

Occasional Papers

OP No. 9 - March 2018

Nos place publicar este artículo del Profesor García López, un economista con extensa experiencia en asuntos de política económica en Puerto Rico. García ha ocupado importantes posiciones en el Ejecutivo relacionadas a temas de política fiscal y económica. Ha sido asesor legislativo en momentos en que se han discutido temas de importancia central, incluyendo temas relacionados al sistema contributivo. Los *Occasional Papers* se crearon precisamente para hacer disponibles a un público amplio trabajos de carácter académico como es este. Confiamos que, de esa manera, se contribuya a fortalecer el debate económico en el país. Agradecemos al Profesor García López su contribución.

Las Reformas Contributivas en Puerto Rico durante el periodo 1975-2015: un análisis comparativo

Por José G. García López*

Resumen

En este ensayo se evalúan las reformas contributivas realizadas en Puerto Rico durante el periodo de 1975 a 2015. Se analiza los cambios principales que han sido propuestos y aquellos que fueron implantados a través del periodo. Además, se evaluará la efectividad que han tenido estas reformas en cuanto a recaudos de ingresos, simplificación y equidad. Los hallazgos encontrados tienden a sostener que algunas de las reformas no han podido lograr ser implantadas y neutrales en términos

fiscales. Estas han contribuido de forma parcial a la simplificación del sistema contributivo. En cuanto al aspecto de la equidad, las últimas dos reformas contributivas (2006 y 2011) han reducido las tasas efectivas y la carga contributiva de la contribución sobre ingresos de individuos, particularmente, en los niveles de ingresos bajos y medianos. A pesar de la reducción en las tasas máximas y en el número de escalas, el impuesto a los individuos todavía refleja ser uno bastante progresivo.

Continued on page 2

In this issue...

Resumen.....	1	Reforma Contributiva 1994.....	6
Introducción.....	2	Reforma Contributiva 2006.....	7
Principios Para el Diseño de un Sistema Contributivo.....	2	Reforma Contributiva 2011.....	8
Principios clave	2	Cambios de Reforma 2011.....	9
Reflexiones sobre el diseño.....	2	Propuesta de Reforma Contributiva 2015.....	9
Reformas Contributivas: Periodo de 1948- 74.....	3	Análisis Comparativo de las Reformas Contributivas	10
Reforma Contributivas: Periodo 1975-2015.....	4	Recaudación de ingresos.....	10
Reforma Contributiva 1975.....	4	Simplicidad y administración.....	11
Cambios al Sistema Impositivo 1977-86.....	5	Equidad.....	11
Reforma Contributiva 1987.....	5	Conclusiones y Recomendaciones	15



Introducción

El sistema contributivo de Puerto Rico ha evolucionado durante las últimas cinco décadas, pero continúan prevaleciendo los mismos problemas que han sido señalados por académicos y expertos en el tema. Desde los años setenta, se han llevado a cabo cinco “reformas contributivas” que han alterado la estructura del sistema, la carga contributiva y su administración. A pesar de esto, prevalecen serios problemas de equidad, falta de neutralidad tributaria, exceso de incentivos contributivos y complejidad en la administración de los impuestos (Alm, 2006). También, existe un serio problema de evasión

contributiva, tanto a nivel del impuesto sobre ingresos a individuos como al consumo (impuestos sobre ventas y uso y arbitrios especiales). Esto a pesar de que ha disminuido de forma gradual recientemente.

Con el fin de poder identificar aquellos cambios más sobresalientes propuestos al sistema impositivo y su efectividad, nos proponemos en este ensayo realizar una evaluación general de las reformas contributivas durante el periodo de 1975-2011. Cada una de estas reformas o propuestas han tenido diferentes objetivos, los cuales están enmarcados en los principios

de tributación y la política pública esbozada por las administraciones de gobierno del País. En este trabajo se ha observado que la reformas no han podido alcanzar los objetivos delineados, lo que ha redundado en problemas con la pérdida de capacidad de generar los recaudos esperados. Además, estas reformas se han implantado tanto en periodos de expansión en la economía como de recesión. Por consiguiente, los resultados de estas reformas merecen estudiarse con mayor profundidad y objetividad.

Principios para el diseño de un sistema contributivo

Principios clave

De acuerdo con la literatura de la hacienda pública existen una serie de principios o criterios que se deben seguir al crear una estructura impositiva. Estos principios han sido establecido por economistas y pensadores desde la época de Adam Smith, según nos indica Musgrave y Musgrave (1992). Algunos de estos se resumen a continuación:

- Recaudación adecuada de ingresos fiscales
- La distribución de la carga debe ser equitativa (equidad)
- Contemplar donde recae finalmente el impuesto (incidencia)
- Menor interferencia en las decisiones económicas (eficiencia)
- Promover la estabilidad y el crecimiento económico
- Una administración del impuesto justa no arbitraria y comprensible para el contribuyente
- Bajos costos de administración y cumplimiento

Cada uno de estos principios deben servir de guía al diseñar o al reformar un sistema tributario. No obstante, el logro de los mismos podría ser difícil de alcanzar a cabalidad y en ocasiones podría haber conflictos entre ellos. A pesar de esto, se debe buscar alcanzar la mayoría de los mismos conforme a las prioridades de política pública y restricciones establecidas.

Reflexiones sobre el diseño

El diseño de un sistema contributivo parece ser algo sencillo por lo menos en lo que se refiere a su objetivo principal que es recaudar los recursos necesarios para poder financiar las operaciones del gobierno, (Auerbach &

Hassett, 2005). Sin embargo, estos economistas (Auerbach y Hassett, 2005) indican que el gobierno podría buscar los fondos suficientes que le permitan financiar su nivel de gastos haciendo la menor distorsión posible en la asignación de recursos en la economía, a la vez que se distribuye la carga contributiva equitativamente. Esto se podría lograr en la medida que los impuestos sean de una base amplia con tasas impositivas bajas y uniformes, manteniendo pocas distorsiones y facilitando la administración y el cumplimiento. Además, Auerbach & Hasset (2005) advierten que con una base amplia y bajas tasas impositivas se reduce la progresividad del sistema, lo que trae consigo una tensión entre los objetivos de eficiencia y equidad. Dicha tensión puede resultar en un “dilema” en la búsqueda de lograr diseñar un sistema contributivo óptimo. Para atender este “dilema”, se requiere alcanzar un consenso sobre el intercambio (*trade-off*) entre eficiencia y equidad, según Auerbach & Hasset (2005).

Otros economistas, como Alm (1996), sugieren que un sistema contributivo óptimo es aquel que es mixto. Es decir, un sistema basado en el impuesto sobre ingresos y el impuesto al consumo. Según Alm (1996), en la medida que cada uno de estos impuestos tengan bajas tasas marginales se minimizan las distorsiones en la economía y la falta de cumplimiento. Ambos tipos de impuestos le pueden dar al gobierno mayor flexibilidad para alcanzar sus objetivos de aumentar los recaudos y equidad. No obstante, la tendencia a nivel internacional con los sistemas contributivos ha sido a moverse a estructuras basadas en los impuestos al consumo que son de base amplia como el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y la fuente principal de ingresos para financiar las operaciones del Estado. De acuerdo a la empresa de contabilidad KPMG (2015), alrededor de 150 países han implementado un IVA por su capacidad de generar ingresos y la

neutralidad que refleja a través de la cadena de producción.

Por otra parte, a la luz de las reformas contributivas que se han realizado en la Isla debemos preguntarnos lo siguiente: ¿En qué consiste una reforma contributiva? ¿Qué factores influyen en el éxito de la misma? Según Andic (1983), una reforma contributiva ocurre cuando se dan las siguientes condiciones:

“cuando se legislan cambios sustanciales en las leyes impositivas con el propósito de instrumentar ciertos objetivos específicos de política gubernamental”. Tiene que ocurrir una transformación en el sistema contributivo cuyo propósito no sea meramente aumentar las recaudaciones fiscales sino que también debe incluir objetivos tales como promover el desarrollo y corregir desigualdades en la distribución del ingreso y la riqueza. Aun cuando la reforma demuestra ser incapaz de satisfacer tales objetivos” (p.26).

Se desprende de la opinión de Andic (1983), que no se puede hacer una reforma contributiva si aparte de proveer nuevos recaudos no está enfocada hacia objetivos socioeconómicos como mejorar la equidad, promover el desarrollo económico y transformar el sistema. A esto, le añadimos las advertencias sobre las reformas que sugirió Saldaña (1983):

“Es necesario reconocer que no es deseable hacer reformas parciales : no se puede reformar un impuesto de forma aislada de los demás, sin evaluar las interacciones económicas y fiscales que pueda causar una propuesta de cambio. Además la reforma fiscal debe ser un proceso de cambio dinámico que esté ajustándose en forma continua a los cambios socioeconómicos que siempre están ocurriendo. Así que no se debe pensar en la formulación de un plan final, sino en un proceso permanente de evaluación y cambio” (p.83).

Lo planteado anteriormente, tanto por Andic (1983) y Saldaña (1983), lo debemos tomar en cuenta aquí al evaluar las experiencias que hemos tenido con las reformas contributivas en el País. Es decir, nos debemos preguntar: 1) ¿Han sido estas reformas contributivas en Puerto Rico completas o parciales?; 2) ¿Se han podido estas ajustar a los cambios en la economía y en el ámbito fiscal? 3) ¿Han atendido estas los problemas de equidad y desarrollo económico? Estas preguntas las intentaremos contestar en esta investigación.

Ahora bien, ¿cómo definimos el éxito de una reforma contributiva? Sobre este aspecto Andic (1983) nos indica lo siguiente:

...el éxito de una reforma habrá de depender, sobre todo en que las recomendaciones puedan ser puestas en vigor, dado el contexto de las condiciones políticas. La cuestión vital para cualquier reforma es que sea aceptable y aplicable tanto para aquellos individuos a cargo de implementar las recomendaciones, como para aquellos que se verán afectados por los cambios” (p.27).

Esta opinión expresada por Andic (1983) sobre las reformas impositivas es consistente con la experiencia observada a nivel internacional, según otros expertos en asuntos contributivos.

Reformas contributivas: periodo de 1948 - 74

Durante el periodo de 1948 a 1974 se estableció gran parte de la estructura del sistema contributivo de la Isla a la vez que se realizaron varias reformas y cambios sustanciales al mismo. Algunos de los principales cambios estuvieron vinculados a las estrategias de desarrollo económico, como el Programa de Manos a la Obra dirigido bajo la Administración del Gobernador Luis Muñoz Marín (1948-64). De acuerdo con Santiago (1974), uno de los primeros cambios ocurridos en el ámbito fiscal durante este periodo fue la aprobación de la Ley Núm.184 de 1948 conocida como la Ley de Exención Contributiva a las empresas manufactureras extranjeras que operaban en la Isla. El establecimiento de dicha exención generó una gran discusión y fuertes críticas entre miembros del gabinete del Gobernador Muñoz Marín. Nos indica Santiago (1974), que el Secretario de Hacienda, que para esa época era el economista Sol L. Descartes, entendía que la exención contributiva a concederse debería ser una de carácter temporera y ser acompañada de una reducción en los impuestos a los negocios. En cambio, Teodoro Moscoso, director de la Compañía de Fomento creía que la misma debería ser en un periodo largo de tiempo para que la misma sirviera de forma efectiva para la atracción de capital extranjero a través del establecimiento de fábricas norteamericanas. Al final prevaleció la posición de Moscoso y se aprobó la Ley en el 1948.

