

IMPUESTOS AL GASTO: DIVERSOS SISTEMAS PARA DIVERSAS REALIDADES

Arturo Seminario Dapello

I. INTRODUCCION

Lo propio es que los impuestos graven manifestaciones de la riqueza. Normalmente la riqueza se manifiesta a través de cuatro grandes fuentes: el gasto, el ingreso, el patrimonio, y el comercio exterior. Por eso los tributos que corresponden a la categoría de los impuestos, no así los que corresponden a la categoría de las contribuciones o a las tasas, se suelen clasificar según correspondan a uno de estos cuatro grandes grupos.

Los impuestos al gasto gravan las manifestaciones externas del consumo, o sea aquella parte que las personas obtienen para su consumo del total de bienes y servicios que configuran el producto o ingreso de la comunidad. Es decir, los impuestos al gasto gravan la parte de su ingreso que cada cual destina al consumo, mas no así la parte de su ingreso que queda ahorrada. Los impuestos al gasto pueden recaer en una, varias o todas las etapas del proceso productivo, esto es, la extracción, manufactura, comercialización mayorista, comercialización minorista, etc. Son ejemplos de este grupo el impuesto general a las ventas, que grava el gasto en prácticamente cualquier bien, y en gran número de servicios, el impuesto selectivo al consumo, que grava el gasto en determinados bienes específicos, y otros impuestos como los que gravan espectáculos.

Los impuestos a los ingresos gravan, como su nombre lo dice, los ingresos, reales o fictos, provenientes del trabajo, del capital, o de la combinación de ambos: la empresa. También gravan los mayores ingresos que generan la plusvalía y otras formas de ganancias de capital. Entre estos impuestos el ejemplo más conocido es el impuesto a la renta, que usualmente distingue entre las rentas provenientes del capital mobiliario, del capital inmobiliario, del trabajo independiente, del trabajo dependiente, y de las empresas. También son ejemplos de este grupo el impuesto a la revaluación de activos, el impuesto a la

remuneraciones, la patente profesional, etc. Los impuestos a los ingresos gravan, en breve, aquello que la persona o sus recursos acumulados generan en un período de tiempo, así como el mayor valor que puedan adquirir dichos recursos acumulados.

Los impuestos al patrimonio usualmente gravan, en forma global o específica, la tenencia o la transferencia de riqueza acumulada. El gravamen es global cuando se hace un balance de los activos y pasivos de la persona y se grava el remanente. Es el caso del impuesto sucesorio, cuando lo hubo, el impuesto al patrimonio empresarial, y el impuesto al patrimonio personal, en su versión original, cuando recién fue establecido. El actual impuesto al patrimonio personal sólo grava determinados activos, señaladamente los ilíquidos, y casi no contempla la deducción de pasivos. Los gravámenes patrimoniales específicos recaen sobre determinados bienes, generalmente inmuebles y automóviles. Estos gravámenes pueden ocurrir en razón de la tenencia o por efecto de la transferencia. Son ejemplos de los primeros el impuesto al patrimonio predial, el impuesto al patrimonio automotriz, antes impuesto al rodaje, el impuesto a los terrenos sin construir, la licencia de funcionamiento, etc. Entre los ejemplos de impuestos a la transferencia patrimonial el más antiguo y conocido es la alcabala.

Los impuestos al comercio exterior normalmente gravan la importación de bienes. Sobre dichos bienes pueden recaer derechos ad-valorem, que se manifiestan como un porcentaje del valor del bien, o derechos específicos, que se manifiestan como una determinada cantidad en razón del volumen, peso, etc. Con el tiempo los derechos ad-valorem se han popularizado en tanto que los derechos específicos tienden a ser menos. También ha habido momentos que se han gravado las exportaciones, sobre todo cuando los precios de algunas de ellas subieron. Pero casi siempre, en esos casos, el impuesto con que se gravaban se consideraba como un pago a cuenta del impuesto a la renta. Es decir, se convertía en una manera de recaudar el impuesto a la renta a la mayor brevedad posible.

2. JUSTIFICACION Y BASE DE LOS IMPUESTOS AL GASTO

Los impuestos al gasto se justifican argumentando que el ingreso en rigor sólo está definido por los gastos de consumo, dado que el bienestar se determina por el consumo. Por lo cual se requiere gravar a las personas en base a aquello que obtienen del producto común en vez de aquello que aportan al producto

común, entendiéndose como producto común el producto bruto interno, el producto nacional bruto, etc. El nivel de vida depende de los gastos de consumo, ya que inclusive lo que ahora se ahorra será luego gravado cuando sea consumido. Y lo que ahora se consume de recursos antes producidos o heredados también debe ser gravado con ocasión del consumo.

Para minimizar los aspectos de equidad, con relación a los impuestos que gravan el ingreso, se argumenta que el impuesto a la renta ignora los distintos niveles de consumo, cuando debe ser el nivel de consumo en vez del ingreso la base para pagar impuestos. Pues de esa forma no se discrimina contra las personas que obtienen sus ingresos del trabajo, sobre todo en relación de dependencia, sujetos al impuesto a la renta, con relación a aquéllos que obtienen sus ingresos de ahorros ocurridos en períodos anteriores. Además, los gravámenes al gasto o consumo implican un tratamiento equitativo de las ganancias de capital. Pues hay ganancias de capital que implican un verdadero incremento del ingreso, en tanto que otras sólo reflejan incrementos en el nivel de precios. También se estima que los impuestos que gravan el gasto son absorbidos, al igual que los impuestos que gravan el ingreso, por la porción del ingreso ahorrado. Naturalmente ello dependerá de la conveniencia o no que haya ahorros adicionales. Pues el ahorro adicional no será bienvenido en períodos en que no haya inversión capaz de absorberlos.

Los impuestos al gasto normalmente gravan las ventas de bienes muebles, la prestación de servicios específicos, y las importaciones. Bajo el concepto de venta se comprende en general a todas las formas de transferencia de bienes, aun cuando no sean onerosas, exceptuándose expresamente aquéllas que no se consideren como ventas, siendo los bienes usados el ejemplo más frecuente. En cambio, tratándose de servicios se opta por el sistema contrario, esto es, sujetar al impuesto sólo aquellos que están expresamente mencionados. Como bienes muebles se entiende a todos aquéllos que la legislación civil considera como tales. Los criterios para determinar la fecha de la obligación tributaria varían, salvo tratándose de importaciones en que casi siempre es la fecha de despacho de la mercadería. Pero tratándose de ventas de bienes muebles o prestación de servicios puede regir el criterio de lo devengado, o fecha de la factura o recibo, o el criterio de lo percibido, o fecha del pago. Para ciertas operaciones con bienes muebles puede regir el criterio de la fecha de entrega o retiro de la mercadería. Lo usual es que el impuesto grave el valor total de la transacción, incluidos todos los gastos subsidiarios de la misma. Pero naturalmente cada legislación define qué se comprende y qué no se comprende en la base imponible.

3. EL SISTEMA DE IMPUESTO EN CASCADA INTEGRACION VERSUS ESPECIALIZACION EMPRESARIAL

Gran parte de la deliberación sobre la imposición indirecta que grava el gasto radica en determinar en qué momento de la extracción, manufactura, comercialización, mayorista o minorista, debe ocurrir el hecho imponible. Según en qué momento, y en qué forma, ocurra el hecho imponible, se distinguen distinta clase de impuestos indirectos al gasto.

