

UN ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LA REFORMA CONTRIBUTIVA

Por

Fernando Zalacaín
Catedrático
Recinto Metropolitano
Universidad Interamericana de Puerto Rico

En un estudio producido para el Colegio del CPA, el cual fue elaborado conjuntamente por el economista Ramón Cao y por este servidor, se analizaron algunos de los principales problemas conceptuales relacionados con la reforma contributiva. Este estudio se completó en Diciembre del año 2003. En el estudio se comparó la carga impositiva de una serie de países y de Puerto Rico. En términos generales, los impuestos al consumo en Puerto Rico representaron una proporción mucho menor que en la mayoría de los países desarrollados, excepto en el caso de Estados Unidos en que los valores fueron algo más bajos que los de Puerto Rico.

Porcentaje del Tipo de Impuesto en los Ingresos Tributarios de los Gobiernos Centrales Puerto Rico y Países Seleccionados			
	Impuestos al Ingreso	Seguridad Social	Impuestos al Consumo
Estados Unidos	49.5%	23.7%	16.2%
Canadá	48.5%	13.7%	24.7%
Francia	23.3%	36.2%	26.6%
Alemania	29.4%	40.4%	27.4%
Italia	32.6%	29.4%	27.4%
Japón	32.1%	38.4%	18.8%
Holanda	25.8%	39.9%	27.7%
Suecia	40.7%	28.7%	21.6%
Reino Unido	38.4%	17.6%	32.6%
Puerto Rico	46.9%	28.9%	17.8%

Fuente: Ramón Cao y Fernando Zalacaín "Un Estudio de los Impuestos al Consumo en Puerto Rico", Colegio de CPA, Diciembre de 2003.

Por ejemplo, los impuestos al consumo en Puerto Rico promediaron un 18% de los ingresos fiscales mientras que en Canadá fue 24.7%, en Francia fue 26.6% y en el Reino Unido fue 32.6%. De acuerdo con la información disponible en Hacienda los impuestos al ingreso representaron un 70% de los ingresos netos al Fondo General mientras que los impuestos al consumo representaron un 18%.

Ingresos Netos al Fondo General del Gobierno del E.L.A. de Puerto Rico Año Fiscal 2001		
	Millones de \$	Porcentaje
Total	6,951.9	100.0
Impuestos sobre el ingreso	4,867.7	70.0
Impuesto sobre herencias y donaciones	7.5	0.1
Gravámenes al consumo (arbitrios)	1,341.9	18.0
Licencias, ganancias de loterías, multas etc.	404.4	5.8
Devoluciones de aduanas y derechos sobre embarques	330.0	4.8

Fuente: Ramón Cao y Fernando Zalacaín “Un Estudio de los Impuestos al Consumo en Puerto Rico”, Colegio de CPA, Diciembre de 2003.

En el año 2002 las recaudaciones por arbitrios alcanzaron \$1,164 millones de los cuales \$486 millones correspondieron al arbitrio general del 5%. En el año 2005 los ingresos del arbitrio del 5% ascendieron a unos \$560 millones y el total de arbitrios ascendió a \$1,783 millones.

Recaudaciones de Arbitrios – Total y Arbitrio General							
Años Seleccionados							
(en millones de dólares)							
Recaudaciones por Arbitrios	1976	1981	1986	1991	1996	2001	2002
	460.7	524.2	685.6	928.7	1304.0	1341.9	1464.0
Arbitrio General del 5%	73.0	96.7	133.2	263.9	396.7	509.0	486.3

Fuente: Ramón Cao y Fernando Zalacaín “Un Estudio de los Impuestos al Consumo en Puerto Rico”, Colegio de CPA, Diciembre de 2003.

Se debe indicar que las recaudaciones por concepto de arbitrios aumentaron a una tasa algo más lenta que las recaudaciones sobre el impuesto al ingreso.