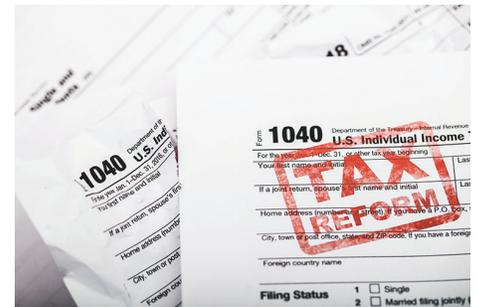
Luego del establecimiento de la Ley de Exención Contributiva, el Gobierno de Puerto Rico se propuso transformar el sistema contributivo con el fin de poder crear un clima de inversión favorable para la isla. Se realizó una tasación y revaluación de la propiedad en el año 1951. Esto trajo equidad en el tratamiento contributivo con respecto al impuesto de la propiedad. No obstante, con el correr de los años al impuesto sobre la propiedad se le introdujeron varias exenciones que redujeron la base del impuesto y su capacidad de recaudos. Otra de las medidas de administración implantadas

fue la Ley Núm. 91 de 1954 conocida como Ley de Contribución sobre Ingresos. Esta Ley se utilizó como instrumento para promover la inversión privada y por ende el desarrollo económico de la Isla. Cabe indicar que antes de entrar en vigor la Ley Núm. 91 de 1954, los recaudos del impuesto sobre los ingresos representaban el 28% de los ingresos netos al Fondo General. Otra de las intenciones del Gobierno con esta ley era atemperar la misma a la prevaleciente en EE.UU. De esta forma, los inversionistas norteamericanos podrían tomar sus decisiones de inversión en la Isla con mayor certeza y efectividad. No obstante, el proceso de aprobación de esta Ley Núm. 91 de 1954 no fue algo sencillo, ya que conllevó cinco años de discusión en la Asamblea Legislativa. Según Santiago (1974), este proyecto se redactó en el 1949 y se aprobó en el 1954. Entre los cambios más sobresalientes que se introdujeron a la medida se encuentran los siguientes:

- Se permitió un tratamiento favorable a las ganancias de capital;
- Una deducción fija opcional de 10% en el ingreso bruto ajustado;
- Deducción por aportaciones a los fondos de retiros;
- Se adaptó el lenguaje (wording) a nivel de la ley federal; y
- Se estableció una tasa de 20% sobre el ingreso neto de las corporaciones y sociedades.

Posterior a la aprobación de la Ley de Contribución sobre Ingresos de 1954, en el año 1956 se recomendó llevar a cabo una Reforma General a los arbitrios al consumo. Esta consistió en una revisión en la clasificación entre los bienes de primera necesidad y los de lujo. Se sugirió, por el economista norteamericano H. Perloff (1954), que se le impusiera un arbitrio mayor a aquellos artículos como joyería, autos de lujo y cigarrillos. En cambio, otro economista norteamericano Shere (1953), sugirió dar mayor énfasis a la contribución sobre ingresos en vez

de los arbitrios, ya que estos representaban el 49% de los recaudos fiscales y son de mayor regresividad. En el caso de los arbitrios, Shere (1953) sugirió que se rebajara las tasas a varios productos como los efectos eléctricos y que se eliminara la tributación a los dulces, gas, autobuses, gomas, etc.



Al igual que Perloff (1954) recomendó que se aumentaran los arbitrios a los autos de lujo, bebidas alcohólicas y cigarrillos. Dicha recomendación fue luego incluida por la Junta de Planificación en un estudio realizado sobre el sistema impositivo. Además, Shere sugirió que se estableciera una contribución sobre la propiedad progresiva y así poder tributar la acumulación de riquezas. Esta sugerencia nunca fue adoptada por el gobierno y por el contrario lo que se hizo fue reducir el impuesto sobre la propiedad y aumentar la exención contributiva (Ley Núm. 24 de 1964), lo que representó la pérdida de alrededor de \$200 millones para el erario público durante el periodo de 1963-69, según Santiago (1974).

Con este marco de análisis económico se redactó el proyecto que reformaría el sistema de arbitrios prevaleciente. Es importante destacar que esta reforma también generó una fuerte discusión ante la opinión pública por los debates entre el sector privado y la Asamblea Legislativa. Uno de los debates más intensos estuvo relacionado con el aumento en los arbitrios de autos como medida para

Continued from page 3

desalentar su consumo y evitar la fuga de fondos hacia el exterior.

En resumen, los resultados de las reformas contributivas en la década de los cincuenta parecen ser mixtos. Desde la perspectiva del impuesto sobre ingresos este logró aumentar su aportación a los ingresos netos al Fondo General, ya que los recaudos por este concepto aumentaron de \$21 millones en 1947 a \$40.8 millones en 1956. De forma similar, la reforma de arbitrios también contribuyó a aumentar la aportación de estos al Fondo General al incrementar de \$32.1 millones en 1947 a \$69.1 millones en 1956. Sin embargo, no se llegó a lograr el objetivo de reducir el consumo de productos importados como los automóviles, por consiguiente, continuó la fuga de fondos hacia el exterior, según señala Santiago (1974).

En el caso particular del "issue" de la exención contributiva a las industrias esta resultó ser bastante efectiva, ya que contribuyó al establecimiento de empresas manufactureras, principalmente de la industria de ropa y textiles, y puso en marcha de forma rápida el proceso de industrialización.

A principios de la década del setenta, el Gobierno de Puerto Rico encomendó un estudio sobre el sistema contributivo de la Isla al profesor Lowel Harris de la Universidad de Princeton (Lowel, 1971). En esta época, la tasa máxima de contribución sobre ingresos de individuos era de 82.95% y la mínima de 12.60%, según Lowel. Se desprende, también, de este estudio que el 60.4% de los contribuyentes informaron unos ingresos de \$12,000 (a precios

corrientes) o menos. El autor de este estudio señaló que las altas tasas impositivas del impuesto sobre ingresos de individuos inducía a la evasión. Ante esta realidad recomendó que se estableciera en la Isla un impuesto al consumo sobre el valor añadido (IVA). Según Lowel el IVA al ser un impuesto indirecto minimizaba los obstáculos al crecimiento económico. Para atender la regresividad del impuesto al consumo Lowel sugirió que se le concediera un crédito contributivo a las familias de bajo ingresos¹. La recomendación de imponer un impuesto general al consumo fue acogida muchos años más tarde, ya que en el año 1975 se estableció un arbitrio de base amplia sobre bienes duraderos siendo gravados a nivel del manufacturero e importados.

Reformas contributivas: periodo 1975-2015

Reforma contributiva 1975

La reforma contributiva de 1975 ocurre en medio de una grave crisis económica y fiscal en el País. Fue durante los años 1973-75 que ocurrió una recesión en la mayoría de los países industrializados que tuvo grandes repercusiones sobre los Estados Unidos y Puerto Rico. Esta recesión fue provocada por el alza en el precio del petróleo por parte de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Entre los efectos económicos que tuvo esta recesión en la Isla fue que redujo los ingresos del gobierno, provocando que se confrontara con un déficit fiscal de alrededor de \$300 millones y un deterioro en la clasificación crediticia de los bonos de Puerto Rico. Esto le impidió al gobierno emitir deuda en los mercados de bonos municipales de los Estados Unidos.

Debemos aclarar que la crisis que confrontó Puerto Rico a mediados de los años setenta no solo fue causada por la recesión e inflación (*stagflation*) provocada por el aumento en los precios del petróleo, sino que fue también reflejo de la pérdida de capacidad productiva de la economía que se venía observando desde comienzo de la década de los setenta. Destacados economistas del País, como Villamil (1976) y Herrero (1975), habían vislumbrado que el modelo de desarrollo económico se encontraba en una fase de agotamiento.

Ante todo este difícil cuadro fiscal el Gobernador Rafael Hernández Colón designó la Comisión de Reforma Contributiva (Comisión), la cual

tuvo la encomienda de reestructurar el sistema contributivo local. Además, posteriormente, recomendó realizar un estudio sobre las finanzas públicas, el cual fue asignado al economista y Premio Nobel, James Tobin (Informe Tobin, 1976). Algunas de las observaciones sobre la Reforma Contributiva que se hizo en el Informe Tobin fue que esta debía recaudar ingresos de forma equitativa, y por ende había que dar mayor prioridad a la contribución sobre la propiedad. También, el Informe Tobin recomendó mejorar el cumplimiento contributivo y ajustar los ingresos por inflación.

Con respecto a los propósitos de la Comisión de Reforma Contributiva 1975, estos fueron reformar el sistema contributivo con el fin de aumentar los recaudos, estimular el crecimiento económico, promover mayor equidad social y simplificación, según nos indica Cao (2004).

Para lograr estos propósitos, la Comisión encomendó varios estudios relacionados sobre diversos aspectos tributarios, entre los cuales se encuentran los siguientes: impuesto sobre el ingreso personal; impuesto de las corporaciones no exentas; impuesto sobre la propiedad inmueble, impuesto sobre los bancos, impuesto general sobre el consumo; arbitrios; e incidencia de los gastos gubernamentales y la administración de impuestos. El estudio relacionado a la contribución sobre ingresos de la Comisión fue realizado por Andic (1974) y recomendó que se mantuviera el impuesto por ser uno de los más eficientes y con mayor capacidad de recaudos. Entre las recomendaciones

específicas de este estudio se encuentran las siguientes: 1) Que se adoptara una nueva definición de ingresos taxable; 2) Se redujeran el número de exenciones y deducciones; 3) Aumentar la exención personal y el crédito por dependientes; e 4) Incluir el ajuste por inflación en los ingresos del contribuyente.



En el ámbito del impuesto sobre ingresos a las corporaciones se realizó un amplio estudio por Stipek (1975) el cual sugirió una tasa máxima de 40%. Según Stipek (1975), Puerto Rico no debía imponer tasas contributivas a las corporaciones sobre las establecidas en los Estados Unidos, ya que esto podría tener efectos adversos sobre los movimientos de capital, la sustitución de importaciones y el crecimiento económico. También, recomendó darle autorización legal al Secretario de Hacienda para aumentar la tasa corporativa, según los efectos observados. Con respecto al asunto de las ganancias de capital, Stipek (1975) sugiere que debe considerarse el efecto inflacionario. A estos fines, recomendó que las ganancias de capital sean ajustadas a través del Índice de Precios al Consumidor.



Fue durante los años 1973-75 que ocurrió una recesión en la mayoría de los países industrializados que tuvo grandes repercusiones sobre los Estados Unidos y Puerto Rico. Esta recesión fue provocada por el alza en el precio del petróleo por parte de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

Otro de los estudios realizados para la Comisión fue el de Freyre (1974). En este estudio Freyre realiza una evaluación amplia del sistema de tributación al consumo que prevalecía en el 1974; y presenta una serie de esquemas posibles para alcanzar los objetivos trazados por la reforma. Freyre presenta tres tipos de impuestos al consumo:

- Impuesto de consumo selectivo (arbitrio)
- Impuesto General y Único sobre la venta (IVU)
- Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)

Cada uno de estos impuestos es evaluado por Freyre (1974) en términos de sus bondades y limitaciones. En el caso particular del IVA, este grava toda la cadena de distribución en el lugar del impuesto de ventas que recae solo sobre el detallista (como agente recaudador). Además, de que el IVA tiene el sistema de crédito que permite una mejor fiscalización. No obstante, Freyre reconoce que el IVA es más complejo de administrar. Las recomendaciones finales del informe de Freyre (1974) no fueron muy categóricas, ya que no recomienda de forma específica un sistema impositivo al consumo por entender que esto dependerá del énfasis que se le otorgaría a los objetivos establecidos en la reforma y el rol que se le asigne a este concepto de impuesto dentro de nuestro sistema contributivo.

En relación al impuesto sobre la propiedad, se realizó un estudio por la empresa de *Clapp and Maine* (1973). Uno de los señalamientos que hace este estudio es el problema de administración con el impuesto sobre la propiedad inmueble, particularmente la falta de uniformidad en el mismo. *Clapp and Maine* (1973) encontraron que existe desigualdad en la valoración de las propiedades y un problema de subvaloración de las mismas. Se estimó que los valores tasados para fines contributivos representaban el 42% del valor al mercado. Esto hizo que se redujera la base contributiva y la capacidad de recaudo en este impuesto. Los autores recomendaron que se realizara una revaloración de total de la propiedad inmueble en la Isla como la que se realizó en 1948 y que se sustituyera la exoneración contributiva de los \$15,000 (Ley Núm. 24 de 1962) por un reembolso contributivo (*tax rebate*).

El Informe final de la Comisión incluyó varios hallazgos principales como: la alta erosión en la base contributiva, debido a la existencia de múltiples exenciones, y los tratos preferenciales los cuales redujeron sustancialmente la base y su capacidad recaudadora de los impuestos, de acuerdo con F. Andic, S. Andic & R. Cao (1974). Los otros dos aspectos destacados en el informe fue la complejidad del sistema contributivo y la evasión tributaria. Sobre la evasión se indicó que no solo reducía los ingresos fiscales, sino que era una fuente de inequidad para el sistema.