Se denomina impuesto en cascada al que en alguna medida grava todas las etapas del proceso productivo, esto es, la extracción, la manufactura, la comercialización, mayorista y minorista. Se trata, en consecuencia, de un esquema impositivo que favorece a la empresa altamente integrada, que comprende tanto el quehacer manufacturero como la distribución. Se genera un incentivo artificial para que en un solo establecimiento ocurra todo el proceso económico. Así, por ejemplo, una misma empresa manufacturera puede resultar incentivada a producir los insumos que requiere, al par que establecer los canales de distribución para llegar al usuario final o al vendedor minorista. Ello trae como consecuencia que las empresas no integradas no puedan competir, por razones únicamente impositivas, con las altamente integradas. Lo que a su turno trae pérdida de eficiencia en el uso de los recursos productivos por las dificultades generadas a las empresas no integradas. Para evitar las desventajas impositivas muchas veces las empresas no integradas tienen que recurrir a la figura de la entrega de la mercadería en consignación o a la evasión.

En el proceso económico un mismo bien pasa a través de varias etapas. Si todas estas etapas se dan en una sola empresa, altamente integrada, el impuesto no será el mismo que si todas esas se dan a través de distintas empresas, altamente especializadas. La carga impositiva sobre el consumidor final será distinta según se haya adquirido el producto de una empresa integrada o de una empresa que sea el último eslabón de un conjunto de empresas especializadas. En tal caso, la preferencia por un producto no se dará en razón de su mayor calidad, sino en razón de la menor carga impositiva que lleva al haber pasado por menos empresas. Ello a su turno trae como consecuencia que se desvirtúe la asignación de recursos, pudiendo resultar que un producto suntuario esté menos gravado que un producto de primera necesidad. Porque el producto suntuario puede provenir de una empresa integrada, en tanto que el producto de primera necesidad puede provenir de varias empresas especializadas.

4. EL SISTEMA DE IMPUESTO MONOFÁSICO: LA DETERMINACION DE LA ETAPA DE RECAUDACION

Se denomina impuesto monofásico al que se cobra en una sola etapa del proceso productivo, normalmente la etapa extractiva o la etapa manufacturera. El propósito de este esquema es evitar las distorsiones que genera el impuesto en cascada, al par que llevar a efecto la recaudación en la forma más fácil posible. Si la recaudación se realiza a nivel manufacturero, son mucho menos los contribuyentes que si la recaudación ocurre a nivel de comercialización, mayorista o minorista. El problema de recaudar al nivel de comercialización, mayorista o minorista, es mucho mayor cuanto menos desarrollado es el país. Pues a mayor sub-desarrollo del país, mayor será el carácter informal, no comercial, en que se lleve a efecto la comercialización. La comercialización será a través de las familias, los ambulantes, los kioskos, etc., lo que hará difícil efectuar la recaudación. Muchas veces ni siquiera hay sustentos contables para poder realizar la recaudación. En estos casos inclusive la publicidad y el avisaje, que son tareas típicamente distributivas, ocurren a nivel del manufacturero, precisamente porque la distribución está en manos informales. Así, cuanto mayor sea la informalidad, mayor será la necesidad que la recaudación sea a nivel manufacturero. Porque en este tipo de economías normalmente lo único formal es la etapa manufacturera. Los establecimientos manufactureros siempre son mucho menos que el número de particulares comprendidos en la comercialización. De manera que si se propicia llevar el impuesto a las etapas distributivas, es muy probable que se complique significativamente la recaudación. Así, si manteniendo su naturaleza monofásica se traslada el impuesto a la etapa de la comercialización mayorista, normalmente ocurre que hay un proceso de integración hacia atrás, eventualmente asumiendo funciones manufactureras. Claro que este impuesto difícilmente se da en los países subdesarrollados, donde no son muchas las grandes cadenas comercializadoras. Pero este supuesto sí se da en los países desarrollados en que casi no existe comercialización informal.

En el impuesto monofásico a nivel de comercialización se procura obtener una mayor recaudación, al tratarse de un gravamen que se aplica en un momento en que es mayor el valor agregado. Acá, sin embargo, surge el problema de determinar en qué medida el bien se adquiere para su consumo final o el bien se adquiere para volverlo a vender. Para los países subdesarrollados resulta sumamente difícil hacer la recaudación en las últimas etapas de la comercialización, ya que éstas se llevan a efecto a través de grupos familiares y/o informales que carecen de registros contables, en vez de establecimientos comerciales debidamente constituidos. Por añadidura, la línea divisoria entre el

nivel de empresas comercializadoras que deben estar empadronadas y registradas y aquellas que, por su ínfima dimensión, no lo deben estar, es necesariamente arbitraria. Una vez trazada la división se debe evitar que las empresas se fragmenten, con el propósito de no caer dentro del grupo que está liberado de sujetarse al empadronamiento y registro. En los países subdesarrollados resulta sumamente difícil hacer la recaudación en la última etapa del proceso de distribución. Se tendría que empadronar y registrar a multitud de pequeños vendedores, muchas veces informarles, sin mayor instrucción para llevar registros pudiendo generar un esfuerzo y costo administrativo mayor a lo recaudado.

5. EL SISTEMA DE IMPUESTO AL VALOR AGREGADO: MEJOR COBERTURA PERO MAYOR COMPLEJIDAD

El impuesto al valor agregado es el sistema que más se promociona para lograr extender el impuesto a todas las etapas de la actividad económica. Se lleva a efecto a través de todos los niveles de la actividad extractiva, manufacturera y comercializadora, mayorista y minorista, en base a determinar el valor agregado en cada una de estas etapas. Se inicia en la etapa primaria de la producción extractiva, normalmente excluyendo, en el caso de los países subdesarrollados, a los agricultores, y llegando hasta la distribución minorista y al usuario final. En cada etapa el vendedor sólo paga por su valor agregado. Sin embargo, al final la base total del impuesto será exactamente la misma que si se gravara el bien en la última etapa de la distribución, ya que el precio de venta final igualará a la suma de los valores agregados en todas las etapas previas. Pero el impacto del pago se distribuirá en todas las etapas del proceso. En cada etapa el impuesto se aplicará sobre el importe de la venta total sujeta al impuesto, deduciendo los impuestos pagados en las compras ocurridas en los períodos previos. Normalmente el sistema requiere separar en los comprobantes de pago el precio del impuesto.

El sistema de valor agregado tiene la ventaja que extiende el impuesto a través de todas las etapas del quehacer económico, consiguiendo gravar al consumidor final por un importe equivalente al último valor de venta. Consecuentemente, el pago del impuesto se extiende a través de numerosas empresas en vez de concentrarse en unas cuantas. Es probable, por eso, que un porcentaje significativo del impuesto se cobre en etapas previas al nivel de distribución y se minimice así la evasión. Si se evadiera el impuesto en la etapa de la comercialización, la pérdida sería sólo marginal. Y aún si hubiera evasión en

etapas previas, en la etapa final siempre se recobraría el monto evadido al disminuir el importe deducible. Como el importe pagado por una empresa es deducido por otra, el cruce de información auditable es mayor, salvo en la etapa de la venta al consumidor final en que no es posible cruzar información auditada.

