

PROPUESTA
DE LA
FUNDACIÓN DEL COLEGIO DE
CONTADORES PÚBLICOS AUTORIZADOS
DE PUERTO RICO
PARA UNA
REFORMA CONTRIBUTIVA INTEGRAL



21 de septiembre de 2010



PROPUESTA

DE LA FUNDACIÓN DEL COLEGIO DE CONTADORES PÚBLICOS AUTORIZADOS DE PUERTO RICO PARA UNA REFORMA CONTRIBUTIVA INTEGRAL

21 de septiembre de 2010

Introducción

Desde hace más de una década, la Fundación del Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico (en adelante, la Fundación), ha abogado consistentemente por una Reforma Contributiva Integral. La Fundación entiende que los intentos de Reforma que se han realizado en las últimas tres décadas han sido de carácter parcial, limitándose a “poner parchos” en algunos aspectos del sistema contributivo, sin resolver los problemas fundamentales de los que adolece dicho sistema. Por tal razón, la Fundación insiste en la necesidad de una Reforma Integral, entendiéndose por ello una Reforma que aborde todos los componentes de la estructura contributiva como conjunto y en su interacción, para crear un sistema justo, eficiente y conducente al desarrollo económico de la Isla. No basta con hacer ajustes en las tasas contributivas de los individuos, o en las exenciones, deducciones y créditos que se otorgan a las personas y corporaciones; se requiere evaluar simultáneamente la contribución sobre ingresos de las personas, las contribuciones a las ganancias corporativas, las contribuciones a la propiedad, el impuesto de ventas y uso (IVU), y la variedad de arbitrios específicos que gravan actividades particulares.

Hay consenso entre los especialistas en contribuciones, y la ciudadanía en general, de que el sistema contributivo vigente está plagado de inequidad, ineficiencia, excesiva complejidad y falta de coherencia entre sus partes. Además, es un sistema minado por la evasión en sus diferentes niveles. Todo ello conduce a la paradoja de que mientras el Gobierno no logra captar una corriente adecuada de recursos fiscales, los contribuyentes responsables se sienten apabullados por la carga contributiva.

En estos momentos en que tanto la Rama Ejecutiva como la Rama Legislativa del Gobierno de Puerto Rico se plantean realizar una Reforma Contributiva, la Fundación encomendó un estudio del sistema contributivo con la intención de aportar a este proceso con propuestas concretas y bien documentadas.¹ Además de los consultores, los directivos de la Fundación, varios de ellos expertos en el área de contribuciones, se involucraron activamente en la formulación de una Reforma Contributiva Integral.

La Fundación reconoce que en el momento actual el Gobierno de Puerto Rico no está en condiciones de realizar la cuantiosa inversión fiscal que se requiere para una Reforma

¹ El estudio fue encomendado a los economistas Dr. Ramón J. Cao García y Dr. José J. Cao Alvira, de Asesoría y Consulta, Inc., y Dr. Juan Lara Fontáñez, de Advantage Business Consulting.

Contributiva Integral. Por tal razón, se propone una Reforma por fases, comenzando en la Fase Inicial con cambios estructurales importantes en la contribución sobre ingresos de las personas, que son los que se detallan en este documento. En fases posteriores se deberán efectuar las modificaciones necesarias en otros impuestos, particularmente los aplicables a las corporaciones y a la propiedad, el IVU y los arbitrios específicos.

Una vez implantadas todas las fases de la Reforma—en alguna fecha futura, pero no muy distante—deberemos contar con un sistema contributivo que descansa proporcionalmente más que el actual en la tributación del consumo, que le asigne su justa aportación a la contribución a la propiedad y que optimice los incentivos que se otorgan a las corporaciones. En dicho sistema, la contribución sobre ingresos de las personas debe tener un peso sustancialmente menor al que tiene en la actualidad, y la evasión se debe reducir a su mínima expresión, si es que no se puede eliminar en su totalidad.

Las medidas que se proponen en este documento deben verse como un primer paso importante hacia el sistema deseable que se acaba de describir.