A pesar de los interesantes hallazgos y recomendaciones de la Comisión, la Reforma Contributiva de 1975 propuesta no pudo materializarse, ya que los efectos de la recesión sobre los recaudos fiscales indujeron a que la misma se reorientara a atender el problema de insuficiencia de ingresos, según Cao (2006). Por consiguiente, se adoptaron medidas enfocadas a imponer nuevos impuestos y aumentar las tasas impositivas, las cuales redundaron en incrementos en los recaudos. Es decir, no se pudo implantar una reforma integral para reestructurar el sistema contributivo como fue propuesto en su origen.

Los resultados finales de la Reforma Contributiva de 1975 demuestran que en el corto plazo esta fue muy eficaz al lograr aumentar los recaudos fiscales durante los años 1976-77. Sin embargo, no se atendieron los problemas estructurales como: la erosión en la base contributiva, la falta de equidad; y la complejidad del sistema, señalados por los economistas que realizaron los estudios de fondo. Los efectos de no haber atendido los problemas estructurales del sistema contribuyó a que a largo plazo disminuyeran los ingresos fiscales y la capacidad recaudadora de los impuestos y que analizaremos más adelante.

Cambios al sistema impositivo 1977-86

Luego de esta reforma contributiva para el año 1979, el Gobernador de Puerto Rico Carlos Romero Barceló, encomendó un estudio al economista norteamericano A. Laffer para evaluar en su conjunto el sistema tributario de la Isla (A. Odishelidze y A. Laffer, 2004). Uno de los hallazgos de este estudio fue que reconoció el aumento sin precedente de los impuestos en la Isla a partir de los años setenta y como estos contribuyeron a revertir los niveles de crecimiento económico que se habían alcanzado en décadas anteriores. Algunas de las recomendaciones principales fueron: 1) Reducir las tasas marginales de la contribución sobre ingresos en un periodo de cuatro años; 2) Disminuir la tasa contributiva sobre ingresos de las corporaciones de 45% a 25%; y 3) Mitigar las diferencias entre las tasas impositivas o arbitrios sobre bienes importados vis a vis la producción local. Algunas de estas recomendaciones no fueron implantadas de forma inmediata, pero formaron parte de los objetivos de las reformas contributivas o cambios realizados posteriormente.

Por ejemplo, a partir del año 1985, siendo Juan Agosto Alicea secretario de Hacienda de Puerto Rico, se aprobó legislación para realizar varios cambios al sistema contributivo, principalmente a la contribución sobre ingresos de individuos. Entre los cambios ocurridos se encuentra una reducción en la tasa marginal de 67% a 50% y la tasa contributiva sobre dividendos de 50% a 20%. Cabe mencionar, que la reducción en la

tasa máxima a 50% formó parte de una de las recomendaciones de un estudio realizado por el Subcomité de Desarrollo Económico (1984) el cual fue conocido como el "Estudio de los Carrión". Además, ya Laffer (A. Odishelidze y A. Laffer, 2004) había sugerido la reducción de las tasas marginales, como indicáramos anteriormente. La idea fue igualar la tasa máxima en la contribución de individuos a la prevaleciente en ese momento en la jurisdicción federal. Además, se redujeron las escalas de ingresos de 28 a 15 y se eliminó el impuesto especial de 5% (llamado "la vampirita") que se estableció en el año 1975.²

Reforma contributiva 1987

En el año 1987, el Secretario de Hacienda sometió una reforma del sistema contributivo donde se esbozaron los siguientes objetivos, según Andic & Cao (1996):

Equidad: Está definida a base de que los cambios impositivos puedan beneficiar a todos los contribuyentes, principalmente aquellos de ingreso más bajos y de clase media.

Fortalecimiento de la familia: Se estableció que los cambios al sistema contributivo deberían fortalecer a la familia. Es decir, que las deducciones en el impuesto sobre los ingresos no discrimine sobre los contribuyentes casados.

Fomento al ahorro y la inversión: Con esto se pretendía que los incentivos contributivos o deducciones deberían promover el ahorro en vez del consumo.

Simplificación: Este objetivo tenía dos propósitos: uno era facilitarle a los contribuyentes el trámite de cumplimiento con sus obligaciones contributivas; y por otro lado facilitarle a Hacienda la administración de los impuestos, y por ende controlar la evasión.

Neutralidad en los recaudos: Este objetivo se refiere a que los cambios impositivos en su conjunto no afecten los recaudos fiscales.

Esta reforma estuvo basada en un estudio abarcador sobre el sistema contributivo realizado por la empresa de *Booz & Allen* (1987). Un punto que debe destacarse es que a pesar de que el control de la evasión no fue contemplado como uno de los objetivos específicos, se adoptó el mismo como parte del objetivo de la simplificación, según señalan Andic y Cao (1996).

A continuación se resumen los principales cambios propuestos por la Reforma de 1987:

- Redujo las tasas contributivas a solo cuatro (9%, 15%, 25% y 36%).
- Redujo la tasa marginal máxima a 36%
- Hubo cambios en la base tributaria al disminuir exenciones, aumentar algunas y eliminar otras.

Continued on page 6

Continued from page 5

- Modifica la exención personal y la deducción fija según su estado civil;
- Introdujo la segmentación de ingresos y el ajuste gradual.
- Simplificó los procesos de cumplimiento impositivo.

Como vemos, la Reforma de 1987 redujo de forma sustancial las tasas marginales máximas a la vez que simplificó la estructura del sistema contributivo al reducir el número de tasas como el proceso de cumplimiento. Cabe indicar, que antes de la Reforma de 1987 existían 15 tasas impositivas en las escalas de ingreso de los individuos y la tasa máxima era de 50%, según Ríos (2001). A parte de estos cambios se realizaron otros más específicos que se resumen a continuación:

- Se introdujo el factor de ajuste gradual para los niveles altos de ingreso neto tributable.³
- El ingreso se clasificó en varias categorías a base de la fuente de actividad;
- Introdujo la contribución básica alterna al igual que existe en la jurisdicción federal;
- Permitió que los matrimonios rindieran por separado (*marriage and penalty*);
- Aumentó la exención personal y a dependientes;
- Eliminó la exención fija escalonada;
- Introdujo las deducciones adicionales. Entre estas a las cuentas IRA al permitir deducir hasta \$2,000 a los solteros y \$4,000 a los casados;
- Eliminó las tres fases escalonadas de intereses a préstamos de consumo; y
- Concedió un crédito por inversiones en fondos de capital autorizados por el Banco de Desarrollo.

Se merece destacar que esta reforma logró mantener las tasas preferenciales de 20% por concepto de dividendos y ganancias de capital. De igual forma, los ingresos por concepto de intereses de certificados y cuentas de ahorro que mantuvieron la exención de los primeros \$2,000 y una tasa preferencial de 17%.

En el impuesto sobre ingresos a las corporaciones se incluyó la contribución mínima alterna, la reducción en las tasas contributivas y se introdujo el concepto de recuperación de contribución por diferencias de tipos contributivos, según Ríos (2001). Otro cambio significativo de la Reforma de 1987, fue que introdujo el Arbitrio General del 5% a los gravámenes existentes de todos los bienes duraderos, con excepción de los vehículos de motor y mantuvo las tasas en los arbitrios sobre el petróleo crudo y derivados, bebidas alcohólicas, tabaco y otros productos. Se estableció una tasa uniforme de 5.0% en todos los artículos gravados. No obstante, se incluyeron una serie de exclusiones a la base

lo que limitó su capacidad de recaudos a consecuencia de la alta evasión.

Aparentemente los objetivos de la Reforma Contributiva de 1987 parecen que no fueron cumplidos a cabalidad y los resultados fueron mixtos. Según Cao (2004), los objetivos de equidad, neutralidad en los recaudos y simplificación no se lograron. Específicamente, Cao (2004) nos indica que en el caso del objetivo de la equidad los beneficios contributivos que se concedieron se concentraron en los contribuyentes de ingresos altos. Al evaluar las tasas efectivas en el año 1992 estas aumentaron para las categorías de Ingreso Bruto Ajustado entre \$10,000 y \$75,000, pero disminuyeron para los niveles más altos de ingresos. Es decir, que durante el período de 1988-92 disminuyó el nivel de equidad en el sistema, (Cao, 2004).

Sobre el objetivo de la neutralidad tributaria, los ingresos fiscales se redujeron de forma significativa. Un ejemplo de esto fue la cantidad de medidas impositivas que se establecieron a partir del año 1989, como señala Cao (2004). Es importante mencionar que esta reforma fue mal diseñada, ya que solo se realizaron reducciones en las tasas contributivas a individuos, corporaciones y los arbitrios sin atender de fondo el problema de equidad y de evasión (Cao, 2004). Sin embargo, sobre el aspecto de la evasión esta reforma pareció desalentar la misma, ya que aumentó el ingreso declarado de acuerdo con un estudio realizado por la firma *Polyconomics*, según Agosto (2011).

En cuanto al objetivo de promover el ahorro consideramos que esta reforma influyó en cierta manera al eliminar la deducción a los intereses al consumo y aumentar la deducción por aportaciones a las cuentas de Retiro Individual (IRA). Esto contribuyó a promover un poco la cultura de ahorro en el País que nunca antes se había dado. A la vez, entendemos que la Reforma de 1987 logró de forma parcial simplificar el sistema contributivo al reducir el número de escalas a solo cuatro (4), de quince (15) que existían anteriormente.

Con respecto al arbitrio general que se estableció en el 1987 se encontró que este generaba un efecto cascada en los precios según Cao & Zalacaín (2004), en el estudio comisionado por el Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico. De acuerdo con este estudio, el arbitrio general tenía un efecto cascada de \$11.14, equivalente a un aumento en los precios de seis punto seis por ciento (6.6%). Es decir, que el llamado arbitrio general se incorporaba en los precios de los productos y se aplicaba en el margen bruto de ganancias a través de las transacciones en la cadena de distribución. De haber sido un IVA, por su propia naturaleza de imposición y método de créditos, se minimizaba la posibilidad de un efecto cascada en los precios de los productos como ocurría con el arbitrio general.

Reforma contributiva 1994

Para realizar los trabajos de esta reforma el Secretario de Hacienda organizó un equipo de economistas locales y expertos a nivel internacional que realizaron los estudios técnicos sobre nuestro sistema contributivo (Andic y Cao, 1996). La Reforma Contributiva de 1994 fue guiada por diez principios, según el Código de Rentas Internas de Puerto Rico (Ley Núm. 120 de 1994), los cuales se resumen a continuación:

- Los impuestos se gravarán de acuerdo a la capacidad de pago de las personas.
- Los impuestos son de aplicación general.
- La estructura impositiva será sencilla, de manera que a los contribuyentes se les facilite cumplir con sus obligaciones tributarias.
- El sistema impositivo deberá generar las menores distorsiones en el sistema económico y social.
- La estructura tributaria deberá proveer los recursos necesarios para la gestión del Estado y ser cónsona con la política pública de incentivos al desarrollo económico.
- La administración de los impuestos deberá ser efectiva en el control de la evasión, sin imponerle costos excesivos al ciudadano para cumplir con su obligación tributaria.
- Deberá estar en armonía con la política pública de desarrollo económico adoptada por el Gobierno de Puerto Rico.
- Estimulará el ahorro.
- La Reforma Contributiva deberá estimular que se integren al proceso productivo sectores tradicionalmente marginados.
- Integrar todas las leyes tributarias en un solo código, para facilitar su administración y cumplimiento.

Esta reforma se concentró en tres categorías principales, según Ríos (1995). Estas son las siguientes:

1. La modificación en las tasas de los impuestos
2. Los cambios en las tasas contributivas
3. Los cambios en la administración de los impuestos

Con el fin de cumplir con el objetivo de equidad se redujo la carga contributiva a la clase media a través de reducciones significativas en las tasas impositivas. Los cambios consistieron de reducciones en la tasa mínima de 9% a 8% y en la tasa máxima de 36% a 33%. La Tabla I ilustra los cambios en tasas contributivas.

TABLA 1

Escalas de ingresos	Pre- Reforma tasas marginales	Reforma tasas marginales	Diferencia tasas marginales
\$0 - \$2,000	9%	8%	-1%
\$2,000 - \$17,000	15%	12%	-3%
\$17,001 - \$30,000	25%	18%	-7%
\$30,001 - \$50,000	36%	31%	-5%
Más de \$50,000	36%	33%	-3%

Fuente: R, Cao, Impuestos en Puerto Rico, 2004 y estimados del autor.