Frente a estas ventajas está la obvia limitación de su mayor complejidad. El impuesto se recauda de mayor número de empresas que bajo cualquier forma de impuesto monofásico. Para las pequeñas empresas la complejidad contable y registral pueden ser obstáculos insalvables. Por eso, sobre todo en países subdesarrollados, las empresas muy pequeñas pueden llegar a ser excluidas del impuesto. También ocurre que el impacto del impuesto puede ser mayor en las empresas intensivas en mano de obra en relación con las empresas intensivas en capital. Pues el valor agregado más no deducible del valor de venta puede ser mayor en las primeras que en las últimas. Por añadidura, las excepciones y las diferencias de tasas son más difíciles en el sistema de valor agregado que en el sistema monofásico en la etapa final de la comercialización. Sencillamente porque la diferenciación se tendría que hacer en cada etapa de la producción y distribución, involucrando a más empresas, con las consiguientes complicaciones, o podría ser concertada por los vendedores finales, menos capacitados aún para manejar esas diferencias. La experiencia demuestra, por eso, la conveniencia de aplicar el impuesto al valor agregado con una tasa uniforme para que opere eficientemente. Las ventas de los pequeños artesanos directamente a los consumidores, o a pequeños vendedores minoristas, irremediablemente siempre se escaparán del ámbito de aplicación del impuesto. Pues el sistema de deducción no funciona si a su turno el comprador no paga impuesto alguno. Por eso, sobre todo en países subdesarrollados, resulta casi imperativo exceptuar las ventas a las entidades no registradas, causando una irremediable pérdida parcial de las ventajas del sistema de impuesto al valor agregado.

No obstante, parecería que en la medida en que es mayor el monto recaudado por impuesto al gasto con relación al producto o ingreso nacional, más atractivo resulta el sistema de valor agregado por la ventaja de extender el impuesto a un ámbito mayor de la economía. En ese sentido, se considera que cuanto mayor es el porcentaje del producto o del ingreso que se intenta recaudar con impuestos al gasto, mayor será la tentación de emplear el sistema de valor agregado. En cambio, cuanto menor es el porcentaje del producto o del ingreso que se intenta recaudar con impuestos al gasto, mayor será la tendencia de emplear el sistema monofásico en la etapa de comercialización. Al menos así parece ser en países desarrollados.

6. LOS IMPUESTOS AL GASTO Y AL COMERCIO EXTERIOR

Los impuestos al gasto también están vinculados a las tarifas arancelarias y en esa medida configuran un medio de gravamen suntuario, de sustitución de importaciones y, en general, de política de balanza de pagos. Se considera que tratándose de importaciones los impuestos al gasto se deben usar para gravar artículos suntuarios, dejando más bien a las tasas arancelarias llevar a efecto la política de sustitución de importaciones. La protección para llevar a efecto la política de sustitución de importaciones normalmente se obtiene combinando tarifas uniformes generales, suplementadas con tarifas específicas para proteger las actividades escogidas. Adicionalmente se pueden dar modalidades de subsidio, o reintegros tributarios, conjuntamente con licencias de importación.

La imposición al lujo no sólo se limita a las importaciones, sino también a la producción interna, aunque tratándose de países subdesarrollados la gran parte de la producción suntuaria normalmente es importada. La imposición al lujo usualmente se logra a través de los impuestos al gasto, sea que graven productos importados o locales. Los organismos financieros internacionales y los países desarrollados normalmente abogan porque la imposición indirecta ocurra en función del consumo y no del origen de los productos, esto es, que no sea determinante el hecho que el producto sea nacional o extranjero. Pero los países no pueden adoptar abiertamente esta postura, so riesgo de resultar totalmente subsidiarios de países más avanzados. Más aún, ha sido casi una constante histórica que los países que se convierten en potencias económicas aboguen y prediquen por la apertura de los mercados de los países subdesarrollados.

El argumento clásico para abogar por la apertura de los mercados de los países subdesarrollados es que sólo a través de la competencia los productos locales pueden ganar en calidad. Pues de lo contrario se podría estar promocionando la producción de productos locales que no son competitivos con los extranjeros, y de esa forma distorsionando la asignación de recursos que podrían estar mejor empleados en la producción de otros productos. Pero la apertura no siempre genera una notable alza en la recaudación de impuestos a la importación, y, al mismo tiempo, el disminuir la producción local, trae una baja en la recaudación del impuesto a las ventas que grava a las empresas locales que producen productos similares a los importados.

Ello puede traer como consecuencia que una menor recaudación de impuestos producto de la apertura tenga que ser reemplazada con una mayor

recaudación de impuestos indirectos internos, tales como los que gravan los combustibles, la energía, las comunicaciones y demás bienes y servicios básicos. Precisamente como se gravan bienes y servicios básicos su incidencia es significativa en los costos de producción. A su vez las empresas encuentran dificultades para trasladar estos mayores costos al precio final de sus productos, so riesgo de hacerlos menos competitivos aún con los importados. Ello a su turno ahonda más las dificultades de la empresas locales y puede propiciar la recesión y el paro. Por eso tratándose de países subdesarrollados se recomienda ser prudente con cualquier apertura comercial, para que los efectos positivos de una sana competencia no sean desbordados por las nocivas consecuencias de una recesión y paro local.

7. INCIDENCIA Y TRASLADO DE LOS IMPUESTOS AL GASTO

Algunas consideraciones generales que normalmente se tienen en cuenta en lo que concierne a los impuestos indirectos son, entre otras, su incidencia y traslado. Los impuestos indirectos pueden ser absorbidos por las utilidades de las empresas, reduciendo por ende los dividendos a los accionistas o trasladándolos vía precio a los usuarios y consumidores. La existencia de empresas monopólicas u oligopólicas, y, en general, que gocen de algún privilegio en el mercado, facilitan el traslado del impuesto al precio. En este caso puede inclusive llegar a reducir el consumo, y hasta convertir el impuesto en regresivo. Para ese supuesto más saludable podría ser obtener esa misma recaudación a través de un impuesto a la renta progresivo, que es un gravamen que en rigor se aplica al ingreso disponible. Y tratándose de los estamentos económicos altos una disminución del ingreso disponible es poco probable que afecte a sus niveles de consumo. Podría más bien afectar sus niveles de ahorro, que muchas veces se llevan a efecto no en el país sino en el exterior. Claro que un impuesto a la renta muy progresivo puede a su vez llegar a dicentivar el ahorro. En términos generales, tratándose de impuestos indirectos, en países significativamente subdesarrollados, lo probable es que el gravamen reduzca los niveles de consumo.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con los impuestos a la renta, los impuestos indirectos no afectan la asunción de riesgo por parte de los inversionistas, salvo en lo que se refiere a su confianza en las proyecciones del mercado. Sobre todo en países subdesarrollados los impuestos indirectos pueden ser recaudados con relativa eficiencia, y bajo costo, en relación con los impuestos a la renta. Esa es su gran ventaja: su habilidad para incrementar la recaudación. Más aún, el consumo suntuario es considerado como una manifes-

tación de ingreso y riqueza, sobre todo en países subdesarrollados, donde la mayoría de la población tiene niveles de subsistencia. De manera que los impuestos indirectos al gasto suntuario se convierten en una forma conveniente de gravar a las personas de mayores ingresos. Sobre todo porque en la imposición al gasto suntuario no hay mayores riesgos de dolo por parte de los funcionarios de la autoridad tributaria, lo que sí puede ocurrir tratándose del impuesto a la renta.

