al iniciar el análisis se encontró que el año fiscal 2020 no fue uno típico, ya que se registraron los terremotos en el suroeste de Puerto Rico, además de que en marzo de 2020 ocurrió la emergencia sanitaria causada por la pandemia del COVID, la cual resultó en un toque de queda donde solamente se permitía operar a empresas en actividades esenciales con restricciones. Las actividades esenciales incluían servicios de salud y funerarios, tiendas de alimentos no procesados, farmacias y estaciones de gasolina, así como algunos servicios y oficinas de los gobiernos estatal y municipal, iniciando un proceso de servicios y trabajos no presenciales. Además, el gobierno federal procedió a distribuir mercancías tangibles dirigidas a mitigar las emergencias. Por esas razones es que se decidió incluir al año fiscal 2019 en el análisis, de manera de disponer de un año normal.

Para el análisis se procedió a replicar el informe de captación del IVU preparado para el Departamento de Hacienda en abril de 2016. Sin embargo, por las razones que se presentan más adelante en este informe, se decidió proceder utilizando otra metodología. En este informe no se incluye el impuesto sobre las ventas tributables entre empresas (B2B, por su acrónimo en inglés), ya que no se dispone de información estadística independiente para estimar la captación en este impuesto.

La siguiente sección en el informe presenta unas notas acerca de la metodología para el análisis de captación del IVU. Allí se presenta una definición operacional para la tasa de captación del impuesto, incluyendo ajustes que son necesarios para el cálculo de la misma. A continuación, se informa el procedimiento que se llevó a cabo para estimar la tasa de captación de las mercancías registradas. Allí se encuentra la primera discrepancia con el informe de captación preparado para el Departamento de Hacienda en abril de 2016,¹ puesto que ese informe supone que la tasa de captación de las importaciones registradas es 100%, mientras que este informe se calculó que la tasa de captación para esta partida es 94.6%. En esta sección también se presenta una discusión acerca de las limitaciones que presenta la

¹ Juan Lara, José I. Alameda Lozada, Juan Villeta Trigo, *Captación del Impuesto sobre Ventas y Uso (IVU)*, preparado para el Departamento de Hacienda del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, abril de 2016.

información disponible acerca de los márgenes brutos de ganancias en los comercios mayorista y detallistas. A base de esas consideraciones es que se decide proceder a diseñar otra estrategia metodológica para calcular la tasa de captación del IVU.

La metodología para el cálculo de la tasa de captación del IVU se presenta en la siguiente sección del informe, así como los resultados estimados para los años fiscales 2019 y 2020. La última sección del informe presenta unos comentarios finales, incluyendo una sugerencia, a ser evaluada, para promover una mayor tasa de captación del IVU en el sector de los servicios tributables.

El informe también incluye un apéndice. El Apéndice 1 informa un resumen del cálculo de las tasas de captación de las mercancías y de los servicios tributables, así como la tasa de captación global para el IVU.

Por qué estimar la tasa de captación del IVU

Antes de continuar, conviene preguntar las razones para calcular la tasa de captación del Impuesto sobre las Ventas y Uso (IVU). Las razones son varias. En primer lugar, para la administración de cualquier impuesto, es pertinente disponer de un indicador acerca de cuán efectiva resulta ser la fiscalización del mismo, de manera de poder identificar e implantar modificaciones que sean pertinentes en la administración del mismo. Por ejemplo, si se identifica que la evasión en el pago del impuesto tiende a ser mayor en algún sector o categoría de contribuyentes, se pueden identificar medidas dirigidas a ese sector para fortalecer la fiscalización.

En el caso particular del IVU, resulta que, en el AF2016, como parte de las medidas legisladas a causa de la crisis fiscal del gobierno, se aumentó la tasa gravada al IVU pagado por los consumidores.² Para ese momento se aumentó en 50% la tasa aplicable a ese impuesto, pero los recaudos aumentaron en 99.4%. Entre AF2008 y AF2015 las recaudaciones por concepto del IVU capturaban, en promedio, el 2.0% de los gastos de consumo personal; pero esa proporción aumenta a 3.9% entre AF2016 y AF2020. Resulta pues pertinente analizar cuánto de ese incremento es atribuible al aumento en la tasa impositiva y cuánto a cambios en la administración del impuesto.