Como podemos apreciar en la Tabla I las diferencias en las tasas marginales contributivas resultaron ser mayores para las personas en las escalas de ingresos de \$2,000 a \$17,000 y de \$17,001 a \$30,000.

En el caso del impuesto a las corporaciones y sociedades se realizaron los siguientes cambios:

- Se redujeron en tres puntos porcentuales las tasas contributivas, disminuyendo la tasa máxima de 42% a 39%.
- Las tasas contributivas se programaron para ser reducidas de forma escalonada.
- Se introdujo el concepto de recuperación por diferencias en los tipos contributivos.

De acuerdo con Andic & Cao (1996), la idea de reducir las tasas contributivas de las corporaciones era igualarlas a la tasa contributiva promedio con la marginal para los niveles de ingresos altos. Otro cambio relevante que hizo esta reforma fue estimular los flujos de inversión y la movilidad de recursos dirigidos a actividades productivas. Entre estas se destacan:

- Reducir la tasa de impuestos sobre dividendos pagados a no residentes de un 20% a 10%, lo cual incluye el *branch profit tax*;
- Eliminar la retención en los pagos de impuestos sobre ingresos recibidos de no residentes por concepto de intereses; y
- Posposición de pagos de impuestos sobre ganancias de capital que resulten de la venta de un negocio, si el contribuyente invierte lo generado por la venta en otro negocio.

En el caso de la reducción a 10% en el impuesto sobre los dividendos recibidos por no residentes, se estableció con la intención de dar trato igual contributivo, según fue requerido por el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Canadá.

Un aspecto muy relevante de la Reforma de 1994 fue que codificó todas las leyes impositivas en un solo documento al igual que en la esfera federal (Código de Rentas Internas de Estados Unidos), el cual se conoce como el Código de Rentas Internas de Puerto Rico (Código). Sin lugar a dudas esto contribuyó a la simplificación del sistema impositivo.

Los resultados de la Reforma de 1994 pueden observarse en la reducción de la carga contributiva. Conforme a un análisis realizado por Cao donde compara los cambios en las tasas efectivas entre 1992 y 1997 se encontró lo siguiente:

- Las tasas efectivas en la escala de ingresos entre \$40,000 a \$50,000 se redujeron en alrededor de 20%.
- Las tasas efectivas disminuyeron en todas las escalas de ingreso entre un 8% y 19.4%

- En las escalas altas de \$75,000 a \$100,000 y \$100,000 a \$150,000 se observaron reducciones de 12.7% y 9.3%, respectivamente.

Los alivios contributivos concedidos por esta reforma representaron alrededor de \$400 millones anuales. Por otra parte, otro resultado positivo de la Reforma de 1994 fue el efecto de las medidas administrativas y fiscalizadoras que propiciaron una reducción significativa en la evasión contributiva. La tasa de evasión en la contribución sobre ingresos se redujo de 26% en 1992 a 16% en 1997, una baja de 10 puntos porcentuales.

En relación al objetivo de equidad, se ha encontrado que durante el periodo de 1987-97 no solo las medidas de fiscalización tomadas redujeron de forma significativa el nivel de evasión, sino que promovieron mayor equidad tributaria, según Cruz & Cao (2003). Estos economistas encontraron que al aumentar la tasa de cumplimiento en la obligación tributaria se pudieron captar ingresos dentro de la red tributaria que anteriormente se escapaban del pago del impuesto. Cruz y Cao (2003) añaden que siendo las personas de altos ingresos los de mayor propensión a evadir, la evasión trae regresividad e inequidad al sistema contributivo que al implementar las medidas de fiscalización se tiende a compensar lo que se traduce en mejoramiento de la equidad.

Desde la perspectiva de largo plazo es probable que la Reforma de 1994 no contribuyó a la "boyancia" de los recaudos fiscales. La "boyancia" del sistema contributivo refleja la capacidad en que las recaudaciones aumentan con la economía sin cambios periódicos en las reglas impositivas. A base del análisis realizado por Negrón (2007) sobre la "boyancia" de los impuestos en la Isla durante el periodo de 1996 al 2006, se encontró que esta se ha debilitado gradualmente. Según Negrón, entre los impuestos que más han contribuido a la pérdida de "boyancia" han sido la contribución sobre ingresos de corporaciones y el arbitrio general del 5% que prevaleció hasta el 2006.

En síntesis, la Reforma Contributiva de 1994 se conceptualizó como un cambio en la filosofía para la administración fiscal en vez de una restructuración del sistema contributivo, (Cao, 2004). El propósito fue aumentar la confianza en la población sobre el sistema contributivo para aumentar el cumplimiento voluntario. De acuerdo con Cao, el "éxito" de la reforma estriba en las medidas administrativas implantadas las cuales contribuyeron a obtener los recursos adicionales necesarios para financiar el gasto público. Fue por esto que el gobierno optó por no hacer cambios sustanciales en las estructuras tributarias y así no incurrir en el riesgo político de cambiar un sistema contributivo (Cao, 2004). No olvidemos que durante el proceso de la realización de los estudios técnicos de esta reforma se evaluó la

imposición de un impuesto sobre las ventas al detal y un IVA, pero ambos fueron descartados.

Desde el punto de vista de impacto económico, la Reforma de 1994 concedió a las personas beneficios contributivos estimados en alrededor de \$2,447 millones durante el periodo de 1995 al 2000 (Cao, 2004). A las corporaciones también le redujo la carga contributiva concediéndole beneficios de \$1,191 millones.

Reforma contributiva 2006

Antes de que se presentará el proyecto de la Reforma Contributiva de 2006, se habían legislados varias medidas que provocaron cambios en el sistema impositivo. Por ejemplo, en mayo de 2002 se aprobó legislación para aumentar arbitrios específicos como los del cigarrillo y la cerveza. Luego, entre los años 2003 y 2004 el Gobierno de Puerto Rico encomendó un estudio a la empresa *Bearing Point* (2004) para revisar el sistema impositivo. Este estudio se llevó a cabo, y entre sus principales hallazgos se destacan los siguientes:

- El sistema contributivo no promueve la equidad;
- Es un sistema incompleto e inadecuado lo que permite la evasión;
- No es eficiente en términos administrativos; y
- No puede asegurar la generación de los recaudos requeridos.

Una de sus recomendaciones incluyó establecer un IVA de 8%. No obstante, esta propuesta para reformar el sistema contributivo no pudo ser implantada.

Otra propuesta de reforma contributiva antes de la Reforma de 2006 fue la esbozada por el Comité de Reforma Fiscal (2005). Este Comité recomendó, no solo medidas impositivas, sino también medidas de control del gasto público. En el ámbito contributivo sugirió la imposición de un "flat rate" de 10% sobre ingresos a individuos, 10% a las corporaciones y 10% al impuesto al consumo. A pesar de que esta propuesta promovía la simplificación del sistema y el cumplimiento, la misma era de carácter muy regresiva. Dicha propuesta tampoco fue implantada.

Luego, al comienzo de la administración del Gobernador Aníbal Acebedo Vilá, este presentó una medida impositiva que eliminaba las exclusiones del arbitrio general del 6.6%. Esta medida no fue aprobada por la Asamblea Legislativa, ya que esta estaba dominada por el partido de oposición. De haber sido aprobada esta medida contributiva el gobierno dejó de recaudar alrededor de \$600 millones. Todo esto desembocó en la Reforma Contributiva 2006 y la implantación del IVU como veremos más adelante.

Fue en el mes de julio de 2006 que se aprobó la Ley Núm. 117 de 2006, la cual contempló una

Continued from page 7

reforma contributiva. Los objetivos específicos de la Reforma 2006 se resumen en el siguiente planteamiento tomado de la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 117 de 2006:

“En este contexto de una Reforma Contributiva, es evidente que el sistema tributario actual requiere un cambio fundamental. El sistema se ha dirigido hacia un aumento paulatino de dependencia en los recaudos del sector de contribución sobre ingresos, relegando a un segundo plano de importancia la aportación a los recaudos por concepto de otros ingresos, tales como el de arbitrios. Por otro lado, en términos de equidad, las tasas contributivas sobre los ingresos son excesivas y penalizan la creación de capital lo que ha resultado en fomentar significativamente la incidencia de evasión. La evasión no ha podido ser controlada, ya que los mecanismos de revisión y fiscalización han sido altamente ineficientes... [d]el sistema se excluye, además, los recaudos relacionados a la economía informal, que se han estimado en \$1.6 billones.”



La referida Reforma Contributiva de 2006 propuso un Impuesto Sobre Ventas y Uso (IVU) de 7% con miras a aumentar los recaudos de ingresos para el erario público, lo que permitirá a su vez aprobar legislación adicional para reducir la carga que recae sobre los asalariados como resultado del pago de contribuciones sobre ingresos. Se sustituyó así el arbitrio general de 6.6% por el IVU, pero se mantuvo arbitrios a ciertos productos, tales como: los cigarrillos, la gasolina y otros combustibles, los vehículos y las bebidas alcohólicas. Las exenciones del IVU se limitaron en su origen a: (1) medicamentos recetados; y (2) otras exenciones tales como: la materia prima para la manufactura; (3) productos exportados; y (4) los combustibles comprados por la Autoridad de Energía Eléctrica para la producción de energía eléctrica.

En torno al modelo que se utilizó, se indicó que se basó mayormente los sistemas tributarios de Hawái, Nueva York y Florida.

Con respecto a los cambios principales que propuso la Reforma 2006 se destacan los siguientes:

- Reducción de las tasas contributivas de la contribución sobre ingresos a individuos.
- Estableció cuatro escalas de ingresos que se resumen a continuación:

TABLA 2

Escalas de Ingresos	Marginal (%)
No mayor de \$17,000	7
\$17,001 a \$30,000	14
\$30,001 a \$50,000	28
\$50,000 o más	33

Fuente: Microjuris, Ley Núm. 117 de 2006.

- Aumentaron las exenciones y deducciones
- Se introdujo el Impuesto sobre el Valor de Ventas y Uso (IVU) de 7% que se distribuyó de la siguiente forma:
 - 5.5% para el Fondo General
 - 0.5% a los municipios
 - 1.0% para el Fondo de Interés Apremiante (FIA)
- El 1% para el FIA se utilizó como fuente de repago de los bonos a emitirse a través de COFINA.
- Incluyó un crédito por trabajo, comparable con el *Earned Income Tax Credit* (EITC) en los EE.UU.

Uno de los estudios realizados sobre la Reforma de 2006 fue realizado por Alameda (2008). En este estudio se evaluó la progresividad del sistema contributivo posterior a la Reforma de 2006 (Periodo 2006-07). En este estudio Alameda encontró que la estructura del impuesto sobre los ingresos a las personas continuaba siendo progresiva aunque había disminuido su nivel de progresividad. De acuerdo con Alameda (2008), esto se debe en parte a la reducción en las tasas de ganancias de capital como a un conjunto de leyes que eximen o exoneran a diversos grupos de la responsabilidad contributiva.

Por otra parte, uno de los aspectos de la Reforma de 2006 que más atención se le ha dado ha sido la implantación del IVU. A menos de dos años de haberse implantado el IVU se señalaron varios cuestionamientos relacionados con su nivel de captación, problemas de evasión y su impacto detrimental en la economía. Uno de los estudios fue el que realizó el Colegio de Contadores Públicos Autorizados en 2009. En este estudio se estimó la tasa promedio de captación del IVU en 52% durante los primeros tres años de ser implantado (2006-08). Otro estudio realizado por la empresa de consultoría Estudios Técnicos, Inc. (2009), encontró que el IVU tenía una tasa de evasión de 27.4%, lo que representaba una tasa de captación de 72.6%. El problema de captación que tuvo el IVU fue lo que conllevó a que el Departamento de Hacienda haya reforzado durante los últimos años sus procedimientos de fiscalización y se

aprobara legislación para aumentar la base contributiva. Además, en el año 2014 se impuso el cobro del IVU en los muelles (Ley Núm. 40 de 2013 y Ley Núm. 117 de 2013).

