

PONENCIA DE LA COALICIÓN SINDICAL
ANTE LA PROPUESTA DE LA REFORMA CONTRIBUTIVA
(Proyecto del Senado 1304, “Ley de Transformación al Sistema
Contributivo del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”)

I. Trasfondo e Introducción

A. Introducción

Buenas tardes, señor Presidente de esta Honorable Comisión de Hacienda y Presupuesto del Senado de Puerto Rico y a sus miembros. Se dirige a ustedes, Pedro Irene Maymí, presidente de la Central Puertorriqueña de Trabajadores y hoy comparezco, a nombre y en representación de la Coalición Sindical.¹ Aprovecho para manifestar nuestro agradecimiento por la invitación cursada para comparecer ante esta Honorable Comisión.

Luego de analizar la propuesta de Reforma Contributiva que se tiene ante su consideración, la Coalición Sindical tiene el deber de presentar su posición a la medida, no sólo con miras a defender a sus matrículas, sino para abogar por aquellos que no necesariamente han sido invitados a estas vistas públicas. Por lo tanto, esta ponencia debe considerarse que los incluye a ellos también.

Comenzaré por explicar, a grandes rasgos, qué es un Impuesto al Valor Añadido o Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). Éste es un impuesto sobre el consumo, mediante el cual se le impone a los contribuyentes (a los individuos, no a las empresas) la obligación de pagar contribuciones, a base de lo que compren o consumen. Como concepto es un impuesto idéntico al IVU, pero con la diferencia que su cobro – en vez de realizarse en el punto final de ventas – se realiza por toda la cadena económica de transacciones.

Aunque es cierto que más de un centenar de países lo tienen, también es cierto que otros no lo han adoptado (véase el caso de EEUU) y que en el 2013, 13 países aumentaron sus tasas de IVA o de impuestos sobre la venta, y ninguno lo redujo. Por lo tanto, el hecho que la mayoría de los países lo ha adoptado no significa que todos sean exitosos en su administración y cobro. Además, también es cierto que al adoptarse este tipo de impuesto, se tiende a recomendar un periodo de entre 2

¹ La Coalición Sindical agrupa a las uniones obreras afiliadas a la Central Puertorriqueña de Trabajadores, la Federación de Trabajadores y Trabajadoras de Puerto Rico, AFL/CIO y el Sindicato Internacional de Empleados de Servicios (SEIU en inglés).

a 3 años, mientras en Puerto Rico a penas se tendrán 9 meses para su implantación. También es cierto que en países donde se ha introducido el impuesto o se ha transicionado a éste en menor tiempo que el recomendado, el impuesto ha estado destinado al fracaso.

B. Breve análisis del proyecto de ley

El proyecto de ley

El P. del S. 1304 es un proyecto de ley complejo, voluminoso y altamente técnico, para el cual se debe destinar tiempo adecuado y recursos necesarios para hacer un análisis sosegado del mismo antes de su aprobación. El proyecto de ley tiene más de 1,600 páginas y ciertamente su análisis no puede ser superficial ni ligero, tiene que ser riguroso y detenido.

Según la Exposición de Motivos, algunos de los cambios más destacados al sistema contributivo serán:

- La eliminación del impuesto al consumo llamado IVU y la sustitución de éste por el IVA.
- Como medida para aliviar el efecto regresivo del IVA se adoptará un mecanismo de alivio por regresividad.
- En la medida en que se generarán nuevos y mayores ingresos con el IVA se eliminan las contribuciones sobre ingresos de sobre 800,000 contribuyentes (sobre \$500 millones) y la reducción de las contribuciones sobre ingresos de las corporaciones (sobre \$400 millones).
- Al mismo tiempo que se eliminan las contribuciones sobre ingresos se elimina la contribución básica alterna y la contribución especial a individuos que trabajen por cuenta propia (sobretasa de un 2%).
- Una reducción de un 25% de la tasa contributiva actual de las corporaciones.
- Se procede eliminar todos los tipos de entidades conducto y se consolidan en una sola.

Su fundamento principal

En términos generales, se aduce en la Exposición de Motivos que un sistema tributario debe percibirse como “justo, efectivo y equitativo” entre sus ciudadanos y que este elemento es esencial para su aceptación general y cumplimiento. En

otras palabras, en la medida en que dicha percepción exista los ciudadanos tendrán menos inclinación a encontrarlo injusto y a evadir el pago de contribuciones. Sostenemos que la adopción de los cambios propuestos ha tenido y tendrá la oposición de la mayoría del País mientras se continúe con la práctica gubernamental histórica de hacer estos procesos a la ligera y sin una efectiva participación de todos los sectores.

Para sostener lo anterior, voy a citar los resultados de un estudio², los cuales tienen total vigencia para este nuevo intento de Reforma Contributiva:

- El 62.5% de los participantes indicaron que el sistema contributivo era injusto, y sólo un 20.8% consideró lo contrario.
- El 21% de los participantes consideró que el sistema explota a la clase media.
- Los participantes indicaron que en Puerto Rico existía alta evasión contributiva entre las clases altas.
- Cuando se le preguntó a los participantes “¿Usted piensa que en Puerto Rico, la gente que gana más paga más en contribuciones?”, el 54.2% de estos contestó que no. Es decir que hay una percepción de que Puerto Rico no existe justicia contributiva vertical.
- Cuando se le preguntó a los participantes “¿Usted piensa que en Puerto Rico, la gente que genera ingresos similares paga contribuciones similares?”, el 66.7% de estos contestó que sí. Es decir que hay una percepción de que Puerto Rico existe justicia contributiva horizontal.
- El 62.5% de los participantes indicaron que el sistema contributivo no promovía el desarrollo económico. Queremos resaltar que entre las explicaciones para que el sistema no promueva el desarrollo económico está la corrupción legislativa y administrativa en Puerto Rico (25%).
- Y lo más importante, para efectos de esta discusión, fue que el 62.5% de los participantes concluyeron que la adopción del IVU (7%) no era necesaria o no tenían claro si lo era. El 78.3% concluyó que sus efectos fueron negativos, entre ellos destacaron el carácter inflacionario del impuesto (83.5% de los participantes).