Objetivos de la Reforma Contributiva Integral

El Comité de Asuntos Contributivos de la Fundación del Colegio de Contadores Públicos Autorizados definió los siguientes objetivos generales para la Reforma Contributiva Integral:

1. ***Justicia contributiva***, que se definió como aliviar la carga impositiva al contribuyente cumplidor.
2. ***Simplificación de los impuestos***, con el propósito de reducir los costos de cumplimiento y fiscalización, lo que debe promover un mayor control de la evasión en el pago de impuestos.
3. ***Premiar el éxito***, indicando que las empresas y personas que sean exitosas en sus actividades económicas no deben estar sujetas a cargas tributarias confiscatorias que reduzcan sus estímulos a ser productivos.
4. ***Estimular la inversión productiva***, esto es, que el sistema impositivo no cree obstáculos o incentivos negativos a la inversión privada en actividades productivas.
5. ***Estimular el desarrollo económico***, objetivo que complementa a los dos anteriores. Además, el estímulo al desarrollo económico debe incluir reducir el costo de la inversión y promover el desarrollo de la infraestructura.

Los objetivos enunciados por la Fundación son compatibles con los principios de tributación que establece la teoría económica para un sistema contributivo óptimo, que son: **suficiencia, simplicidad, eficiencia, neutralidad y equidad**, los cuales se definen a continuación.

1. ***Suficiencia***—Se refiere a que los impuestos deben recaudar ingresos adecuados para financiar los gastos ordinarios y necesarios del Gobierno.
2. ***Simplicidad, conveniencia y economía***—Se refiere a que tanto la administración del sistema por parte del Gobierno como el cumplimiento con el mismo por parte de los contribuyentes debe ser fácil y conveniente.
3. ***Eficiencia***—Se refiere a que las distorsiones que puedan inducir los impuestos en el comportamiento de las personas y las empresas deben reducirse al mínimo, evitando así

un impacto negativo de la estructura impositiva en la operación eficiente de la economía del país.

4. **Neutralidad**—Se refiere a que los impuestos no deben modificar los precios establecidos por el mercado, excepto en aquellos casos en que por motivo de política pública se desee modificar un precio particular, bien sea para desestimular alguna actividad que no es socialmente deseada, o para corregir imperfecciones en los mercados.
5. **Equidad**—Se refiere a que la carga de los impuestos tiene que distribuirse de manera justa, lo que no significa que tenga que haber una distribución uniforme entre contribuyentes diferentes. La equidad horizontal requiere que contribuyentes en iguales condiciones de ingreso sobrelleven la misma carga contributiva. La equidad vertical requiere que los contribuyentes de ingresos más altos sobrelleven una carga más alta que los de ingresos más bajos.

Como se verá, los objetivos enumerados por la Fundación le dan mayor definición a dichos principios y los ajustan a la realidad puertorriqueña. Por ejemplo:

1. **Justicia contributiva**, se puede interpretar como una aclaración al principio de equidad, dados los niveles de evasión y tratos preferentes que ocurren en el actual sistema tributario puertorriqueño.
2. **Simplificación de los impuestos**, coincide con el principio tributario de simplicidad, conveniencia y economía que fue inicialmente propuesto por Adam Smith.
3. **Premiar el éxito**, es un criterio que coincide con el principio de neutralidad tributaria.
4. **Estimular la inversión productiva**, es perfectamente congruente con el principio de eficiencia.
5. **Estimular el desarrollo económico**, es un objetivo que especifica y ubica dentro del contexto puertorriqueño el criterio anterior, por lo que es perfectamente congruente con el principio de eficiencia.

En el contexto de los objetivos señalados, se propone redistribuir la carga tributaria en las siguientes direcciones:

- Reducir la carga tributaria al contribuyente cumplidor, lo cual debe incluir una reducción significativa en las tasas impositivas al ingreso y las ganancias.
- Traer a la red impositiva a personas y empresas que al presente evaden o evitan el pago de impuestos.
- Redistribuir la carga impositiva para aumentar la participación de la tributación al consumo y reducir los gravámenes al ingreso y las ganancias.