Indicadores Seleccionados de Producción, Ingresos e Impuestos			
Puerto Rico: Años Fiscales 1976 y 2001			
Millones de Dólares	1976	2001	Tasa de Crecimiento
Producto Bruto	7,549.8	44,211.3	7.33%
Ingreso Neto	6,394.2	34,429.1	6.97%
Ingreso Personal	7,722.6	41,472.1	6.95%
Ingreso Personal Disponible	7,277.9	38,883.5	6.93%
Gastos de Consumo Personal	7,490.0	37,638.8	6.67%
Total de recaudaciones de Arbitrios	460.7	1,341.9	4.37%
Recaudaciones Arbitrio General del 5%	73.0	509.0	8.08%
Recaudaciones Impuestos sobre el Ingreso	552.8	4,867.7	9.09%

Fuente: Ramón Cao y Fernando Zalacaín “Un Estudio de los Impuestos al Consumo en Puerto Rico”, Colegio de CPA, Diciembre de 2003.

Se debe indicar asimismo, que la carga tributaria en Puerto Rico resulta sustancialmente menor que en todos los países desarrollados evaluados. Los valores van desde un 23% para Puerto Rico a 57% para Suecia (proporción entre ingresos tributarios del Gobierno Central y el Producto Bruto Interno).

La propuesta de reforma fiscal para Puerto Rico es consóna con el objetivo de depender menos de la contribución sobre ingresos y más de los impuestos al consumo. El esquema agregado de la reforma propuesta implica lo siguiente:

Factores principales que aumentan el ingreso fiscal

- a. Incremento sustancial de los impuestos al consumo.
- b. Limitaciones de deducciones y aumento de tasas al ingreso pasivo.

- c. Aumento de la base contributiva por la vía de incorporar a la economía subterránea.

Factores que disminuyen el ingreso fiscal

- a. Tasas contributivas sobre ingreso mucho más bajas.
- b. Créditos contributivos para las familias de ingresos más bajos. (Créditos de Incentivo al Trabajo y Rembolso al Impuesto de las Ventas).
- c. Exenciones al PAN y WIC.

Además, de lo anterior, el nuevo sistema de impuestos a las ventas debe disminuir el efecto cascada, ejerciendo cierta presión hacia abajo en los precios de algunos artículos en mercados competitivos. En una tabla del apéndice se muestra el efecto cascada computado para una serie de productos. Este efecto fluctúa de un mínimo de 7.9% al 17%. De acuerdo con la Rama Ejecutiva la Reforma debe generar unos \$800 millones de excedente.

En términos generales favorezco la propuesta del Ejecutivo aunque tengo ciertas reservas sobre algunos aspectos de la propuesta. Primeramente, me preocupa la precisión de los datos estimados. De acuerdo con la presentación del Profesor Marglin, los estimados de ingresos del impuesto a las ventas de detallistas deben generar de \$1.6 billones a \$2.15 billones de ingreso anual. La propuesta original se basa en un ingreso fiscal de de \$2.3 billones. Es decir, que nos enfrentamos a un posible margen de error muy sustancial. Se debe entender que todo el andamiaje propuesto se basa principalmente en los ingresos adicionales que va a generar el impuesto a las ventas. Si se usa un estimado diferente, la estructura y magnitud de los alivios contributivos deberá también ser diferente. Hacienda no ha hecho publico estos escenarios en todos sus

elementos. Aparentemente, el problema esta relacionado con la información defectuosa de las importaciones

Otro posible problema de imprecisión tiene que ver con la estructura del gasto y los ingresos de las familias en Puerto Rico. En la propuesta se establece una cantidad fija para el reembolso al impuesto a las ventas cuando los gastos adicionales varían dependiendo del nivel de ingreso. No esta claro si en la propuesta se incluyen los datos del más reciente estudio del ingresos y gastos del Departamento del Trabajo. De acuerdo con la comparecencia del Secretario del Trabajo ante esta Comisión estos datos se darán a la publicidad próximamente.