Los impuestos al gasto se deben extender, en teoría al menos, al punto en que su utilización por el sector público sea igual a la pérdida marginal de crecimiento del sector privado producto de esa exacción. Pero el cálculo de ese nivel óptimo resulta extremadamente difícil. En principio los impuestos indirectos deben ser diseñados para evitar efectos adversos en la formación de capital. Así, es discutible su aplicación sobre bienes de capital, por su incremento sobre el costo de inversión. Los impuestos indirectos pueden, por otra parte, servir para incrementar las inversiones locales frente a la competencia extranjera. Los impuestos indirectos se deben orientar principalmente a gravar los bienes de consumo, sobre todo suntuarios, y más aún si son extranjeros, evitando gravar, en cambio, los bienes de capital.

Dado el traslado de los impuestos al gasto, no tiene mayor relevancia económica quiénes son los responsables como contribuyentes y quiénes son los responsables como agentes retenedores. Pero la formalidad legal requiere que quede claro el rol de cada cual. Normalmente las legislaciones consideran como contribuyente a la persona natural o jurídica que vende el bien o el servicio. La excepción usual son las importaciones, en que el contribuyente es el comprador importador. Pues resulta imposible aplicar extraterritorialmente la ley gravando al vendedor exportador del extranjero. Pero hay legislaciones en que el contribuyente en vez del vendedor es el comprador. Es decir, se trata de legislaciones que les dan contenido legal compulsorio al traslado. Además, como lo usual es que el contribuyente sea el vendedor, aunque casi siempre hay un traslado al comprador, se puede dar el caso en que, por convenir a la recaudación, los compradores tengan que asumir responsabilidades de agentes retenedores, caso, por ejemplo, de vendedores que, en su informalidad, no otorgan ni facturas, ni recibos, etc.

8. IMPUESTOS AL GASTO: PRODUCTOS, SERVICIOS Y MODALIDADES BASICOS

En su inicio el desarrollo industrial se centra en la producción de productos

primarios y algunos productos manufactureros de consumo básico, tales como licores, cerveza, gaseosas, tabaco, etc. En la medida en que se incrementa la producción de productos manufactureros locales hay menos importación de esos productos y disminuye la recaudación arancelaria. En consecuencia, en tanto continúe la sustitución de importaciones se tiene también que ir poniendo impuestos internos a la producción local. Se principia con los impuestos monofásicos a nivel de la etapa manufacturera, aplicando tasas específicas. Con el tiempo se pueden extender a la distribución mayorista y eventualmente a la distribución minorista, aplicando inclusive tasas ad-valorem. Paulatinamente, se va haciendo usual que estos impuestos sean trasladados al consumidor final.

Los impuestos monofásicos más antiguos siempre han gravado los licores, los vinos, la cerveza y el tabaco, a los cuales después se agregan los gravámenes sobre las bebidas gaseosas. Se trata de productos de uso muy difundido, aún en niveles elementales de desarrollo y cuya demanda es relativamente inelástica. Resulta casi imposible sustituirlos. Se considera que su consumo contribuye poco o nada al desarrollo económico, y en algunos países, como los musulmanes, inclusive es moralmente objetable. Normalmente el número de productores es relativamente pequeño y fácil de controlar. Su administración no genera mayor dificultad. En los inicios del desarrollo, los gravámenes sobre estos productos suplen a cabalidad la probable disminución de recaudación de derechos arancelarios que genera la sustitución de importaciones.

La primera modalidad que adopta este impuesto, sobre todo cuando no hay inflación, es sobre unidades físicas y con tasas específicas. De esa forma no se requiere evaluación. Sólo se requiere verificar la cantidad física. Precisamente porque en su inicio el gravamen recayó sobre unidades físicas, y con tasas específicas, el sistema más simple fue el de timbres o estampillas. El productor le compraba al gobierno los timbres o estampillas que colocaba en cada paquete o envase. Los inspectores se limitaban a comprobar que cada contenedor tuviera su respectivo timbre o estampilla. La ausencia del timbre o estampilla configuraba evasión. Igual sistema se seguía frente a los productos importados. Si faltaba el timbre o estampilla había evasión aduanera. Los productos ilegales que entraban al sistema de comercialización se detectaban igualmente por falta de timbres o estampillas. En los países desarrollados el progreso ha ido dejando de lado este sistema, ya que fueron apareciendo registros contables a todos los niveles. Pero en los países menos desarrollados, en que hay orfandad de registros contables, la desaparición de los sistemas de timbres y estampillas ha hecho difícil el control. Sin embargo, al decaer la popularidad de los sistemas de timbres y estampillas en los países desarrollados, también decayó su uso en los países subdesarrollados, no obstante que en estos últimos pueden configurar un

sistema más práctico de control.

El principal argumento para gravar los licores, cerveza, gaseosas y tabaco es su alto rendimiento, amén de que afectan poco el desarrollo económico. Sin embargo, este argumento no es muy exacto, por cuanto, como su demanda es relativamente inelástica, el impuesto se puede estar pagando con fondos que de otra manera se destinarían a necesidades primarias como la alimentación. Pero es difícil evaluar la exactitud de estas dos posiciones. La otra objeción sobre estos gravámenes se refiere a la equidad. Se trata de productos que son ampliamente consumidos por personas de pocos ingresos. En consecuencia, el peso del gravamen puede ser significativo y aún regresivo para gente de pocos recursos. No ocurre lo mismo, en cambio, con el consumo de licores más sofisticados, que fundamentalmente se lleva a efecto entre personas de mayores ingresos. Pero en gran medida la decisión sobre estos gravámenes se toma en función de su alta recaudación.

El combustible es otro producto muy gravado por los impuestos indirectos monofásicos, sea que se importen, o sea que, habiendo una refinería, se produzca localmente. También en este caso la justificación radica en su alto rendimiento. La diversidad de combustibles, y los distintos usos que un mismo combustible puede tener, hacen difícil hacer distingos, como podría ser, por ejemplo, un mayor gravamen para los combustibles que se usan en embarcaciones o aviones particulares, y un mucho menor gravamen para los combustibles que se usan para maquinaria agrícola, ambulancias, patrulleros, etc. Pero la dificultad de controlar los distintos usos hace difícil establecer varias tasas según su empleo. Cuando la diferencia se hace en razón del combustible, aunque más fácil, muchas veces se llega inclusive a construir motores en función del combustible más barato, caso, por ejemplo, de los automóviles a petróleo.

Los impuestos monofásicos indirectos también gravan determinados servicios. Entre los más comunes están los que gravan los espectáculos y otros entretenimientos, los hoteles, los usos de puertos y aeropuertos, los transportes, etc. Normalmente también tienen la ventaja de su fácil recaudación. Además, su pago recae en los estamentos de ingresos medios y altos, sin que puedan ser trasladados. Entre estos impuestos los de mayor justificación son los que gravan espectáculos y entretenimientos, y los que gravan servicios hoteleros, no así los que gravan medios de transporte popular.