² También se estableció un gravamen de cuatro por ciento sobre ciertas transacciones entre empresas.



Fuentes: Gobierno de Puerto Rico, Departamento de Hacienda, impuesto_sobre_ventas_y_uso_por_naics_ivu_publicado_1_de_octubre_de_2021.pdf..

Gobierno de Puerto Rico, Junta de Planificación, *Serie-Historica-Seleccionada-2001-2020p-1.xlsx*.

Notas acerca de la metodología para el análisis

La tasa de captación es la proporción entre lo recaudado por un impuesto dividido entre las recaudaciones estimadas si la base del impuesto fuese gravada en su totalidad a la tasa, o tasas, correspondientes. Toda vez que el IVU es un impuesto sobre el consumo personal, la base del impuesto es el valor total de las mercancías y servicios sujetos al gravamen del impuesto. En consecuencia, la base del impuesto es el gasto de los consumidores, menos aquellas compras que estén exentas por ley. Así, la diferencia entre las recaudaciones estimadas si todas las mercancías gravadas por ley pagasen el IVU a la tasa correspondiente y lo recaudado por concepto del IVU, corresponde a gastos de consumo que no fueron captados por el impuesto, pero esa diferencia no es necesariamente evasión del impuesto, pues el vendedor puede ser un agente no retenedor.³ Esto implica que la base del impuesto

³ Por ejemplo, si un negocio tiene un volumen de operación menor a \$50,000.00, no es agente retenedor, esto es, no cobra el IVU sobre las ventas que realice, aún cuando las mercancías o los servicios que venda sean tributables.

se ha de ajustar por las exenciones, permanentes o temporales.⁴ Para ese ajuste, en este informe, se utilizan los estimados del Departamento de Hacienda que se informan en los Informes de Gastos Tributarios (“Tax Expenditures Report”).⁵

Captación para las importaciones registradas

El análisis comenzó considerando las importaciones registradas de mercancías⁶ para el año fiscal 2020, clasificándolas en tributables y no tributables. La base potencial del impuesto se definió como agregación de las mercancías tributables, excluyendo las compras de los gobiernos federal, estatal, municipales y de las corporaciones públicas del gobierno de Puerto Rico. La base potencial del impuesto se multiplicó por 10.5% para obtener un estimado de las recaudaciones esperadas correspondientes al IVU para las importaciones registradas tributables. Las recaudaciones realizadas con respecto a las importaciones y registradas por el Departamento de Hacienda se dividieron entre el monto estimado para las recaudaciones esperadas, de forma de obtener un estimado para el nivel de captación del impuesto para las importaciones registradas. El nivel de captación estimado para el impuesto para las importaciones registradas tributables es 94.6%.

Este resultado presenta la primera divergencia con el informe preparado para el Departamento de Hacienda en abril de 2016, toda vez que en ese estudio se supone que el nivel de captación para las importaciones registradas tributables es 100%.

El estudio de abril de 2016 procede a multiplicar la base tributable que supusieron para el IVU correspondiente a las importaciones registradas tributables por los márgenes brutos de ganancias a los niveles de mayoristas y detallistas. Para ello utilizaron la publicación *Almanac of Business and Industrial Financial Ratios* de 2013,⁷ la cual incluye información estadística correspondiente para los Estados Unidos al año que transcurre de julio 2009 a junio de 2010. La publicación más reciente disponible de ese libro corresponde al del año 2017, que cubre el período de julio 2013 a junio 2014.⁸ Ello presenta varias limitaciones:

⁴ Por ejemplo, dos veces al año se establecen períodos durante los cuales se exime del pago de IVU a los materiales, equipos y uniformes utilizados por estudiantes, concediéndose una exención temporal a esos artículos del gravamen del IVU.