Otra fuente de posible distorsión de los estimados tiene que ver con la definición del umbral impositivo para los negocios más pequeños. Aparentemente el umbral se ha establecido en 1 millón de dólares anuales. La información disponible data de 1997 cuando se produjo el ultimo Censo de Negocios Federal. El Censo también refleja las ventas al detal, pero de 1997. De acuerdo con este Censo el 13.1% de los negocios que vendían \$1 millón o más representaba el 78.3% de las ventas totales en 1997. Sin embargo, estamos en el año 2006 y deben de haber habido cambios importantes que afectan la definición del umbral, lo que afectaría el nivel de ingreso.

Comercio al Detal Primera Simulación Ventas de un Millón o Más	
Número de Negocios	3,074
Proporción del Total de Negocios	13.1%
Ventas	\$13,505 Millones
Proporción del Total de Ventas	78.3%

Comercio al Detal Segunda Simulación Ventas de Medio Millón o Más	
Número de Negocios	5,722
Proporción del Total de Negocios	24.4%
Ventas	\$15,414 Millones
Proporción del Total de Ventas	89.4%

Fuente: Ramón Cao y Fernando Zalacaín "Un Estudio de los Impuestos al Consumo en Puerto Rico", Colegio de CPA, Diciembre de 2003.

Otra posible fuente de imprecisión tiene que ver con el estimado de la economía subterránea especialmente su porción ilegal. El estimado reflejado en los estudios del Departamento del Trabajo asciende a cerca de \$10,000 millones y otros estimados reflejan cifras aun mayores. Resulta obvio que solamente esta partida puede distorsionar de manera significativa el estimado de ingreso.

Ante el problema de imprecisión de los estimados, recomiendo que se preparen tres escenarios de todo el sistema propuesto con supuestos y estructuras diferente.

1. Escenario Optimista
2. Escenario Pesimista
3. Escenario Intermedio

Asimismo, recomiendo que se implante primeramente el impuesto al consumo y unos meses mas tarde se implante el resto de la reforma. Este enfoque actuaría como un cojín ante el problema de la imprecisión de los datos.

Otra área de preocupación es el carácter regresivo del impuesto a las ventas. Para aliviar la regresividad se proponen tres tipos de subsidio:

1. El Rembolso al Impuesto a las Ventas.
2. Crédito de Incentivo al Trabajo.

3. Exenciones al PAN y WIC.

En realidad, no sabemos como se computaron los subsidios relacionados con el Rembolso al Impuesto a las Ventas y el Crédito de Incentivo al Trabajo.

La reducción de los incentivos a la inversión es otro aspecto que debe ser analizado con gran cuidado. El sector de la construcción ha estado prácticamente en recesión desde el año fiscal 2001. Se debe tomar en cuenta que el valor de la construcción tuvo un pico de \$6,849 millones en el año 2000 y en el año 2005 se estima en \$6,426 millones. Las medidas propuestas tienden a agravar la situación. Estos son los casos de los impuestos adicionales al ingreso pasivo, incluyendo dividendos, ganancia de capital, intereses y renta. Asimismo, la limitación de la deducción de intereses hipotecarios apunta en la misma dirección. En estas áreas es importante que el Departamento de Hacienda y / o la Junta de Planificación realice un estudio especial que cuantifique el impacto económico de los incentivos existentes. En realidad, es necesario un análisis de los impactos económico de toda la propuesta.

Como parte de la discusión en torno a la propuesta reforma se ha sugerido la exención de alimentos basado en el argumento de la regresividad. En realidad, el efecto de regresividad debe ser neutralizado por el reembolso, el crédito de incentivo al trabajo y las exenciones al PAN y al WIC. En cuanto a la exclusión de los servicios, en mi opinión, estos representan una fuente muy sustancial de ingresos, la cual resulta difícil de sustituir.