Otras formas de impuestos indirectos, que adoptan la modalidad de timbres o estampillas, son los referidos a documentación oficial. Es muy común que para ciertos actos se requieran papeles que al contar con un timbre o estampilla tienen

un precio de venta superior a su costo, siendo esa diferencia el gravamen. Este tipo de impuestos, que a veces se asemejan a las tasas, pueden ser por un valor fijo o por un valor variable, en función del importe motivo del acto. El uso de sistemas mecanizados y/o computarizados ha ido quitando vigencia a este tipo de impuestos.

9. IMPUESTOS AL GASTO Y NIVEL DE DESARROLLO

En términos generales los impuestos indirectos monofásicos van creciendo en la medida en que es mayor la sustitución de importaciones. Inversamente, los derechos de importación crecen en la medida que es menor la sustitución de importaciones. De manera que conforme se va industrializando un país, y por ende limitando la importación de productos terminados, mayor es la cantidad que se recauda por impuestos indirectos internos y menor es la cantidad que se recauda por derechos de importación. De igual manera, en la medida en que es mayor la apertura de una economía subdesarrollada, y por ende mayor la importación de productos acabados, mayor es la recaudación de derechos de importación y menor es la recaudación de impuestos indirectos internos. Contrariamente, en la medida en que es menor la apertura de la economía, y por ende menor la importación, menor es la recaudación de derechos de importación, pero mayor es la recaudación de impuestos indirectos internos. Un vicio frecuente en los impuestos indirectos monofásicos es que durante el tránsito hacia el consumidor final los aumentos de precios no sólo conllevan el traslado de lo pagado por impuestos sino a veces una suma mayor.

Otra etapa donde también se pueden cobrar los impuestos indirectos monofásicos es a nivel del distribuidor mayorista. Ello implica llevar un registro de comerciantes mayoristas, lo que es más fácil que llevar un registro de comerciantes minoristas. También se puede registrar a los manufactureros que distribuyen o que venden a los comerciantes minoristas. Para que este registro tenga efecto se exige su existencia como condición para cobrar materiales e insumos, así como para gozar de ciertas ventajas tributarias. La cobranza del impuesto indirecto monofásico a nivel comerciante mayorista conlleva un tratamiento uniforme entre productos importados y productos locales. Muchas veces tratándose de productos importados se opta por cobrar parte del impuesto internamente en vez de cobrarlo en calidad de derecho arancelario. El chequeo de la transacciones entre los manufactureros y los distribuidores mayoristas es mucho más simple que entre estos últimos y los comerciantes minoristas. El inconveniente radica en que el distribuidor mayorista se puede volver al mismo tiempo distribuidor minorista.

También se pueden cobrar los impuestos monofásicos indirectos a nivel del distribuidor minorista. Se usa tanto en países desarrollados como subdesarrollados. Está concebido para gravar la venta al comprador o consumidor final, sea este una persona natural que lo va a consumir directamente o una persona jurídica que lo va a consumir como insumo de otro producto. En rigor, el impuesto se aplica a la venta minorista más que al hecho que el vendedor sea un minorista. De manera que lo importante en la determinación del hecho imponible es el propósito de la venta más que la clase de vendedor. En ese sentido, el vendedor puede no ser un distribuidor minorista habitual, en tanto que la venta tenga como propósito el consumo final. La base del control la configura el registro de vendedor, que puede comprender, además de los distribuidores minoristas, a todos otros aquéllos que también hagan ventas minoristas para consumo final. Las excepciones en este tipo de impuestos son normalmente menores que en otros impuestos indirectos monofásicos que gravan etapas anteriores al consumo final.

Salvo algunos países muy desarrollados, la mayoría de países exceptúan de impuestos indirectos a todos los productos alimenticios no procesados. Algunos países también exceptúan de este gravamen a las medicinas, y algunos pueden llegar inclusive a exceptuar artículos tales como la ropa básica, los útiles escolares, etc. En algunos países se puede también gravar todo tipo de servicios, incluidos servicios profesionales, en tanto que en otros países se limita el gravamen a servicios tales como hotelería, lavandería y demás de similar naturaleza comercial. La práctica casi universal consiste en considerar el impuesto en forma separada del precio de venta, sumando ambos al momento del pago. En algunos países esta práctica se aplica no sólo por costumbre comercial sino por exigencia legal. El propósito es sobre todo que el comerciante minorista pueda trasladar el impuesto al consumidor final. Casi no existen problemas de valuación por cuanto el impuesto se aplica sobre el precio final, que ya comprende a los valores de todas las etapas previas.

El mayor problema es el tratamiento de las firmas pequeñas, que es de menores consecuencias en países desarrollados, pero no así en países subdesarrollados. Este problema ha disuadido a los países subdesarrollados a usar el impuesto sobre la distribución minorista. Pues en un país subdesarrollado hay mucho más distribuidores minoristas que manufactureros o distribuidores mayoristas, la gran mayoría de los cuales trabajan de manera informal. Se apela, entonces, a exceptuar a los distribuidores minoristas del ámbito de aplicación del impuesto. Pero el inconveniente mayor es que este distribuidor minorista, exceptuado por ley del ámbito de aplicación del impuesto, puede comprarle también a un distribuidor mayorista informal, y este a su vez comprarle a un

artesano o manufacturero informal.

Lo anterior podría significar que en la práctica todas las fases del proceso productivo pueden quedar fuera de la aplicación del impuesto. Esto que resulta casi imposible en una economía donde hay registro y contabilidad, es frecuente en una economía subdesarrollada donde prima la informalidad. Para resolver estos problemas en algunos países se ha optado por imputarse directamente un ingreso, y por ende un impuesto a estos pequeños informales. Pero el sistema se presta a abusos, sobornos y corrupciones. Otro aspecto de difícil control es la venta directa de los artesanos al distribuir minorista o al consumidor final, lo que también es muy común en países subdesarrollados. El aspecto de los bienes importados es de menor dificultad, pues es extraño que los consumidores finales hagan directamente la importación. El producto importado normalmente se grava al momento de la importación o al momento de su venta.

10. INCONVENIENTES Y SOLUCIONES EN LOS SISTEMAS MONOFÁSICOS Y EN CASCADA

Cuando el impuesto monofásico incluye todas las actividades de distribución, se evita la posibilidad de trasladar actividades, de manufacturera, o distribución mayorista, hacia adelante, y se evitan también todos los procesos conducentes a la integración de la actividad productiva. Consecuentemente, el gravamen a nivel distribuidor minorista evita las distorsiones del gravamen a nivel manufacturero o a nivel del distribuidor mayorista. Sencillamente porque el traslado del impuesto sólo ocurre una vez al consumidor final. El impuesto monofásico a nivel distribuidor es fácilmente comprensible por el público, sobre todo cuando se registra en forma independiente del precio. Es poco complejo y fácil de entender. Pero en los países subdesarrollados tiene el consabido inconveniente del significativo número de distribuidores minoristas informales. Muchas veces estos distribuidores minoristas informales no tienen ni siquiera domicilio conocido, ya que son trabajadores ambulatorios, lo que hace casi imposible recaudar cualquier clase de impuesto. El sistema de impuesto monofásico permite también poner diversas tasas, en particular sobre los productos suntuarios, sea por razones redistributivas o cambiarias. Normalmente se reduce a algunos cuantos productos de alto valor.