⁵ Departamento de Hacienda, Oficina de Asuntos Económicos y Financieros, Puerto Rico *Tax Expenditures Report for Fiscal Year 2023*.

⁶ Para ello se utilizó el informe estadístico de comercio exterior que produce la Junta de Planificación de Puerto Rico, Véase a Junta de Planificación de Puerto Rico, *External Trade Statistics 2020*; también puede referirse a: <https://jp.pr.gov/external-trade-data/>

⁷ Phillip Wilson, *2013 Almanac of Business and Industrial Financial Ratios*. 45th Edition. Chicago: CCH Publications.

⁸ Phillip Wilson, *2017 Almanac of Business and Industrial Financial Ratios*. 48th Edition. Chicago: CCH Publications.

- ✚ La información disponible en esas publicaciones presenta los márgenes brutos de ganancias estimados para seis años previos al AF2020 en el caso de la publicación del 2017, mientras que el rezago es de diez años para la publicación del 2013. No hay razón para suponer que los márgenes brutos de ganancias se habrán de mantener inalterados durante un período tan largo de tiempo.
- ✚ Tampoco hay razón para suponer que los márgenes brutos de ganancias, que en promedio se registraron en los Estados Unidos para los diferentes sectores industriales apliquen para esos mismos sectores en Puerto Rico, dadas las diferencias estructurales entre ambas economías.
- ✚ Se ha de recordar que el AF2020 fue uno atípico para la economía de Puerto Rico, dadas las emergencias ocurridas de los terremotos y la pandemia del COVID, las cuales pudieran tener consecuencias sobre los márgenes brutos de ganancias en los diferentes sectores industriales.

Por esa razón es que, en este estudio, se decidió explorar enfoques metodológicos diferentes al del estudio de abril de 2016.

Captación IVU

Una vez se descartó la metodología de estimación utilizada en el informe de captación del IVU de abril de 2016, el siguiente paso es definir la base de bienes y servicios tributables a utilizar para calcular las recaudaciones esperadas si el estado captase con el gravamen la totalidad de los gastos de consumo tributables. Para ello se consideraron cuatro fuentes de información:

1. El *County Business Patterns* que produce, con una frecuencia anual, el Negociado del Censo de los Estados Unidos. Se descartó esta fuente porque el informe más reciente disponible corresponde al año 2015, por lo que habría proyectar esa información estadística a los años fiscales 2019 y 2020, lo que introduce una fuente de error de estimación.
2. El Censo Económico que también produce, con una frecuencia quinquenal, el Negociado del Censo de los Estados Unidos. Esta fuente de información estadística es de las completas y detalladas; sin embargo, se descartó porque el informe censal más reciente es el del año 2017, por que también habría que proyectar la esa información estadística a los años fiscales 2019 y 2020, además de que el informe se produce cada cinco años.
3. Las estadísticas de ventas al detal que produce la Compañía del Comercio y Exportación de Puerto Rico. Un problema serio con esta base de datos es que, a partir de su última revisión metodológica, sus estadísticas de ventas utilizan como base la información del Departamento de Hacienda acerca de las recaudaciones del IVU, por lo que no es adecuada para utilizarla como base para estimar la captación del IVU.

4. El informe de Ingreso y Producto que produce la Junta de Planificación de Puerto Rico. Esa información estadística se produce anualmente para años fiscales e informa los gastos de consumo de las personas por categorías de mercancías tangibles (bienes duraderos y no duraderos) y servicios. Estas estadísticas son las que se utilizan en este informe para calcular la base tributaria del IVU para los años fiscales 2019 y 2020.⁹

Una vez identificada la base de información estadística, se procedió a distribuir los gastos de los consumidores, distribuidos por categorías de NAICS, según el informe de Ingreso y Producto en categorías tributables y no tributables. Los gastos tributables, distribuidos en mercancías tangibles y servicios se multiplicaron por la tasa tributaria de 10.5% para obtener el estimado de recaudaciones esperadas por concepto de IVU. El valor estimado de esta forma se ajustó por los gastos tributarios correspondientes al IVU, según estimados en el Informe de Gastos Tributarios (Tax Expenditure Report) correspondiente al año fiscal 2023¹⁰ que produce el Departamento de Hacienda. Este valor se definió como recaudaciones esperadas por concepto del impuesto si el fisco captase la totalidad de los bienes y servicios tributables en la red tributaria del IVU.