Cabe indicar, que en un estudio publicado recientemente por el Departamento de Hacienda (Alameda, Lara y Villeta, 2015) bajo la incumbencia del CPA Juan Zaragoza como Secretario de Hacienda, se indica que la tasa de captación total que incluye bienes y servicios fue estimada en 63.9% para el año 2014. Cuando se excluyen los servicios la tasa de captación alcanza 73.0%. Esto indica que el problema de baja captación y alta evasión que tuvo el IVU en sus comienzos ha logrado minimizarse. No obstante, la inclusión en la base del IVU de los servicios entre negocios (B2B) ha traído otros problemas con la administración y cumplimiento de este impuesto, a parte de su efecto inflacionario.

Otro estudio realizado por Freyre (2010), evalúa la incidencia contributiva durante el periodo de 2000-10 y concluye que la Reforma de 2006 tuvo un impacto significativo en el sistema impositivo de nuestro País y trajo mayor complejidad en la administración. Señala Freyre (2010), que la reducción en las tasas contributivas tuvo un impacto fiscal de \$342 millones, según fue estimado por el Departamento de Hacienda. Sin embargo, Freyre (2010) entiende que el impacto fiscal total fue de \$670 millones. Al considerar en sus estimados la implantación del IVU a nivel estatal y municipal, Freyre concluyó que el impuesto al consumo representó una carga adicional total al contribuyente de \$838.3 millones. De acuerdo con este estudio durante el periodo de 2007 a 2009 la carga contributiva aumentó de 35.9% a 44.0%, respectivamente.

En resumen, la Reforma de 2006 tampoco pareció poder cumplir con los objetivos de lograr mayor equidad, neutralidad en los recaudos y simplificar el sistema contributivo. Por el contrario, pareció traer mayor complejidad al sistema, como un aumento significativo en la carga contributiva a las personas.

Reforma Contributiva 2011

La Reforma Contributiva de 2011 fue precedida, al igual que las anteriores, por cambios introducidos mediante legislación. Una de estas medidas, que fue presentada al inicio del cuatrienio del Gobernador Luis Fortuño Burset, fue la Ley Núm. 7 de 2009, conocida como *Ley Especial Declarando el Estado de Emergencia Fiscal*. Esta ley introdujo múltiples cambios, nuevos impuestos y un alza en los arbitrios especiales. Entre los cambios principales podemos destacar los siguientes:

- Revisión en las escalas bajas y de altos ingresos del impuesto a los individuos.
- El aumento en la contribución sobre la propiedad.

- Aumentos en la tasa de los arbitrios de cigarrillos y cerveza.
- Una tasa de 5% sobre la contribución determinada.

A parte de la Ley Núm. 7 de 2009, se aprobó un arbitrio temporero de 4% a las corporaciones foráneas mediante la Ley Núm. 154 de 2010. Dicho arbitrio grava las transacciones que realizan las corporaciones foráneas. Este impuesto representó alrededor de \$1,800 millones o el 23% de los Ingresos Netos al Fondo General.

La Reforma de 2011 (Ley Núm. 1 de 2011), conocida bajo el lema de *"Mas dinero en tu bolsillo"*, fue enfocada en los siguientes objetivos:

- Alivio contributivo para individuos y corporaciones;
- Fomentar el desarrollo económico y la creación de empleos;
- Simplificar el sistema contributivo; y
- Reducir la evasión contributiva.

Esta reforma trajo alivios contributivos para todos los contribuyentes a partir de la primera etapa, que entró en efecto en el año 2011 y la segunda etapa, en el año 2016.

A continuación, se incluyen los cambios propuestos en las escalas y tasas para ambas etapas.

Etapa I

Escalas de Ingresos Año Contributivo 2010	Tasa Marginal %
\$5,000 o menos	0
\$5,001 a \$22,000	7
\$22,001 a \$40,000	14
\$40,001 a \$60,000	25
Más de \$60,001	33

Fuente: Código de Rentas Internas, 2011.

Etapa II

Escalas de Ingresos Año Contributivo 2016	Tasa Marginal %
menos de \$16,500	0
\$16,501 a \$26,500	7
\$26,501 a \$66,500	14
\$66,001 a \$121,500	25
Más de \$121,501	30

Fuente: Código de Rentas Internas, 2011.

Cambios de reforma 2011

- Los contribuyentes con ingresos de \$40,000 o menos recibieron una reducción de 15% en la contribución sobre ingresos. Aquellos cuyo ingreso se encontraba entre \$40,000 a \$100,000 tendrían una reducción de 10%, y los de ingresos mayores a \$100,000 obtendrían una reducción de 7%.
- Ampliación de las escalas de ingreso.

- Se eliminó la mayor parte de las deducciones detalladas y deducciones adicionales. En vez de escoger entre la deducción fija o detallada, más las deducciones adicionales, los individuos pueden seleccionar entre nueve deducciones establecidas.

- Se eliminó los remanentes de la penalidad a los matrimonios (*marriage penalty*).
- El crédito por trabajo se mantuvo y aumentaba por 0.5% cada año hasta alcanzar la cantidad máxima de 6% del ingreso ganado en el año contributivo 2016 y un crédito máximo de \$600.
- Se aumentaron los límites de aportación a los planes de pensión cualificados para fomentar el ahorro de retiro. A partir del 1 de enero de 2011, 2012, y 2013, las aportaciones máximas permitidas serán de \$10,000, \$13,000 y \$15,000, respectivamente.
- Un nuevo crédito de \$400 para personas mayores de 65 años cuyo ingreso bruto anual no exceda de \$15,000.

En el concepto de la contribución sobre ingresos de las corporaciones se concedieron rebajas en las tasas impositivas y créditos como otros beneficios contributivos. Entre estos, se destacan los siguientes:

- Se redujo la tasa máxima a las corporaciones de 39% a 30% para ingresos mayores a \$2.5 millones.
- Reducción de las tasas contributivas a las compañías no exentas. Para los años contributivos comenzados a partir de 2011, una corporación que genere un ingreso neto imponible de \$750,000 o menos pagará una contribución total de 20%.
- Se concedió un crédito de 7% sobre la responsabilidad contributiva sujeto a que paguen el bono de Navidad.
- El total de alivios contributivos a las corporaciones representa alrededor de \$260 millones en los próximos seis años, de aprobarse la reforma.

Una vez completadas las dos fases de la Reforma de 2011 se esperaba que esta concediera beneficios contributivos ascendentes a \$1,200 millones durante los primeros seis años. No obstante, sabemos que esto no se logró, ya que debido a la reducción que hubo en los recaudos, unido a la grave crisis fiscal que se heredó, la administración de turno tuvo que detener la segunda etapa propuesta de la Reforma (2011). A parte de que la Ley Núm. 1 de 2011 establece unos parámetros relacionados con el crecimiento de la economía y los recaudos que se debían cumplir para dar paso a la segunda fase. Estos parámetros tampoco se llegaron a alcanzar, ya que la

economía continuó en recesión y los recaudos disminuyeron.

Un aspecto que debemos destacar es que esta reforma ocurre en un periodo de crisis fiscal y recesión en la Isla. A pesar del déficit de casi \$2,000 millones que tenía el gobierno se concedieron grandes alivios contributivos, no solo a los individuos, sino a las corporaciones. Los recaudos por concepto de la contribución sobre ingresos de las corporaciones se redujeron en alrededor de \$400 millones. Esta reforma no llegó a estimular la economía, sino por el contrario agravó aún más el problema fiscal ante la pérdida de recursos fiscales. Por tanto, la Reforma de 2011 parece que no fue efectiva en términos de generar recaudos fiscales aunque propuso cambios dirigidos a promover la equidad en el sistema y el ahorro.

Propuesta de reforma contributiva 2015

A pesar de las principales cinco "reformas contributivas" que se han llevado a cabo en el País durante las pasadas cuatro décadas, todavía la estructura de nuestro sistema contributivo tiende a gravar más el ingreso que el consumo. La tendencia observada a nivel global en los países industrializados y en desarrollo es hacia una estructura contributiva que le dé un mayor peso impositivo al consumo en vez del ingreso. Nuestro sistema contributivo no ha seguido de forma firme esta tendencia global y continua gravando el ingreso que es generado por vía del esfuerzo productivo. Además, el sistema contributivo todavía tiene serios problemas de equidad y es muy complejo de administrar.

A estos fines el Gobierno de Puerto Rico, en el año 2015, presentó una reforma para la transformación de la estructura de nuestro sistema contributivo orientada a gravar el consumo más que el ingreso y el ahorro. Se contrató a la empresa KPMG, la cual realizó un abarcador estudio sobre nuestro sistema contributivo (*Unified Tax Code of Puerto Rico: Tax Policy Implementations Options, 2014*).

Esta propuesta de transformación del sistema contributivo estableció como guía los siguientes objetivos:

- Producir ingresos adecuados
- Distribuir la carga contributiva
- Promover el crecimiento
- Aumentar la competitividad internacional de los productos, trabajadores y los negocios
- Minimizar las interferencias en las decisiones económicas
- Mejorar la administración y el cumplimiento

Entre los cambios principales propuestos por esta reforma se encuentran los siguientes:

- Eliminar la responsabilidad contributiva a los solteros con ingreso imponible de \$40,000 o menos y a casados con ingresos de \$80,000 o menos.
- Una tasa de 15% para individuos y casados con ingresos tributables entre \$80,000 a \$125,000.
- Una tasa de 20% para individuos y casados con ingresos tributables entre \$125,000 a \$200,000.
- Una tasa de 30% para individuos y casados cuyo ingreso imponible sea superior a los \$200,000.
- Elimina el tratamiento preferencial en las ganancias de capital, dividendos e intereses de instituciones financieras.
- En las corporaciones se reduce la tasa máxima del impuesto sobre ingreso de corporaciones de 39% a 30%, lo cual la igualó a la tasa máxima de los individuos.
- Se modifica la contribución alterna mínima.
- Agrupó a las sociedades, sociedades especiales y corporaciones de individuos; se agruparon bajo Entidades Conducto.
- Establecer un IVA de 16%.
- Se exime del pago del IVA a los alimentos, agua, energía eléctrica, medicamentos recetados y equipos médicos. Además, los servicios financieros, excepto los cargos bancarios.

- Conceder una compensación por regresividad para las personas de bajos ingresos.

Según indicáramos anteriormente, una de las ventajas que tiene el IVA es su capacidad de recaudos, ya que al ser impuesto a través de toda la cadena de distribución tiene más oportunidad de ser cobrado y un costo menor de administrar. A su vez, por ser un impuesto de base amplia sobre el consumo, el cual es un indicador importante de la capacidad de una persona de pagar impuestos y el eximir el ahorro, la inversión y las exportaciones, promueve la acumulación de capital y la competitividad en los mercados internacionales.

De acuerdo con el informe encomendado a la firma KPMG (2014), el IVA ha sido reconocido como el impuesto al consumo más eficiente, tanto en términos de generar ingresos, como de neutralidad con respecto a la actividad económica interna y sobre el comercio internacional. Este impuesto es utilizado en más de ciento cincuenta (150) países, particularmente en treinta y tres (33) de los treinta y cuatro (34) países miembros de la OECD. Además, el IVA es reconocido por su capacidad de aumentar los recaudos fiscales y sostenerlos.

Del mismo modo, debemos resaltar que existe evidencia empírica que sostiene que en países donde se ha implantado el IVA, la capacidad de generar recaudos a largo plazo ha aumentado en alrededor de cuatro punto cinco por ciento

(4.5%) del Producto Interno Bruto (Keen & Lockwood, 2007). En este estudio no solo se observó la capacidad del IVA de generar recaudos, sino cómo este contribuye a mejorar la efectividad de los sistemas impositivos. En el caso de América Latina, el IVA ha tenido éxito en términos de su capacidad recaudadora, pero ha reducido la progresividad del sistema impositivo lo que ha tenido consecuencias sobre la distribución del ingreso, según la CEPAL (2014).

En resumen, la propuesta de Reforma Contributiva 2015 no llegó a implantarse según presentada por el Ejecutivo, ya que la Asamblea Legislativa entendió que imponer un IVA de 16% podría profundizar la recesión que tenía el País y que llevaba nueve años. Esto conllevó a que se llevara a cabo un proceso de negociación que culminó en la aprobación de la Ley Núm. 72 de 2014, la cual estableció un concepto híbrido de IVU-IVA en una primera etapa, comenzando el 1 de julio de 2015, y luego en el mes de abril de 2016 se implantaría el IVA. Esto último no ocurrió. La tasa del IVU-IVA establecida a nivel estatal fue de 10.5% y 1.0% a nivel municipal. Los cambios sugeridos a la contribución sobre ingresos a individuos como a corporaciones no fueron adoptados. El fracaso que tuvo esta propuesta de reforma fue producto de la falta de apoyo político para viabilizar la misma. Esta situación también se ha dado en América Latina donde las estructuras tributarias reflejan las preferencias políticas que prevalecen a través del tiempo, según Santos (2012).