Se pretende, además, que como resultado de los cambios efectuados el sistema tenga una tasa de boyancia mayor de uno. Eso significa que los recaudos crecerán, en general, a una tasa mayor que el crecimiento de la actividad económica sobre la cual se gravan los impuestos. La boyancia es una de las características de un sistema contributivo debidamente funcional.

Objetivos operacionales para la contribución sobre ingresos de las personas

Partiendo de los principios de tributación y objetivos de la Reforma Contributiva Integral, se definieron objetivos operacionales para cada uno de los componentes principales del sistema.

A continuación, se detallan los objetivos operacionales para la tributación de los ingresos personales, que son directamente pertinentes a la Fase Inicial de la Reforma presentada en este documento.

Simplicidad

- Simplificar la estructura de la Contribución sobre Ingresos de Individuos para minimizar los costos de cumplimiento al contribuyente y de administración al fisco. Ello se logrará mediante:
 - Consolidación de deducciones y créditos al ingreso tributable para simplificar el impuesto eliminando incentivos contrapuestos.
 - Simplificación de los cálculos requeridos para radicar la declaración de impuestos.

Equidad

- Reestructurar el esquema vigente de deducciones y créditos en la Contribución sobre Ingresos de Individuos para que ninguna persona que trabaje y cuyo ingreso esté por debajo del nivel de pobreza esté gravado por ese impuesto.
- Fortalecer la progresividad del impuesto mediante un crédito que sea declinante con respecto al nivel del ingreso del trabajo.

Neutralidad

- Promover el esfuerzo productivo de la ciudadanía mediante el trabajo, proveyendo los siguientes incentivos:
 - Fortalecer la progresividad del impuesto mediante un crédito que sea declinante con respecto al nivel del ingreso del trabajo.
 - Reducir las tasas impositivas para no penalizar el esfuerzo productivo y el éxito.
- Conservar el trato preferencial a los ingresos pasivos para promover la inversión productiva.
- Mantener la política de promoción de hogar propio mediante:
 - Permitir la deducción de los pagos que el contribuyente realice por concepto de gastos de cierre y prepagos para la primera hipoteca sobre su residencia principal.
 - Reestructurar la deducción por intereses hipotecarios para establecer un límite que sea 25% del Ingreso Bruto Ajustado del contribuyente.

Reducción en las tasas tributarias

- Reestructurar las escalas y las tasas impositivas de la Contribución sobre Ingresos de Individuos de manera que la tasa marginal máxima no exceda 30 por ciento.

Propuesta para la Fase Inicial de la Reforma

En la Fase Inicial de la Reforma, se propone que la Contribución sobre Ingresos de las Personas tenga las características que se detallan en esta sección.

Crédito al trabajo

Se establece un crédito al trabajo, no reembolsable, de 10% del Ingreso Bruto Ajustado hasta un máximo de \$2,500. Este máximo se aplica en el tramo de \$25,000 hasta \$50,000 de Ingreso Bruto Ajustado. El crédito disminuye a partir del ingreso de \$50,000, reduciéndose 50% por cada \$1 de ingreso sobre dicho límite.

No penalidad al matrimonio y reconocimiento de la individualidad del contribuyente

Se mantienen las disposiciones que dan lugar al Anejo CO para contribuyentes casados cuando ambos devengan ingresos, para evitar la penalidad al matrimonio, ya sea que rindan planillas conjuntas o planillas separadas, eliminándose las tablas de casados que rinden planillas separadas. La aspiración es que la unidad contributiva sea el individuo y no el matrimonio. La meta es que cada persona que devengue ingreso, casada o no, determine y radique su declaración de impuestos en forma individual.

Deducción de intereses hipotecarios

Se mantiene la deducción de intereses hipotecarios para hasta dos residencias, pero se limita a 25% del Ingreso Bruto Ajustado. En el caso de matrimonios en que ambos cónyuges trabajan, el cálculo del 25% del Ingreso Bruto Ajustado se basa en el ingreso combinado de ambos cónyuges, según se dispone en el Anejo CO de la planilla de Contribución sobre Ingresos de Individuos. El cálculo se hizo de la forma indicada por limitaciones en la información estadística disponible.