Como se indicó previamente, las tasas de captación para los años fiscales 2019 y 2020 se calculan dividiendo las recaudaciones registradas entre las recaudaciones esperadas si el fisco capturase la totalidad de los bienes y servicios tributables. A continuación, se presenta una tabla informando las tasas de captación estimadas para los AF2019 Y AF2020 y comparándolas con las estimadas para el AF2015 en el informe de abril de 2016.

Captación Estimada del IVU	Informe Hacienda AF2015	AF2019	AF2020
Importaciones Registradas	100.0%*	N.D.	94.6%
Mercancías Tangibles	73.0%	89.4%	76.8%
Servicios	47.2%	64.0%	54.8%
Global	63.9%	82.0%	70.3%

*El informe preparado para el Departamento de Hacienda en abril de 2016 no estima la tasa de captación correspondiente a las importaciones registradas tributables, sino que supone que la captación en 100% para todos los años en el informe.

Comentarios finales

Según se esperaba, la tasa de captación del impuesto disminuyó en el AF2020, en comparación con la estimada para el AF2019. Ello ocurrió como consecuencia de las emergencias registradas en el AF2020.

⁹ Junta de Planificación de PR, *Serie-Historica-Seleccionada-2001-2020p-1.xlsx*.

¹⁰ Departamento de Hacienda, Oficina de Asuntos Económicos y Financieros, Puerto Rico *Tax Expenditures Report for Fiscal Year 2023 (Borrador preliminar)*.

Se observa que la tasa de captación estimada para los bienes tangibles gravados por el IVU es 89.4% en el año fiscal normal 2019. Ello implica que las medidas de fiscalización, después de la implantación de SURI para la administración de este impuesto, son excelentes y es poco probable que pueda ocurrir una captación significativamente mayor de adoptarse medidas adicionales. Por otra parte, la tasa de captación en el sector de los servicios es aún relativamente baja, por lo que parece ser conveniente analizar estrategias alternas de fiscalización.

El sector de los servicios de consumo se caracteriza por la existencia de múltiples empresas pequeñas, incluyendo personas que ofrecen servicios como operadores por cuenta propia; a la vez que, en cada industria o tipo de negocio de servicios, operan empresas de tamaños medianos y grandes. Además, muchos de los operadores por cuenta propia solamente aceptan compensación en efectivo como pago por los servicios que ofrecen. Esta situación es análoga a encontrada por la Misión Shoup en el Japón de la posguerra, durante la ocupación aliada, cuando fueron a proponer una reforma tributaria en el país.¹¹ Originalmente, la Misión Shoup consideró recomendar un impuesto sobre las ventas finales, pero se percataron que, dada la organización industrial en el Japón, donde coexistían pequeñas empresas familiares junto a grandes conglomerados industriales, sería muy difícil establecer un sistema de administración para el impuesto que controlase la evasión del mismo. Por ello, diseñaron una variación al impuesto de las ventas, al que denominaron como *impuesto sobre las ventas administrado por el método del valor añadido*, que al presente se conoce como Impuesto sobre el Valor Añadido o IVA, el cual ha sido adoptado por la casi totalidad de los países, con la notable excepción de los Estados Unidos.¹²

En Puerto Rico se ha propuesto la adopción del IVA en múltiples ocasiones desde la Reforma Contributiva de 1975, pero nunca se ha adoptado.¹³ Las razones para ello han sido varias, pero la principal parece ser una filosófica.