Los impuestos monofásicos tienen dos grandes limitaciones. Primero se requiere distinguir las fases gravadas de las fases no gravadas del proceso productivo. La dificultad de este distinguo surge cuando una misma empresa lleva a efecto distintas fases de un proceso productivo. Segundo se requiere evaluar

la tasa del impuesto que conlleva colectarlo en una sola fase del proceso productivo, y por ende un solo grupo de firmas. La tentación por extender el gravamen más allá de una sola fase, y de un grupo de empresas, es, en consecuencia, cada vez mayor. La tentación de extender el gravamen más allá de una sola fase produce el impuesto indirecto denominado en cascada, donde se gravan compra-ventas ocurridas en todas las etapas del proceso productivo. Este sistema de imposición indirecta ha sido frecuente en el pasado, y aún lo es en el presente en países subdesarrollados que no cuentan con registros y contabilidad.

En los sistemas de impuestos en cascada a cada fase del proceso productivo corresponde un gravamen, que normalmente se transfiere a la siguiente fase vía el precio. Este sistema puede generar una significativa recaudación dentro del total de los recursos del sector público. Pero al mismo tiempo puede generar significativos inconvenientes económicos. Sus partidarios consideran que es un sistema impositivo simple, que reduce significativamente la evasión. Inclusive llegan a sostener que si las empresas se integran, para evitar la repetición del gravamen, el efecto es positivo al eliminar a los intermediarios. Contrariamente, sus detractores sostienen que la integración es perniciosa, al perjudicar la especialización y al fomentar la entrega de mercadería en consignación. Consideran que se trata de un mecanismo discriminatorio contra las empresas que tienen dificultades de integración. También se señala que puede discriminar contra la producción local y a favor de productos importados. Pues la producción local pasa por una serie de fases gravadas, en tanto que tratándose de productos importados sólo ocurre una vez como artículos terminados. Lo anterior obliga a contarrestarlo mediante el alza de los derechos de importación. Se señala, además, que la asignación de recursos sufre distorsiones porque el valor final del producto varía en función del número de fases que tenga el proceso productivo. Se añade que nunca se sabe qué porcentaje del producto final es el total del impuesto, por comparación a otros productos finales, lo que hace difícil comprobar si ha habido una buena asignación de recursos. Tampoco son posibles las excepciones, salvo de productos que casi no tienen valor agregado, como los alimenticios. Pues en todos los demás casos el producto que llega al consumidor final conlleva accesorios, suplementos y complementos que han estado a su vez gravados. Para contrarrestar los efectos negativos del sistema de imposición en cascada se opta por aplicarlo con tasas muy bajas. De esa forma se amenguan sus defectos, en la medida en que no surja la tentación de incrementar la tasa.

Sin embargo, se promocionan dos sistemas para sustituir el esquema de impuestos en cascada. El primero es una variación del sistema monofásico,

denominado sistema dual monofásico, y el segundo es el sistema de impuestos al valor agregado. El sistema dual monofásico consiste en impuestos monofásicos en más de una fase de las distintas etapas del proceso productivo. Cada bien está sujeto a gravámenes por igual número de veces, normalmente dos veces durante toda la fase del proceso productivo. La evasión es menor que tratándose de un impuesto único a nivel de distribución minorista, y aún se pueden obtener tasas diferenciales a nivel de las fases manufactureras. Este sistema se usa cuando el nivel de informalidad impide manejar decididamente un impuesto monofásico a nivel de distribución minorista, y cuando se quieren evitar los efectos del sistema de imposición en cascada. En cambio, el sistema de valor agregado grava cada fase del proceso productivo. Pero grava el valor agregado en cada fase en vez del valor total. En la práctica el sistema de valor agregado debe ser el equivalente a lo que sería aplicar la misma tasa en un solo gravamen a nivel de distribución minorista.

11. INCONVENIENTES Y SOLUCIONES EN LOS SISTEMAS DE VALOR AGREGADO

Los sistemas de valor agregado no son todos iguales y pueden ser clasificados y distinguidos según la manera que traten algunos de sus aspectos fundamentales. Una primera distinción se configura en base a las fases del proceso productivo que comprenden, sea que comprendan todas las fases o sólo algunas de ellas. Una segunda distinción se configura en base al método de cálculo. Bajo la forma del crédito contra el impuesto, la más común, la empresa calcula su pasivo impositivo aplicando la tasa al total de ventas, sustrayendo el impuesto pagado durante el mismo período o durante el período precedente. Otra forma consiste en aplicar el impuesto sobre el monto calculado del valor agregado. En esta modalidad se puede utilizar el método de la adición o de la sustracción. Por el método de la sustracción se deducen del total de ventas los montos pagados durante el período por los productos adquiridos. Por el método de la adición se suman todas las erogaciones que comprenden el valor agregado, tales como sueldos y salarios, intereses, etc. El sistema de crédito contra el impuesto es más usado y considerado mejor. Es fácil de operar para la empresa y fácil de auditar para la autoridad tributaria. Evita cuestiones complicadas propias del cálculo del valor agregado. Facilita el manejo de tasas diferenciales y excepciones, amén de proporcionar una forma de chequeo cruzado entre empresas. El impuesto pagado por una empresa aparece como deducción de otra. Esta ventaja no se da en el sistema de calcular el valor agregado.

Una tercera distinción se basa en el tratamiento impositivo dado a los bienes

de capital, como la maquinaria, el equipo, etc. Hay tres opciones. En la primera se deducen en el período todos los impuestos pagados en la adquisición de bienes de consumo. Se le llama, por eso, la forma de consumo. En la segunda se permite la deducción de los impuestos pagados en la adquisición de bienes de capital. Pero no se permite deducir el íntegro en el período de la adquisición, sino paulatinamente a la manera de la depreciación. Se le llama, por eso, la forma del ingreso. Naturalmente también se permite deducir en el período los impuestos pagados en bienes de consumo. En la tercera se deducen durante el mismo período de adquisición los impuestos pagados en la compra tanto de bienes de consumo como de bienes de capital. Se le llama, por eso, la forma del producto. Pero no es usual que esta modalidad se presente en forma integral y completa.

Dado que el importe se aplica sólo al valor agregado por cada empresa, no a los ingresos brutos, la organización de la producción, el grado de integración, y la localización de funciones particulares no afectan el pasivo impositivo total, en tanto todas las fases, incluida la minorista, sean cubiertas. En ese sentido, el impuesto pagado por una empresa altamente integrada, equivale a la suma de los impuestos pagados por varias empresas vinculadas entre sí. Trasladando funciones adelante se reduciría el pasivo impositivo de algunas de las primeras empresas, pero aumentaría el pasivo impositivo de algunas de las últimas empresas sin ningún cambio neto. Pero si el impuesto al valor agregado sólo se extendiera hasta el nivel mayorista, tendría los mismos efectos distorsionantes de un impuesto monofásico a nivel mayorista. Incentivaría a las empresas a presionar actividades hacia adelante, a la etapa minorista. Los impuestos al valor agregado son disuasivos, además, de la costumbre de incluir el importe del impuesto dentro del precio, porque en la factura se debe separar el precio del impuesto. Como se cubren todas las etapas del proceso productivo, aun cuando haya evasión a nivel minorista, siempre habrá una buena recaudación. Otra ventaja respecto al valor agregado es que configura en sí mismo un sistema de control cruzado de información. El impuesto pagado por una empresa es declarado como un crédito contra su impuesto por otra empresa. De esa manera cualquier evasión de la primera empresa probablemente sea descubierta al auditar la segunda empresa. Adicionalmente el comprador no tiene mayor incentivo para comprar libre de impuestos de su proveedor, por cuanto a su turno él tendrá que pagar su impuesto sin o con menor crédito fiscal. Sencillamente porque si comprara libre de impuestos tendría menos crédito fiscal para deducir, y por ende tendría que pagar más impuestos sobre sus ventas.