Análisis comparativo de las reformas contributivas

En esta sección se incluye una comparación general de las pasadas cinco reformas contributivas que han sido "implantadas" (1975, 1987, 1994, 2006 y 2011), principalmente desde la perspectiva de los objetivos de recaudación de ingresos, simplicidad y equidad. Cabe indicar, que reconocemos lo difícil y complejo que resulta analizar una sola reforma contributiva, ya que como hemos visto, estas contienen objetivos múltiples que son difíciles de cumplir, balancear y cuantificar con precisión. Es por esto que *Auerbach* (2010) señala que las reformas tributarias son difíciles de observar y medir. También sostiene que determinar el impacto de una reforma contributiva, no solo es importante para desarrollar teorías en esta área, sino para poder probar las mismas *Auerbach* (2010).

Recaudación de ingresos

Uno de los objetivos principales que persigue el sistema contributivo es el financiamiento de las operaciones del estado, ya que mediante los

impuestos estamos pagando por los servicios públicos que provee el gobierno. La relación que existe entre las reformas contributivas y los recaudos fiscales ha sido estudiada en la literatura de hacienda pública.

En Puerto Rico, desde la perspectiva del objetivo de lograr los recursos para el financiamiento de las operaciones del Gobierno de Puerto Rico, podemos destacar que las reformas contributivas de 1975 y 1994 aparentemente fueron las de mayor efectividad (ver Tabla IV). Si observamos las Gráficas 1 y 2 podemos ver que las Reformas Contributivas de 1975 y 1994 generaron un crecimiento promedio anual en los recaudos totales de 13.2% y 8.7%, respectivamente. En el caso particular de la Reforma de 1987 esta pareció aumentar los recaudos en 5.9%, pero dicho aumento se debió a los impuestos especiales como la crudita⁴, el 17% a los certificados de depósitos y la amnistía contributiva, entre otros que se establecieron para contrarrestar la pérdida de recaudos de esta reforma. Al no poder ser neutral en los

recaudos, la Reforma de 1987 impidió que se pudieran ejecutar todas sus etapas, según Cao (2004).

Por otro lado, la Reforma Contributiva de 2006, en la cual se estableció el IVU, reflejó una reducción de -2.7% (-148.9 millones) en los recaudos. Cabe indicar, que esta Reforma se estableció durante el comienzo de la actual recesión (2006), la cual ha sido la más profunda y larga que hemos tenido en nuestra historia contemporánea. Esto sin lugar a dudas afectó de forma adversa los recaudos fiscales. En cambio, la Reforma de 2011 muestra un aumento de 2.7% en los recaudos fiscales en los cuatro años fiscales subsiguientes, pero dicho aumento fue inducido principalmente por los ingresos adicionales que generó el Arbitrio del 4% a la Corporaciones Foráneas (Ley Núm. 154 de 2010). Además, antes de entrar esta reforma en vigor, ya se habían aprobado una serie de aumentos en los impuestos a través de la Ley Núm. 7 de 2009, lo cual incidió en el aumento en los recaudos fiscales.

Otro indicador relevante que demuestra que las reformas contributivas realizadas en la Isla durante las últimas décadas no han aumentado la capacidad del sistema contributivo de generar recaudos, es la razón entre los ingresos netos al Fondo General y el Producto Nacional Bruto a precios corrientes (ICRF). Si observamos la Gráfica 2 vemos que durante la Reforma Contributiva de 1975 el ICRF alcanzó un máximo de 16.8% y luego ha venido disminuyendo de forma consistente hasta llegar a un mínimo de 12.6% durante el periodo 2010-12.

Hay que destacar que la reducción más significativa en el ICRF se observó luego de ser implantada la Reforma Contributiva de 2006, donde este indicador se redujo a 13.7% (2006-08) comparado con 17.5% en el periodo de 1994-97, una disminución de -3.8%. Esto ocurrió a pesar de que en esta reforma se estableció el IVU, lo cual representó más de \$800 millones en recaudos adicionales. Como indicáramos anteriormente, la recesión parece contribuir a la pérdida de capacidad del sistema de poder generar nuevos recaudos.

Simplicidad y administración

Otro objetivo que deben perseguir los sistemas contributivos es la simplicidad. Según Weinstein (2013), en la medida que los sistemas sean menos complejos se reduce la brecha de impuesto (*tax gap*). Para lograr alcanzar la simplificación es necesario reducir o consolidar los incentivos contributivos y disminuir las tasas marginales como la complejidad de las leyes impositivas de acuerdo con Weinstein (2013). Todo esto incide sobre los costos de administración del sistema. No obstante, el objetivo de la simplificación está vinculado al de eficiencia y este último tiende a "chocar" con el logro de mayor equidad, según señaláramos anteriormente.

En Puerto Rico, el objetivo de la simplificación ha sido perseguido por casi todas las reformas contributivas implantadas y se ha observado cierto avance parcial, pero al presente nuestro sistema contributivo adolece de ser uno de alta complejidad. Según Weinstein (2013), para que los sistemas contributivos puedan lograr mayor simplicidad deben cumplir principalmente con los siguientes criterios:

- Promover la eficiencia y el crecimiento económico por medio de tasas contributivas más bajas.
- Reducir los incentivos contributivos, menores tasas marginales y reformular la base contributiva.
- Manteniendo la progresividad en los impuestos.
- Minimizando el incumplimiento de la responsabilidad contributiva o evasión.

Si partimos de la Reforma Contributiva de 1975, en esta, como hemos mencionado

anteriormente, no se adoptaron los cambios propuestos ante el objetivo de recaudos para poder atender las crisis fiscal y económica que prevalecía. Por ende, no hubo cambios tampoco en lo que corresponde a la simplificación del sistema impositivo. En el caso de la Reforma Contributiva de 1987, contrario a la de 1975, esta presentó avances significativos en esta dirección, al reducir el número de escalas contributivas de 15 a 4 y bajar la tasa máxima de 50% a 36% (ver Gráfica 3 y 4). Además, se redujeron o aumentaron algunas exenciones y otras se eliminaron. Quizás la eliminación de la deducción sobre intereses a préstamos de consumo fue una de las más sobresalientes ocurrida en la Reforma de 1987. Como también establecer una planilla corta y otra larga perseguían la simplificación del sistema. No obstante, a pesar de estos intentos, el balance final de esta reforma fue uno que no logró cabalmente simplificar el sistema, ya que una vez implantados se aprobaron nuevos impuestos que le añadieron complejidad, según sostiene Cao (2004).

En cambio, la Reforma Contributiva de 1994 resultó ser más efectiva en este aspecto, ya que uno de los avances en cuanto a la simplificación del sistema fue que pudo integrar todas las leyes contributivas bajo un solo Código de Rentas Internas al igual que existe en la esfera del Gobierno Federal. Un indicador que demuestra en parte la reducción en la complejidad del sistema es que posterior a la implantación de la Reforma de 1994 se redujo la brecha de impuesto o la evasión contributiva, según Cao (2004). Otros estudios realizados por Toledo y Camacho (2001) demostraron una reducción significativa en las tasas de evasión de impuestos posterior a la Reforma de 1994.

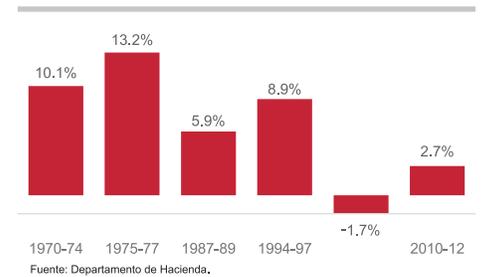
Sobre las dos reformas más recientes (2006 y 2011) no trajeron cambios suficientes para hacer el sistema contributivo uno más simple, de mayor cumplimiento y menor costo administrativo. Por el contrario, en el caso particular de la Reforma de 2006, esta añadió más complejidad al sistema al establecer el IVU, según sostiene Freyre (2010). No obstante, debemos de reconocer que en la Reforma de 2011 se eliminaron varias deducciones lo cual contribuyó un poco a la simplicidad del sistema impositivo.

Equidad

El asunto de la equidad ha sido parte de los objetivos perseguidos en las reformas contributivas realizadas en la Isla durante los últimos años. Se espera que en la medida que los sistemas contributivos distribuyan con equidad la carga impositiva sobre las personas, esto deberá repercutir en un mejoramiento de la distribución del ingreso de la sociedad. En Puerto Rico, varios estudios realizados antes de los años ochenta como el de Andic (1964) y Andic & Mann (1976), sostienen un mejoramiento en la distribución del ingreso en

GRÁFICA 1:

INGRESOS NETOS AL FONDO GENERAL Por ciento promedio anual



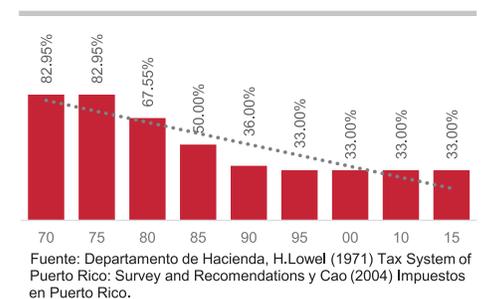
GRÁFICA 2:

INGRESOS NETOS / PRODUCTO NACIONAL BRUTO



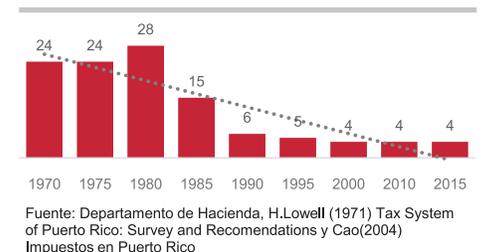
GRÁFICA 3:

TASA MÁXIMA CONTRIBUCIÓN SOBRE INGRESOS A INDIVIDUOS



GRÁFICA 4:

NÚMERO DE ESCALAS CONTRIBUCIÓN SOBRE INGRESOS A INDIVIDUOS



Continued on page 12

las primeras etapas del proceso de desarrollo económico de Puerto Rico (1949-69).

En cambio, los estudios de distribución de ingresos desarrollados a partir de la década de los ochenta en la Isla no parecen sostener que ocurriera una mayor equidad en la estructura distributiva. Uno de estos estudios fue el de Cué (1985) para los años 1959-79. Este concluyó que no se encontraron cambios significativos en las estructuras de ingresos en la Isla para dicho periodo. En cambio, en el caso del estudio de Rodríguez (1996) que cubre el periodo de 1959-89, se encontró la existencia de una "tendencia secular" hacia una mayor desigualdad con excepción del año 1979. A través del periodo de 1959-89 ocurrieron cambios en el sistema impositivo, principalmente dos reformas (1975 y 1987). Otro estudio más reciente, como el de Segarra (2007), concluye que durante los años noventa hubo un aumento en la desigualdad en la Isla. Cabe recordar que en la década de los noventa hubo la Reforma Contributiva de 1994 que enfatizó más en aspectos de la administración de los impuestos, que cambios en su estructura, según Cao (2004).

Un factor que repercute sobre la distribución del ingreso de la sociedad es la progresividad de los impuestos. Se espera que a medida que los impuestos sean progresivos se distribuye mejor la carga contributiva y existe mayor equidad en el sistema. Con el fin de evaluar la progresividad en el sistema contributivo de Puerto Rico utilizamos los datos de las planillas de contribución sobre ingresos de individuos del Departamento de Hacienda para el Año Fiscal 2013.

Según la Tabla 3 y Gráfica 5 podemos observar la estructura del impuesto sobre ingresos a los individuos y sus tasas efectivas por nivel de ingreso durante las últimas tres décadas. Se desprende de estos datos que la estructura impositiva del impuesto continúa siendo una progresiva con respecto al ingreso bruto ajustado.