Si se descarta el IVA, entonces se han de explorar otras alternativas para ampliar la tasa de captación del IVU en el sector de los servicios. Una alternativa es desalentar las transacciones en efectivo, ya que las transacciones mediante tarjetas de crédito y débito son mucho más sencillas de fiscalizar.

Al respecto se ha propuesto establecer dos tasas para el IVU, una reducida para las transacciones con tarjetas de crédito y débito, y otra significativamente mayor para las transacciones en efectivo. No se recomienda esa alternativa por dos razones:

¹¹ Para una discusión acerca de la Misión Shoup al Japón y el diseño del impuesto sobre el valor añadido, véase, por ejemplo, a Clara K. Sullivan, *The Tax on Value Added*, New York: Columbia University Press, 1966, capítulo 3.

¹² También se ha de señalar que el Japón no adoptó el IVA.

¹³ Con la excepción de unos pocos días en el 2006, cuando la Legislatura lo aprobó, pero muy pronto se sustituyó por un impuesto sobre las ventas y uso, el actual IVU; por lo cual el IVA nunca se implantó en el sistema tributario puertorriqueño.

- ✚ Una proporción significativa de la población de Puerto Rico está compuesta por personas mayores de 60 años, muchos de los cuales no poseen literacia en sistemas electrónicos y tienden a realizar transacciones en efectivo. Un cambio como el de esa propuesta resultará en serias objeciones por parte de este importante sector poblacional, que se vería perjudicado por una medida de este tipo.
- ✚ La evasión contributiva es función de: (1) el beneficio que derive el contribuyente al evadir el pago del impuesto, y (2) la penalidad legal que se establezca por evasión multiplicada por la probabilidad de que el fisco detecte la evasión. Una propuesta de este tipo aumenta el beneficio que deriva el contribuyente al evadir el pago del impuesto en las transacciones en efectivo, a la vez que no modifica la probabilidad de detección del evasor; por lo que es probable que aumente la evasión.

A base de lo anterior, es conveniente explorar otras alternativas de fiscalización que promuevan que no se utilice el efectivo en las transacciones comerciales, particularmente en el sector de los servicios. Una posibilidad que se podría considerar es conceder un crédito tributario reembolsable, en la Contribución sobre Ingresos, a los pequeños comerciantes en el sector de los servicios – digamos a aquellos con un volumen de ventas o ingreso bruto anual menor a \$250,000 – si aumentan sus ventas financiadas mediante tarjetas de crédito o débito. El crédito tributario a conceder debe ser suficiente para incentivar al comerciante y lo suficientemente bajo para no afectar desfavorablemente las recaudaciones tributarias.¹⁴



Ramón J. Cao García, Ph.D.
24 de abril de 2023

¹⁴ Toda vez que se me informa que las instituciones financieras cobran a los comerciantes 0.75% del monto de cada transacción realizada mediante el uso de tarjeta de crédito o débito, se le podría ofrecer a los pequeños comerciantes un crédito en la Contribución sobre Ingresos, igual a – por ejemplo – 2.0% del incremento en el valor de transacciones realizadas mediante tarjetas de crédito, que exceda al monto del promedio para dichas transacciones realizadas durante los tres años anteriores.

Apéndice 1: Cálculo de la tasa de captación del IVU

Cálculo de la Tasa de Captación del IVU (Millones de \$)

Mercancías

	Base	Recaudo Base Ajustado	Recaudo IVU	Captación
2019	30,210.3	3,043.1	2,721.9	89.4%
2020	27,317.1	2,726.4	2,096.5	78.6%

Servicios

	Base	Recaudo Base Ajustado	Recaudo IVU	Captación
2019	12,033.0	1,263.5	808	64.0%
2020	11,035.0	1,158.7	635	54.8%

Total

	Base	Recaudo Base Ajustado	Recaudo IVU	Captación
2019	42,243.3	4,306.6	3,529.9	82.0%
2020	38,352.1	3,887.1	2,731.5	70.3%