Entre los inconvenientes del impuesto al valor agregado está el esfuerzo del registro y contabilidad. Pues se tienen que registrar tanto los impuestos pagados en las compras como los que corresponde pagar en las ventas. Para muchas

empresas puede ser posible hacerlo aunque demande más tiempo y esfuerzo. Pero para otras empresas, sobre todo en países subdesarrollados, y cuando es muy extendida la informalidad, resulta difícil este esfuerzo adicional de registro y contabilidad. Este esfuerzo es mayor aún cuando en vez de una sola tasa hay distintas tasas según cual sea la venta o cual sea el servicio. Similares problemas de registro y contabilidad surgen cuando un grupo considerable de empresas está exento, caso, por ejemplo, de las empresas agrícolas. En ese supuesto no hay mecanismo para deducir crédito fiscal sobre los impuestos que se paguen en las sucesivas transacciones de los productos adquiridos de las empresas agrícolas, como, por ejemplo, el valor agregado que le pueda dar el envasador, etc.

Por definición un impuesto al valor agregado supone el traslado hacia adelante del impuesto, lo que obviamente genera un incremento de precios para el consumidor. La política monetaria se tiene, entonces, que acomodar al hecho que el traslado va a generar un incremento general de precios. Hay una crítica adicional al sistema del impuesto al valor agregado, sobre todo cuando permite deducir el impuesto pagado sobre bienes de capital. Se sostiene que en ese supuesto hay una discriminación contra las empresas con uso intensivo de mano de obra. Pues es mayor el crédito fiscal que deducen la empresas con uso intensivo de capital, y por ende es menor el impuesto que tienen que pagar por sus productos. En cambio, es menor el crédito fiscal de las empresas con uso intensivo de mano de obra, y por ende es mayor el impuesto que tienen que pagar por sus productos. Esta ventaja de las empresas intensivas en capital se minimiza en la medida en que se reduzca o elimine la posibilidad de deducir como crédito fiscal los impuestos pagados sobre bienes de capital. Este inconveniente es de especial significación en los países subdesarrollados, en que abunda la mano de obra y escasea el capital; mano de obra que al no haber trabajo incrementará las filas del desempleo, la delincuencia y la mendicidad.

12. AMPLITUD DEL GRAVAMEN EN LOS SISTEMAS DE VALOR AGREGADO

El mayor riesgo del sistema de impuesto al valor agregado es que pueda resultar discriminatorio contra la empresas con uso intensivo de mano de obra. Pues las empresas intensivas en capital pueden gozar de un alto nivel de crédito fiscal producto de los impuestos que han pagado por adquirir sus maquinarias y equipos. En cambio, si los impuestos que gravan las maquinarias y equipos no configuran crédito fiscal, se favorece a las empresas con uso intensivo de mano de obra. Pero si los impuestos pagados en adquirir maquinaria y equipo sólo son

deducibles bajo la forma de depreciación, se puede considerar que la empresa intensiva en capital tiene un mayor costo equiparable al costo del interés sobre el dinero que se inmoviliza en la maquinaria y equipo. Por eso en muchos países subdesarrollados deliberadamente se procura disminuir el uso intensivo de capital para favorecer el uso intensivo de mano de obra. Normalmente se trata, además, de economías que gozan de un relativo excedente de mano de obra, a la par que severas restricciones de capital. Se trata de economías en que es numerosa la cantidad de empleados y subempleados. Pero se critica este sistema señalando que se puede promover artificialmente empresas poco rentables a nivel internacional, con escasa o ninguna capacidad de exportación.

El gravamen sobre los insumos también genera algunos inconvenientes. La diferencia de los mismos no sólo trae una diferencia de impuestos, sino que promueve combinaciones de insumos que, siendo tributariamente los menos costosos, no necesariamente son los más eficientes y de mayor productividad. Adicionalmente se puede estar afectando insumos que forman parte de productos de exportación. También puede ser que los productos manufacturados localmente resulten menos atractivos que los productos importados. Sin embargo, es difícil excluir los insumos del impuesto. Primeramente porque resulta complicado identificar y distinguir en la venta entre insumos y productos finales, además que muchos bienes pueden servir a ambos propósitos. Algunos prefieren gravar varios insumos en vez de usar tasas más altas para los productos de consumo. Lo que representa un deseo de extender el impacto del impuesto, haciendo que el impuesto lo paguen empresas en vez de consumidores. Se piensa que políticamente esta fórmula es más atractiva porque el consumidor final no reconoce el impuesto.

Muchos países subdesarrollados están contra la exoneración de los bienes de capital. La intención es que disminuya el uso intensivo de capital. Pues los países subdesarrollados obviamente tienen excedente de fuerza laboral y falta de capital. La productividad marginal del trabajo es baja, en tanto que la productividad marginal del capital es alta. Hay mucho subempleo y desempleo. De manera que se contribuye a aumentar el empleo, y consecuentemente al desarrollo económico, gravando los bienes de capital, para fomentar el mayor uso de mano de obra. Este argumento es criticado en base a que se fomenta el uso de métodos menos eficientes, que restringen la habilidad exportadora del país. Se sostiene, más aún, que algunas industrias intensivas en uso de capital pueden contribuir mejor al desarrollo al movilizar a otros sectores de la economía, que a su turno traen el beneficio de un mayor empleo de mano de obra.

Las excepciones a la imposición indirecta sobre ciertos productos básicos

tienen considerable fundamento tratándose de países subdesarrollados. En países con considerable población a nivel de subsistencia un impuesto puede deprimir significativamente los niveles de vida, y por ende afectar la productividad y retardar el desarrollo económico. Por eso se considera conveniente exceptuar los productos de primera necesidad. Se examinan los patrones familiares de consumo en los niveles de ingresos más bajos, y se determina qué productos deben ser exonerados. Casi siempre se trata de alimentos no procesados y quizá también en alguna medida vestimenta básica. Tratándose de productos no procesados las dificultades administrativas son mínimas. Porque un número considerable de los alimentos no procesados son vendidos por pequeños minoristas, muchas veces informales, que no pueden ser sometidos al régimen del impuesto. Muchos productos no procesados en una economía de subsistencia son producidos y consumidos sin que haya transacciones. Un impuesto significaría discriminar contra los pobres que viven en las ciudades en contraposición a los que viven en el campo.

Es claro, entonces, que hay suficiente base para exonerar los productos de primera necesidad como los alimentos básicos. Pero la solidez de este criterio ya no es tanta tratándose de productos alimenticios envasados. Aunque se considere que se trata de una discriminación contra el procesamiento de alimento, la práctica casi universal es gravar el producto envasado pero no así el producto natural. La excepción de vestimenta, aun la de uso popular, es más difícil. Al igual que los alimentos emvasados, no sólo se trata de productos manufacturados, sino cuya comercialización ocurre conjuntamente con otros productos básicos. Ello dificulta distinguir entre productos gravados y productos exentos. Tratándose de servicios se pueden exceptuar aquellos que por su pequeña dimensión, casi no comercial, resulta sumamente complicado gravarlos. Es el caso de los servicios domésticos, los de lustrabotas, los de limpiadores de carros, etc., y muchos otros que normalmente no tienen un lugar fijo donde efectúan sus tareas.