Este servidor ha estado analizando la economía de Puerto Rico durante más de 30 años en calidad de empleado publico, de consultor privado y de catedrático universitario y no recuerdo nunca una situación económica tan crítica como la actual. El problema es que ha coincidido una crisis fiscal, que afecta el crédito del país, con una desaceleración

importante de la economía. Si no se aprueba una reforma contributiva y fiscal en una versión que genere suficiente excedente para disminuir sustancialmente el déficit, nos enfrentamos a una posible degradación de los bonos de Puerto Rico, los cuales se clasifican actualmente en niveles muy cerca de los bonos chatarra. Si caemos en la clasificación de bonos chatarra, no hay quien salve a Puerto Rico de caer en una recesión aguda, sin precedentes en los últimos 50 años. Yo no quisiera sonar alarmista pero cualquier economista sabe que la construcción financiada mayormente con deuda pública ascendió a \$2,700 millones en el año fiscal 2004 y ha estado reduciéndose desde el año 2001. Asimismo, la inversión total esta muy ligada a la confianza que genera el sistema económico y esta ascendió a \$12,322 millones en el año 2004 con muy poco crecimiento del 2001 al 2005. Esta actividad inversionista se verá afectada de manera sustancial si se produce la degradación. Puerto Rico perdería el acceso al mercado de bonos “investment grade” el cual refleja activos de \$2.1 trillones de dólares. El mercado de bonos chatarra es de cerca de \$70 billones lo que implica que Puerto Rico tampoco podrá obtener financiamiento en este mercado, pues la deuda pública de Puerto Rico es de \$39 billones, y sus necesidades de financiamiento van mucho más allá de las posibilidades del mercado de bonos chatarra. Se debe tomar en cuenta que esto ocurriría en medio de una desaceleración estructural de la economía de Puerto Rico. El Producto Bruto Real creció a un ritmo de un 3% a un 4% en la década de los 90 y ese crecimiento real se ha reducido a 2.6% en el 2005 y se proyecta 1.9% en el 2006. El Producto Bruto Real esta creciendo a un ritmo cerca de un punto porcentual por debajo de la misma variable de Estados Unidos. Cuando en términos históricos era al revés. El efecto de la degradación en esta débil economía sería desastroso y tomaría varios años en recuperarnos.

Apéndice

Tasas Actuales y Propuestas al Ingreso Pasivo				
<u>Ingreso de Dividendos e Intereses</u>	<u>Tasa Actual</u>	<u>Impuesto a Pagar</u>	<u>Tasa Propuesta</u>	<u>Impuesto a Pagar</u>
\$75,000	10%	\$7,500	12.7%	\$9,500
\$100,000	10%	\$10,000	14.5%	\$14,500
\$150,000	10%	\$15,000	19.3%	\$29,000
<u>Ingreso de Ventas de Propiedades</u>	<u>Tasa Actual</u>	<u>Impuesto a Pagar</u>	<u>Tasa Propuesta</u>	<u>Impuesto a Pagar</u>
\$75,000	12.5%	\$9,375	12.7%	\$9,500
\$100,000	12.5%	\$12,500	14.5%	\$14,500
\$150,000	12.5%	\$18,750	19.3%	\$29,000

Efecto Cascada (Tasa Efectiva)	
Categoría de Producto	Tasa Efectiva
Accesorios de Auto	17.094%
Muebles del Hogar	12.474%
Neveras / Lavadoras	12.012%
Otros Enseres Eléctricos	12.012%
Efectos de Iluminación	8.580%
Equipo Portátil de Cocina	8.580%
Equipo del Hogar	9.240%
Herramientas del Hogar	14.256%
Equipo Electrónico (Radio, TV, “Estereo”)	10.164%
Ropa	14.256%
Zapatos	15.048%
Accesorios (Personales)	14.256%
Artículos de Consumo (Misc)	11.550%
Porcelana / Loza / Cristalería	14.256%
Juguetes / Artículos Deportivos	13.332%
Aceite de Motor	11.616%
Artículos de Tocador	11.088%
Refrescos	10.296%
Computadora Personal	7.920%

Fuente: Zalacaín, Ruiz y Benabe “Los Impactos del Efecto Cascada Producidos por el Arbitrio del 6.6% en Puerto Rico”.

P.N.B (E.U vs. P.R.) (Tasas de Crecimiento)