Además, se observa una tendencia declinante en las tasas efectivas total a partir del Año Fiscal 2005 (ver Gráfica 5). Las tasas efectivas comenzaron a aumentar después de las Reformas Contributivas de 1987 y 1994, pero luego estas alcanzaron su nivel máximo en el

GRÁFICA 5:

TASA CONTRIBUTIVA PROMEDIO Base ingreso bruto total



Año 2000 (10.56%) y comienzan a disminuir posterior a la implantación de las Reformas Contributivas de 2006 y 2010, hasta llegar a 7.09% en el Año Fiscal 2013. A pesar de que posterior al año 2005 se redujeron las tasas efectivas en casi todas las escalas de ingresos, siendo significativamente mayor con la Reforma Contributiva del 2011. Uno de los grupos de ingresos que mayor reducción en tasa efectiva fue el de \$15,000 a \$20,000 y mayor de \$50,000.

TABLA 3:

TASA EFECTIVA POR NIVEL DE INGRESOS

NIVEL DE INGRESO	Años fiscales						Cambio			
	1990	1995	2000	2005	2010	2013	00-95	00-05	05-10	10-13
- \$ 2,000	0.00%	5.14%	10.3%	12.4%	8.46%	1.68%	5.19%	2.16%	-4.04%	-6.78%
2,001 3,000	0.32%	0.58%	0.68%	1.06%	0.86%	0.05%	0.10%	0.38%	-0.20%	-0.82%
3,001 4,000	0.91%	0.40%	0.36%	0.93%	0.47%	0.01%	-0.04%	0.56%	-0.45%	-0.46%
4,001 5,000	1.08%	0.90%	0.82%	0.86%	0.82%	0.00%	-0.08%	0.04%	-0.04%	-0.81%
5,001 6,000	1.98%	1.16%	1.28%	1.28%	1.50%	0.01%	0.11%	0.00%	0.22%	-1.50%
6,001 8,000	2.43%	1.68%	1.71%	2.08%	1.90%	0.10%	0.03%	0.37%	-0.18%	-1.80%
8,001 10,000	3.00%	2.37%	2.52%	3.02%	2.55%	0.02%	0.15%	0.51%	-0.47%	-2.54%
10,001 12,500	4.03%	3.45%	3.22%	3.13%	2.73%	0.02%	-0.23%	-0.09%	-0.40%	-2.72%
12,501 15,000	5.06%	4.61%	4.12%	3.74%	3.06%	0.02%	-0.50%	-0.37%	-0.68%	-3.04%
15,001 20,000	5.63%	5.89%	5.21%	4.60%	3.47%	0.10%	-0.68%	-0.61%	-1.13%	-3.36%
20,001 25,000	7.31%	7.25%	6.09%	5.42%	3.85%	0.71%	-1.17%	-0.67%	-1.57%	-3.14%
25,001 30,000	8.78%	8.36%	7.03%	6.08%	4.38%	1.55%	-1.32%	-0.96%	-1.70%	-2.83%
30,001 33,333	11.01%	9.41%	7.87%	6.62%	4.76%	2.20%	-1.53%	-1.25%	-1.86%	-2.56%
33,334 40,000	11.93%	10.6%	8.73%	7.33%	5.45%	3.03%	-1.86%	-1.40%	-1.88%	-2.42%
40,001 50,000	13.89%	12.64%	10.44%	8.76%	6.80%	4.25%	-2.20%	-1.68%	-1.96%	-2.55%
50,001 60,000	16.61%	15.31%	12.97%	10.74%	8.50%	5.59%	-2.34%	-2.23%	-2.24%	-2.91%
60,001 75,000	19.27%	17.67%	15.35%	13.06%	10.4%	7.45%	-2.31%	-2.29%	-2.58%	-3.04%
75,001 90,000	22.21%	20.08%	17.84%	15.50%	3.02%	9.86%	-2.23%	-2.34%	-2.48%	-3.16%
90,001 100,000	23.68%	21.85%	19.49%	17.14%	14.7%	11.7%	-2.36%	-2.35%	-2.37%	-3.00%
100,001 150,000	26.89%	24.13%	22.21%	18.81%	17.7%	14.4%	-1.94%	-3.41%	-1.01%	-3.35%
150,001 o más	30.04%	26.82%	28.16%	17.32%	26.8%	23.9%	1.34%	10.8%	9.56%	-2.96%
TOTAL	9.47%	10.02%	10.56%	10.01%	9.28%	7.09%	0.55%	-0.55%	-0.73%	-2.18%

Fuente: Departamento de Hacienda, Oficina de Asuntos Económicos.

Por otro lado, el grado de progresividad en la estructura del impuesto a los individuos se puede medir de forma más precisa a través del Índice de Progresividad desarrollado por Baum en 1987 y que utilizó Alameda (2010) en su trabajo sobre la Reforma Contributiva de 2006 (ver tabla 4). El Índice se define de la siguiente forma:

$$IP = 1 - te_i / 1 - te$$

Donde te_i es la tasa efectiva de la escala de ingreso i y te es la tasa efectiva total. Cuando el IP tiene valores mayores de uno se infiere que la estructura impositiva es una progresiva. Por el contrario, si el IP es menor a 1 refleja que la estructura es una regresiva. El IP refleja el efecto de los impuestos en todos los niveles de la distribución sobre ingresos.

De acuerdo con los estimados del IP para Puerto Rico en el año 2013, se observa que la estructura del impuesto a los individuos se torna más progresiva en los niveles de ingresos menores a \$75,000. En cambio, en las escalas de ingresos mayores a \$75,000 el índice refleja cierta regresividad en el impuesto. Estos hallazgos coinciden de forma general con los obtenidos por Alameda (2009). No obstante, al comparar la estructura impositiva de 1995 con el 2013, vemos una tendencia de largo plazo de aumento relativo en la progresividad del impuesto a los individuos en casi todas las escalas de ingreso.

A continuación se resumen los puntos más relevantes con respecto a la distribución de la carga contributiva en el año 2013:

- La carga contributiva de las personas en la escala inferior de ingreso de menos de \$20,000, representa el 52.9 % (550,245) de las planillas radicadas y aportaron con \$4.1 millones en contribución sobre ingresos de individuos, un 0.2% en el año fiscal 2013 (Ver Tabla 5).
- En el caso de las personas en la escala de ingresos moderados entre \$20,001 a \$40,000, representaron el 28.6% de los contribuyentes (297,269). Estos pagaron en contribuciones un total de \$162.2 millones, lo que equivale al 7.7% de los recaudos totales en el 2013.
- Los contribuyentes con niveles de ingresos entre \$40,001 a \$90,000 o más representaron el 18.5% (192,157) del total de planillas radicadas, los cuales aportaron \$552.9 millones en contribución sobre ingresos, lo que equivale al 26.3%.
- Los contribuyentes en las escalas mayores de ingresos, que tienen un ingreso bruto mayor de \$90,001 representaron el 3.7% (38,776) de los contribuyentes y aportaron \$1,378.3 millones o el 65.7%.

En resumen, podemos destacar que la estructura contributiva del impuesto a los

TABLA 4:
ÍNDICE DE PROGRESIVIDAD

NIVEL DE INGRESO \$		AÑOS FISCALES					
		1990	1995	2000	2005	2010	2013
SOBRE	HASTA						
-	2,000	1.105	1.056	1.003	0.973	1.009	1.058
2,001	3,000	1.101	1.107	1.110	1.101	1.093	1.076
3,001	4,000	1.095	1.109	1.114	1.102	1.097	1.076
4,001	5,000	1.093	1.104	1.109	1.103	1.093	1.076
5,001	6,000	1.083	1.101	1.104	1.098	1.086	1.076
6,001	8,000	0.976	1.095	1.099	1.089	1.081	1.075
8,001	10,000	1.071	1.087	1.090	1.079	1.074	1.076
10,001	12,500	1.060	1.075	1.082	1.078	1.072	1.076
12,501	15,000	1.050	1.062	1.072	1.071	1.069	1.076
15,001	20,000	1.044	1.048	1.060	1.061	1.064	1.075
20,001	25,000	1.025	1.033	1.050	1.052	1.060	1.069
25,001	30,000	1.009	1.021	1.039	1.045	1.054	1.060
30,001	33,333	0.984	1.009	1.030	1.039	1.050	1.053
33,334	40,000	0.974	0.996	1.020	1.031	1.042	1.044
40,001	50,000	0.952	0.973	1.001	1.015	1.027	1.031
50,001	60,000	0.922	0.943	0.973	0.993	1.009	1.016
60,001	75,000	0.893	0.917	0.946	0.967	0.987	0.996
75,001	90,000	0.860	0.890	0.919	0.940	0.959	0.970
90,001	100,000	0.844	0.870	0.900	0.922	0.939	0.950
100,001	150,000	0.808	0.845	0.870	0.903	0.906	0.921
150,001	o mas	0.774	0.815	0.803	0.920	0.806	0.819

Fuente: Departamento de Hacienda, Oficina de Asuntos Económicos y el autor.

TABLA 5:
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA CARGA CONTRIBUTIVA

Escala de ingresos		1988	1990	1995	2000	2005	2010	2013
-	20,000	20.0%	19.8%	15.8%	10.7%	6.7%	6.2%	0.2%
20,001	40,000	34.3%	31.8%	27.8%	22.0%	19.2%	15.6%	7.7%
40,001	60,000	18.2%	18.7%	18.6%	16.2%	15.1%	13.6%	11.2%
60,001	90,000	11.7%	12.2%	13.6%	14.3%	15.0%	15.8%	15.2%
90,001	o más	15.8%	17.5%	24.3%	36.8%	43.9%	48.8%	65.7%
Total		100.00						

Fuente: Departamento de Hacienda, Oficina de Asuntos Económicos y el autor.

Continued on page 14

individuos continuó siendo una progresiva hasta el 2013. A pesar de que con las pasadas reformas contributivas implantadas se han reducido las escalas marginales de ingresos y las tasa marginal máxima, el impuesto sobre ingresos de individuos mantiene cierto grado de progresividad, aunque menor.

Por otro lado, se observa una reducción sustancial en la carga contributiva a base de las tasas efectivas de los individuos, según la

Tabla 5. En particular, ha ocurrido una reducción en la carga contributiva en los niveles bajos y moderados de ingresos. Por el contrario, se observa una concentración en los niveles de ingresos altos en el pago del impuesto.

Debemos reconocer que con la introducción del IVU en la Reforma Contributiva de 2006 y la tendencia en los últimos años hacia aumentar los impuestos al consumo (IVU y los arbitrios) le han añadido regresividad al

sistema contributivo en su conjunto, a pesar de que el nivel de regresividad se minimiza por la la progresividad del impuesto a los individuos (Alm, 2006). Es por esto, que debemos contemplar si el País deba moverse hacia un IVA o mantener el IVU, reduciendo a un más la carga contributiva, principalmente a los individuos con ingresos bajos y moderados a la vez se compense por regresividad.

TABLA 6:
COMPARACIÓN DE LAS REFORMAS CONTRIBUTIVAS 1975-2011

Objetivos	Reforma 1975	Reforma 1987	Reforma 1994	Reforma 2006	Reforma 2011
FINANCIAMIENTO	Los recaudos aumentaron en 16.1%. No se implantaron la mayoría de las recomendaciones presentadas en los estudios de Reforma Contributiva debido a la crisis fiscal que confrontaba el Gobierno de Puerto Rico.	Se observó un aumento en los recaudos fiscales de 7.1%, pero estos provinieron del impacto fiscal que produjo la implantación de nuevos impuestos especiales como a los certificados de depósitos y la crudita.	Logró aumentar los recaudos en 9.4% a pesar de los beneficios contributivos concedidos que sobrepasaron los \$2,000 millones.	No logró aumentar los recaudos a pesar de la implantación del IVU.	Se observó aumento en recaudos, pero fue debido a la implantación del arbitrio de 4% a las corporaciones foráneas.
SIMPLICIDAD	No logró simplificar el sistema al concentrarse solo en aumentar los recaudos fiscales.	Cumplió parcialmente este objetivo. Redujo de 15 a 4 las tasas marginales para individuos. Estableció la tasa máxima a 36%. También se redujeron las exenciones, se aumentaron algunas y otras se eliminaron. Una de estas fue la deducción por interés de préstamos personales. Simplificó los procesos de cumplimiento. No obstante, al no lograr los recaudos e imponer nuevos impuestos trajo mayor complejidad al sistema. Además, no pareció reducir la complejidad del sistema al establecer la planilla corta y larga.	Esta reforma enfatizó en los aspectos de administración fiscal más que en reestructuración del sistema. Consolidó todas las leyes impositivas bajo el Código de Rentas Internas. Fortaleció las medidas de fiscalización y cumplimiento contributivo. Se logró reducir la evasión contributiva de forma significativa, logrando captar \$307 millones.	Esta reforma añadió complejidad al sistema contributivo. Al establecer el IVU con todas sus exenciones unido al resto de los arbitrios al consumo trajo mayor complejidad al sistema contributivo.	Se recomendó en una segunda etapa reducir la tasa máxima a los individuos a 30%, pero pudo establecerse. Mantuvo las escalas de ingreso en cinco, pero se ampliaron las mismas. Se eliminó gran parte de las deducciones detalladas y adicionales. Mantuvo las escalas de ingreso en cinco, pero se ampliaron las mismas. Se eliminaron gran parte de las deducciones detalladas y adicionales.
EQUIDAD	No logró promover la equidad.	A pesar de que redujo la responsabilidad contributiva en todas las escalas de ingreso de los individuos, no promovió la equidad, ya que los beneficios se concentraron a los contribuyentes de altos ingresos. Esto se evidenció en los estudios de distribución del ingreso que fueron realizados después de 1987.	Logró reducir la evasión contributiva en el impuesto sobre ingresos a los individuos lo cual repercutió en un mejoramiento en la equidad.	Se redujeron las tasas contributivas a los individuos lo cual representó un alivio de \$342 millones en la carga contributiva de este impuesto. Incluyó el crédito por trabajo en dos fases. Se aumentó la carga contributiva en los impuestos al consumo (IVU) y se redujo la de los impuestos sobre ingresos.	El 40% de los contribuyentes recibió rebajas de 15% en su carga contributiva. Se eliminó la penalidad a los matrimonios (<i>marriage penalty</i>).