Deducciones por planes de retiro, cuentas de retiro individual, a veteranos, pérdida del hogar o de bienes muebles por causas fortuitas y donaciones

Se mantienen en su estado actual.

Trato preferencial a ciertos ingresos

Se mantiene el trato preferencial vigente en la ley actual a los ingresos pasivos y agrícolas.

Ajuste gradual

Se elimina el ajuste gradual.

Créditos personales

Se conceden los siguientes créditos personales:

Casados que viven con su cónyuge	\$450
Jefes de familia	\$450
Solteros	\$225
Casados que no viven con su cónyuge	\$225
Casados que rinden por separado	\$225
Dependientes	\$200

Escalas y tasas contributivas

Se reduce el número de las escalas y las tasas contributivas para que queden como se presenta a continuación:

SOBRE	HASTA	TASA MARGINAL
	50,000	15%
50,000	75,000	25%
75,000		30%

Utilizando un modelo de simulación de la contribución sobre ingresos de las personas se estimaron los efectos de los cambios propuestos, los cuales representan una mejoría considerable respecto al sistema vigente. En particular, cabe resaltar los siguientes resultados:

- Todos los grupos de contribuyentes se benefician, al quedar con una responsabilidad contributiva menor a la que tienen en el sistema actual.
- El beneficio promedio por contribuyente como por ciento de la obligación contributiva bajo la ley actual es de 14.8%.
- La inversión fiscal que se requiere es, redondeada, de \$377 millones, lo cual se juzga razonable y factible para la Fase Inicial de la Reforma.
- Todos los grupos de contribuyentes tienen alguna responsabilidad contributiva que pagar, incluyendo a los que tienen ingresos de \$25,000 al año o menos. Sin embargo, la tasa contributiva efectiva para este grupo es menor de 2%.

En la página siguiente se incluyen dos tablas que resaltan los resultados más sobresalientes de la simulación de la propuesta de Reforma.

La Tabla 1 muestra la contribución determinada para los diferentes grupos bajo la ley actual y bajo la Reforma propuesta.

La Tabla 2 presenta el beneficio promedio por contribuyente como por ciento de la responsabilidad contributiva bajo la ley actual.

Tabla 1

CONTRIBUCIÓN DETERMINADA				
Ingreso Bruto Ajustado		IBA	Ley Actual	Simulación
SOBRE	HASTA			
	\$10,000	1,223,998,591	31,118,259	18,798,573
\$10,000	\$15,000	1,909,519,371	54,012,071	34,000,982
\$15,000	\$25,000	4,663,357,594	166,000,399	86,748,779
\$25,000	\$35,000	4,677,470,477	218,634,197	154,818,277
\$35,000	\$50,000	5,172,317,731	318,834,053	273,548,085
\$50,000	\$75,000	4,334,062,031	406,794,177	394,221,864
\$75,000	\$100,000	2,107,503,898	289,980,486	268,582,111
\$100,000	\$150,000	1,811,607,533	322,135,520	282,286,648
\$150,000		2,873,188,377	743,808,292	661,584,108
TOTAL		\$28,773,025,603	\$2,551,317,454	\$2,174,589,427
Inversión Fiscal				\$376,728,027

Tabla 2

Ingreso Bruto Ajustado		Número de Contribuyentes	Beneficio promedio por contribuyente	Beneficio promedio por contribuyente como promedio de la obligación contributiva bajo la ley actual
SOBRE	HASTA			
	\$10,000	104,178	118.26	39.59%
\$10,000	\$15,000	130,861	152.92	37.05%
\$15,000	\$25,000	228,245	347.22	47.74%
\$25,000	\$35,000	150,841	423.07	29.19%
\$35,000	\$50,000	126,911	356.83	14.20%
\$50,000	\$75,000	72,030	174.54	3.09%
\$75,000	\$100,000	24,600	869.85	7.38%
\$100,000	\$150,000	15,197	2,622.15	12.37%
\$150,000		9,456	8,695.45	11.05%
TOTAL		862,319	\$436.88	14.77%

Consideraciones sobre el financiamiento de la inversión fiscal de la Reforma

Como ya se indicó, el beneficio total que se otorga a los contribuyentes asciende a \$376,728,027. Este es el monto de la inversión que tiene que realizar el fisco para viabilizar la Fase Inicial de la Reforma, tal como se propone en este documento. En esta sección se discuten algunas ideas sobre las posibles maneras de financiar esta inversión.