Las diferencias de tasas muchas veces no son efectivas, sobre todo en países subdesarrollados. El número de tasas debe ser limitado, so riesgo de generar un gran desorden administrativo. En las economías subdesarrolladas no hay un cabal conocimiento de los patrones de consumo de los distintos estamentos de la sociedad, lo que dificulta entrar en mayores refinamientos a través de tasas múltiples. Esta dificultad es mayor tratándose de sistemas impositivos de valor agregado, donde la figura del crédito fiscal crea una complicación adicional.

La práctica de separar en las facturas el precio del impuesto tiene sus ventajas y desventajas. La separación crea conciencia entre los contribuyentes

del impuesto que están pagando. Enfatiza, también, la función únicamente recaudadora o de agente retenedor de los comerciantes mayoristas, lo que aparentemente contribuye a disminuir la evasión. La separación permite, además, que se puedan comparar precios entre los distintos vendedores, ya que no se subsume el impuesto dentro del precio. En cambio, la separación puede generar oposición al pago del impuesto. Lo anterior es mayor aún cuando, como ocurre en muchos países subdesarrollados, no hay clara conciencia de los beneficios que genera el impuesto que se está pagando.

13. EL CONTROL EN LOS SISTEMAS DE VALOR AGREGADO

Se sabe que para su debida implementación los denominados impuestos al valor agregado suponen un medio donde esté ampliamente difundido el registro y contabilización de operaciones. Ocurre, empero, que ese no es el caso de muchos países subdesarrollados, en que un significativo volumen de operaciones se hace a través de informales, sobre todo la distribución minorista. Para suplir esta deficiencia se puede procurar poner especial énfasis en la obligatoriedad y control de la facturación de las operaciones, hechas en todas las distintas fases del sistema productivo, a partir de un determinado monto mínimo facturado. Lo anterior a su turno lleva a establecer los mecanismos para controlar la impresión y utilización de las distintas clases de comprobantes de pago incluyendo aquellos que se emitan por medios mecanizados o computarizados. Resulta, entonces, que dada la falta de un difundido sistema de registro y contabilización, producto de la dimensión de la informalidad, los países subdesarrollados se procuran apoyar, adicional y preponderantemente, en los sistemas de facturación para lograr una mejor aplicación del sistema de impuesto al valor agregado.

Se puede llegar a distinguir las distintas clases de comprobantes de pago que se otorgan, dándoles distintas denominaciones. Así, una facturación puede corresponder a las operaciones que generan rentas de tipo empresarial. Otra facturación puede corresponder a las operaciones que generan rentas por profesiones, artes y oficios ejercidos en forma independiente. Otra facturación puede corresponder a los documentos provisionales que se otorgan a los consumidores o usuarios finales por ventas de gran volumen bruto total, hechas mediante pequeñas transacciones individuales. Otra facturación puede corresponder a las cintas que emiten las máquinas o cajas registradoras a favor de consumidores o usuarios finales, que no es obligatorio identificar, tratándose de grandes establecimientos de comercialización minorista. Otra facturación

puede corresponder a la que otorga ya no el vendedor sino el propio comprador, por tratarse de vendedores normalmente del ámbito rural, a quienes ni remotamente se les podría exigir que otorguen comprobantes de pago.

En su momento las legislaciones señalan cuáles de estos documentos sirven para sustentar gastos y costos, y si inclusive dan derecho a crédito fiscal. En la medida en que un país subdesarrollado puede suplir la falta de registros y de contabilidad mediante comprobantes de pago, creando así una suerte de formalidad para el informal habitual, habrá tenido éxito parcial la imposición indirecta mediante el sistema de valor agregado. Pero ante la negativa del habitual informal de otorgar comprobantes de pago, y ante la imposibilidad de encontrar en el mercado proveedores habituales de los mismos bienes y/o servicios dispuestos a otorgarlos, el adquirente no tendrá otra opción que aceptar seguir operando sin documentación. En realidad resulta difícil que en economías de subsistencia, de países subdesarrollados, con un amplio y mayoritario sector informal, se pueda implementar debidamente un sistema de valor agregado, sustituyendo los imprescindibles registros contables por el otorgamiento de comprobantes de pago para cualquier transacción de bienes y/o servicios. En estos casos muchos de los objetivos de facturación resultan difíciles de cumplir y obligan a considerar en qué medida, en todo o en parte, los otros sistemas de imposición indirecta, menos evolucionados que el sistema de valor agregado, pueden resultar más apropiados para realidades como la descrita, propias de países subdesarrollados.

En efecto, en países subdesarrollados, con amplios o mayoritarios sectores informales, resulta difícil que, más allá del no muy grande sector formal, se puedan lograr a cabalidad los objetivos de facturación. Se debe considerar, por ejemplo, que normalmente entre los objetivos de facturación, cuando se presume que las liquidaciones no son fehacientes, se establece de oficio el impuesto en base a diferencias de inventarios, promedios de ventas, valores de mercado, etc. En caso de diferencias de mercado se presume ventas no registradas, y se toma el valor de venta promedio. A veces se toman las ventas de un número dado de días antes, y en base a ellas se calculan las de todo el mes. Más aún, la diferencia entre lo estimado y lo registrado se considera gravado. Como es claro, todos estos objetivos de facturación sólo son posibles tratándose de empresas con modernos sistemas de registro y de contabilidad, que sin duda no son la totalidad de las que existen en un país subdesarrollado. Resulta probable que en un país subdesarrollado el porcentaje del quehacer económico que se lleve a efecto en términos informales sea muy significativo, lo que puede impedir la cabal aplicación de la imposición indirecta bajo los sistemas de valor agregado.

Hay otros temas referidos a impuestos indirectos, pero ya de mayor contenido administrativo. La exoneración de los bienes usados es complicada por la dificultad que conlleva distinguirlos de los bienes no usados, amén de los problemas administrativos que ello genera con relación al crédito fiscal. Varios son los medios de evasión de los impuestos indirectos. Uno es el contrabando. Otro es el incumplimiento de las empresas de registrarse y pagar. Otro es la subvaluación de las ventas, empleando canales informales de comercialización. Otro es declarar como exentos bienes gravados. Otro es la clasificación de los bienes a tasas menores. También contribuye a la evasión la carencia de personal debidamente preparado. Además contribuye a la evasión la complejidad de los sistemas tributarios, la complicación de los trámites y procedimientos, y la falta de simplicidad de los formularios. Asimismo puede contribuir a este problema la ausencia de un buen catastro.

BIBLIOGRAFIA

Taxation of Savings and Consumption in Underdeveloped Countries

Richard Goode

Objetives and Means of Indirect Tax Reform

Malcolm Gillis

Alternative Forms of Sales Taxation for a Developing Country

John F. Due

Coordination of Tariffs and Internal Indirect Taxes

Malcolm Gillis and Charles E. McLure, Jr.

Government Finance - an Economic Analysis

John F. Due

Legislación sobre el Impuesto General a las Ventas

Legislación sobre el Impuesto Selectivo al Consumo