Conclusiones y recomendaciones

Se desprende de esta investigación que las propuestas dirigidas a hacer cambios fundamentales al sistema contributivo no fueron implantadas en ciertas ocasiones por diversas razones económicas, políticas e institucionales, durante las últimas cinco décadas. Esto no ha permitido que el sistema contributivo haya podido ajustarse a las tendencias observadas en otros sistemas contributivos a nivel internacional, los cuales dependen más de impuestos al consumo. Sin embargo, sí se ha ajustado más al sistema contributivo de los Estados Unidos, el cual es uno mixto.

Otro hallazgo de nuestro trabajo es que las reformas contributivas no han sido lo suficientemente integrales para ser efectivas y mover al sistema hacia una verdadera transformación contributiva como planteaba

Saldaña (1983). En la mayoría de los casos, o han sido reformas parciales o no se han implantado sus medidas con el rigor requerido.

Hemos encontrado que a través de los años el sistema contributivo de la Isla ha perdido capacidad de generar ingresos para financiar las operaciones del gobierno. Particularmente, se ha observado que, a partir de la Reforma Contributiva de 1987, se redujo de forma significativa la capacidad del sistema contributivo de generar recaudos.

Con respecto a los principios tributarios de promover la justicia y equidad, en este trabajo se encontró que las reformas, por lo general, han logrado reducir parcialmente la carga contributiva promedio a los individuos, principalmente en niveles de ingreso bajos y moderados. Además, se observa que prevalece

progresividad en el impuesto sobre ingreso de los individuos, aumentando un poco el nivel de progresividad en los últimos años. No obstante, la introducción de impuestos indirectos como el IVU le ha añadido regresividad al sistema contributivo en conjunto. Esto requiere que para futuras reformas se continúe reduciendo la carga contributiva a los individuos de bajos ingresos y moderados y a la vez buscar la forma de compensar por la regresividad.

Se recomienda que en futuras investigaciones se continúe evaluando de forma más precisa y cuantitativa la efectividad de las reformas contributivas realizadas en Puerto Rico aunque sea de forma parcial, es decir para determinados objetivos tributarios.

Notas:

- * Es Profesor Adjunto del Departamento de Economía y de la Escuela Graduada de Administración Pública del Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico.
- 1. Debemos señalar que a esta fecha muchos países a nivel internacional habían implantado el IVA el cual era una de las fuentes principales de ingresos.
- 2. Se refiere a un impuesto especial temporero o sobretasa que fue establecido en el año 1975, durante la administración del Gobernador Rafael Hernández Colón, para atender la grave crisis fiscal en que se encontraba el País.
- 3. Este aplica a individuos cuyo ingreso neto sujeto a contribución excede de \$75,000 (o \$37,500 si es casado y rinde por separado), se provee para un ajuste gradual en los tipos contributivos más bajos de la contribución regular.
- 4. Se refiere al impuesto sobre los derivados de petróleo.

Referencias:

- Advantage Business Consulting* (2009). Análisis del desempeño del IVU y metodología para evaluación de los incentivos contributivos. Estudio realizado para el Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico.
- Agosto, J. (2011). Crisis al Borde de la Quiebra. Colombia : Panamérica Formas Impresos, S.A.
- Alameda, J. (2009). La Reforma Una Evaluación Preliminar de la Reforma Contributiva del 2006 en Puerto Rico: Medición de la Regresividad – Progresividad de Sistema de Contribuciones sobre Ingreso. Unidad de Investigaciones Económicas, Departamento de Economía Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, Ensayos y Monografías-Núm. 142.
- , (2012). La Degradación del Crédito de Puerto Rico: Causas, Consecuencias y Políticas para Resolverlas. Departamento de Economía, Unidad de Investigaciones Económicas. Boletín, enero-mayo, 2-12.
- Auerbach, A. & K. Hassett. (2005). Toward Fundamental Tax Reform. *American Enterprise Institute for Public Policy Research*. Washington, DC.
- Auerbach, A. Measuring the Impact of Tax Reform. (2010). Symposium: *What Can Tax Reform Deliver?* National Tax Journal, Vol. XLIX, No.4.
- Auerbach, A. & Slemrod, J. (1997). *The Economy Effect of the Tax Reform of 1986*. Journal Economic Literature, Vol. 35, No. 1
- , (1996). *What is an Optimal Tax System?* National Tax Journal, Vol. 49 No.1, pp. 117-133.
- Alm, James. (2006). *Assessing Puerto Rico Fiscal Policies. In The Economy of Puerto Rico: Restoring Growth*. San Juan, Puerto Rico. Brookings Institutions and Center of the New Economy.
- Andic, Suphan. (1983). Economía de la Reforma Contributiva: Puerto Rico. En Economía de la Reforma Fiscal en Puerto Rico. San Juan: South-Western Publishing.
- Andic, S. & Cao, R. (1996). Reforma Contributiva: Estudio Técnico. San Juan: Editorial de la Universidad de Puerto Rico.
- Bearing Point, Inc.* (2004). *Tax Reform Impact Assessment Program*. Estudio realizado para el Departamento de Hacienda de Puerto Rico. San Juan, PR.
- Bofill J. & Zalacaín, F. (1990). La Situación Fiscal y el Impacto de la Reforma Contributiva. Ponencia ante el Senado de Puerto Rico.

- Cao, Ramón J. (2004). Impuestos en Puerto Rico: Treinta Años de Experiencias y Estudios. San Juan Puerto Rico. Grupo Editorial Akron.
- Cao, Ramón J. & Zalacain, F. (2004). Estudio de los Impuestos al Consumo en Puerto Rico. Realizado para el Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico.
- Caraballo, J. (2015). Estudio sobre la captación del Impuesto de Ventas y Uso. Centro de Información Censal, Instituto de Investigaciones Interdisciplinaria, Recinto Universitario de Cayey, Universidad de Puerto Rico.
- Clapp and Maine. (1973). Estudio del Impuesto sobre la Propiedad. Comisión de Reforma Contributiva de Puerto Rico.
- Comisión Especial para la Reforma Fiscal (2005). San Juan Puerto Rico.
- Comisión Económica para la América Latina. (2013). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: Reformas Tributarias y Renovación del Pacto Fiscal. Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- Cruz, A. & Cao, R. (2003). Control de la Evasión Tributaria y Equidad Fiscal: Un Análisis de la Experiencia de Puerto Rico 1987-97. Universidad de Puerto Rico, Departamento de Economía, Unidad de Investigaciones Económicas.
- Cué, F. (1985). Income Distribution and Economic Development: A Case Study of the Kuznets Hypothesis Applied to Puerto Rico. Oklahoma State University. Tesis Doctoral.
- Booz Allen & Hamilton, Inc. (1986). Estudio de Reforma Contributiva 1987. Estudio preparado para el Departamento de Hacienda de Puerto Rico.
- Gale, W. & Samwick, A. (2014). Effects of Income Tax Changes on Economic Growth. Brookings, Economic Studies.
- Freyre, J. (1974). Estudio sobre la Reforma de la Tributación al Consumo en Puerto Rico. Estudio preparado para la Comisión de Reforma Contributiva.
- Freyre, J. (2010). Análisis de la Evolución y Estructura y la Incidencia de la Carga Contributiva en Puerto Rico: Años Fiscales 2000-10. Estudio preparado para el Departamento de Hacienda de Puerto Rico.
- Herrero, J. (1975). Economía de Puerto Rico: Presente Crítico. Unidad de Investigaciones Económicas, Departamento de Economía, Universidad de Puerto Rico.
- KPMG, Inc. (2015). Unified Tax Code of Puerto Rico: Tax Policy Implementation Options. Estudio preparado para el Departamento de Hacienda de Puerto Rico.
- Lara, J., Alameda, J. y Villeta, J. (2016). Captación del Impuesto sobre Ventas y Uso. Estudio preparado para el Departamento de Hacienda de Puerto Rico.
- Lowel, H. (1971). Tax System of Puerto Rico: Survey and Recommendations. Estudio realizado para el Gobierno de Puerto Rico.
- Odishelidze, A. and Laffer, A. (2004) Pay to the Order of Puerto Rico: The Cost of Dependence to the American Taxpayer*. Allegiance Press, Virginia.
- Musgrave, R.A. & Musgrave, P.A. (1992). Hacienda Pública: Teórica y Aplicada. España: Mc Graw-Hill.
- Negrón, S. (2008). Boyancia de los Recaudos de Fuentes Contributivas Estatales en Puerto Rico: 1996-2006 Observaciones Puntales. Recuperado en <http://www.santosnegrondiaz.co/id95.html>.
- Ríos, E. (2001). Estructura Contributiva y Recursos Fiscales de Puerto Rico. Ceteris Paribus, Vol. 12, pags. 1-26.
- Rodríguez, A. (1996). Distribución del Ingreso en Puerto Rico: 1959-89; Lecciones para una Nueva Política Pública. En Andic, S. y Cao, R. (1996) Reforma Contributiva en Puerto Rico: Estudio Técnico. San Juan, Editorial de la Universidad Puerto Rico, Cap. 6, 189-211.
- Saldaña, L. (1983). Reforma Fiscal en Puerto Rico: Unos Comentarios. En Economía de la Reforma Fiscal en Puerto Rico. San Juan: South-Western Publishing.
- Santiago, J. (1974). Reforma Fiscal en Puerto Rico: 1940-71. San Juan: Editorial de la Universidad de Puerto Rico.
- Segarra, A. (2007). Cambios en la Distribución del Ingreso Devengado en Puerto Rico durante la Década del Noventa. Revista de Ciencias Sociales, Vol. 16, 48-77.
- Silvani C. & Baer, K. (1997). Designing a Tax Administration Reform Strategy: Experience and Guidelines. International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department. WP/97/30.
- Santos, Saulo. (2012). The Political Economy of Tax Reform in Latin America: A Critical Review. Woodrow Wilson Center, Latin American Program.
- Stipeck, B. (1975). La Contribución sobre Ingresos de las Corporaciones. San Juan, Estudio preparado para la Comisión de Reforma Contributiva.
- Toledo, W. & Camacho, W. (1996). En Andic y Cao. Reforma Contributiva en Puerto Rico. Estudio Técnico. San Juan: Editorial de la Universidad Puerto Rico.
- Tobin, J. (1976) Informe al Gobernador del Comité para el Estudio de las Finanzas de Puerto Rico. Río Piedras: Editorial de la Universidad de Puerto Rico.
- Villamil, J. (1976). El Modelo Puertorriqueño: Los Límites del Crecimiento Dependiente. México: Revista Interamericana de Planificación, Vol. 10, 64-86
- Weinstein, P. (2013). Simplify, Simplify, Simplify: The First Principle of Tax Reform. Policy Brief. Progressive Policy Institute.