Hay dos vías principales para cubrir esta suma: obtener ingresos fiscales adicionales de otras fuentes y efectuar una reducción mayor en los gastos del Gobierno. En cuanto a la reducción de gastos, el Gobierno ya ha realizado un esfuerzo considerable en los pasados dos años, por lo cual sólo se podrán generar más ahorros por esta vía en el futuro cercano en la medida en que se logre re-estructurar la administración pública para hacerla más eficiente. El Ejecutivo y la Legislatura deben poner en marcha lo más pronto posible los planes para reformar la estructura gubernamental con el fin de consolidar agencias, eliminar la duplicidad de funciones y aplicar tecnología informática para mejorar la productividad en la producción de servicios públicos. La optimización de los recursos disponibles en la administración pública debe producir ahorros sustanciales y permanentes en el presupuesto del Gobierno central.

En cuanto a la generación de ingresos fiscales por otras fuentes, se deben considerar prioritariamente las áreas que se discuten a continuación.

Mejor fiscalización del cumplimiento contributivo—El control de la evasión fiscal debe ser la primera opción a considerarse, no necesariamente porque sea la de mayor potencial de generación de ingresos, sino por el imperativo moral que representa. Dicho eso, no se debe subestimar la posibilidad de obtener ingresos sustanciales de una mejor fiscalización de la contribución sobre ingresos y el IVU. Hay que tener en cuenta también que la simplificación de la contribución sobre ingresos de las personas que conlleva esta propuesta reduce los costos de fiscalización, por lo cual se deberán liberar recursos en el Departamento de Hacienda que podrían destinarse a fortalecer el control de la evasión. Por otro lado, la simplificación también reduce los costos de cumplimiento para el contribuyente, por lo cual se reducen los incentivos para la evasión. De igual modo, la reducción sustancial de tasas contributivas que se propone debe tener también el efecto de reducir los incentivos para la evasión, ya que a los individuos se les hace menos costoso cumplir con su responsabilidad contributiva.

Eliminación de incentivos fiscales inefectivos—En la Isla existen un gran número de incentivos contributivos específicos para actividades económicas particulares, y muchos de ellos no son eficaces en producir los resultados para los que se diseñaron. El estudio realizado para la Fundación señala la conveniencia de eliminar incentivos que no son eficaces en promover inversión productiva. El Departamento de Hacienda debe darle alta prioridad al análisis de costo-beneficio de estos incentivos, con el objetivo de eliminar aquellos que conllevan un costo contributivo para el fisco sin generar actividad económica que los justifique.

Expansión de la base contributiva mediante mayor actividad económica—Los dos objetivos principales de la Reforma son hacerle justicia al contribuyente y movernos hacia un sistema impositivo que estimule, en lugar de obstaculizar, la actividad productiva y el desarrollo económico de Puerto Rico. En la medida en que se logre el segundo de estos objetivos—premiando el éxito en el trabajo y la inversión—se podrá inducir un aumento en la base contributiva que resultará en recaudos mayores para el fisco.

Comentario final

A juicio de la Fundación, la propuesta presentada en este documento como Fase Inicial de una Reforma Contributiva Integral es un paso importante de avance en la dirección en la que debe moverse el sistema contributivo de Puerto Rico. La Fundación exhorta a la Asamblea Legislativa y al Ejecutivo a continuar de inmediato con los proyectos para las fases próximas de la Reforma, que deben concentrarse en las contribuciones corporativas, el IVU, los arbitrios específicos y la contribución a la propiedad.