A la luz de estos hallazgos y del amplio rechazo del Pueblo, cualquier fundamento para la reforma con lo cual se alegue lo injusto del sistema contributivo debe considerar, como mínimo, estos hallazgos.

² H. Ver Rodríguez, *The Recent Tax Reforms in Puerto Rico (2005-2007) and its Perceived Effects on the Middle Class*, Revista Empresarial de Inter Metro, Vol. 4 (1), página 14 (2008)

II. Coyuntura y nuestras particularidades

A. Estado de la economía

Esta Honorable Comisión debe tomar en cuenta que la coyuntura económica en la que se aprobaría esta reforma es una de las más inoportunas. La economía muestra graves signos de estar en una depresión permanente y ante la ausencia de un plan económico coherente y articulado para atajar nuestros problemas económicos y fiscales, la aprobación de la Reforma Contributiva, en especial del IVA, retrasará la posibilidad de una recuperación sólida y permanente.

Muchos han argumentado que la implantación del IVA no generará inflación. Sin embargo, nadie puede negar que –al menos– generará una disminución en nuestro poder adquisitivo. Entre diciembre de 2006 y diciembre de 2014, el poder adquisitivo de los puertorriqueños y puertorriqueñas se redujo aproximadamente en un 15%. Es decir que una persona que ganaba hace 8 años \$25,000, hoy ese mismo salario equivale a \$22,400, o una reducción de \$2,600. La economía (real) se ha achicado en casi un 12% (2006-2014) y sobre 275 mil empleos se han perdido (2006-2014).

Ante este escenario tan crítico, la pregunta que todo el País se hace es ¿cómo el IVA ayudará a la economía? El propio informe de KPMG concluye que de adoptarse la Reforma Contributiva, con un IVA de %16, el efecto sobre el PIB (real) es de -0.53%. Si esa es la conclusión de todo esto y esa cifra nos llevaría de nuevo a otro año sin crecimiento económico, ¿por qué se insiste?

Los empleados, públicos y privados, organizados o no, cada día ven reducidos sus ingresos y un aumento en el costo de vida, ya sea por razón de los impuestos, en el costo de los servicios básicos, en las medicinas, los peajes; en fin la vida hoy es más costosa que hace 8 años y la harán significativamente más costosa, de aprobarse la medida.

Dentro de este contexto, se está considerando una reducción de nuestro poder adquisitivo, que podría fluctuar –como mínimo– entre un 9% y un 16%, dependiendo el servicio a adquirir o el artículo a comprar. Por lo tanto, todos los consumidores veremos nuestro poder adquisitivo hecho trizas y en particular, los compatriotas con pocos recursos económicos, los retirados, los envejecientes y los que dependemos todos los meses de un cheque, veremos un deterioro de nuestra

situación económica familiar. Los pocos ahorros acumulados en el País se irán agotando, ya sea porque se consuman a una velocidad mayor que antes, o porque se reduzca el poder adquisitivo. En particular, hay que recalcar que los envejecientes y los retirados serán quienes más afectados queden, por estos estar en una etapa de gran consumo en sus vidas (salud, medicinas y otros gastos) y sus ingresos son menores, en comparación con los que trabajamos.

A pesar de que se ha argumentado en lo contrario, nadie puede negar que uno de los factores que podrían incidir en el aumento de la inflación es el costo que representa para los negocios cumplir con los requerimientos de este tipo de recaudo. En primer término, los costos iniciales de inversión para establecer un sistema de contabilidad para un negocio es alto y nadie puede dudar que –en especial para las PyMes– el cumplimiento con el IVA representará grandes retos económicos. Existe evidencia en la literatura económica que claramente establece que los requerimientos para cumplir con el IVA –en particular para las PyMes– es difícil, lo cual en ocasiones conlleva la subcontratación de estas labores.³ Además, el cumplimiento por parte de las empresas con este impuesto es regresivo, es decir que le es más barato, en relación a su ingreso, cumplir a una gran cadena que a una PyMe. Todo esto encarecerá, aunque se argumente lo contrario, lo que paguemos por servicios y productos, lo cual unido a una merma en nuestro poder adquisitivo nos hará más pobres y por ende, hará que la economía se achique aún más.

B. Las particularidades y los riesgos del IVA no se consideran

Tomemos el caso de Bahamas, hermano país caribeño, que adoptó un IVA recientemente (enero de 2015). El nuevo impuesto, igual al que se quiere adoptar, es de base amplia y aplica a bienes y servicios.⁴ Un informe del Fondo Monetario Internacional (marzo de 2014), sobre la economía de Bahamas, estimó que el IVA le añadiría 3.5 puntos porcentuales al Índice de Precios del Consumidor, de haberse adoptado la tasa que originalmente considerada (15%). La inflación es tan obvia, que, aún con una tasa menor (7.5%), el Banco Central de Bahamas anunció que la adopción del IVA podría implicar un aumento en la inflación, como consecuencia de alzas en los precios en una amplia gama de bienes y servicios (febrero de 2015). Actualmente se estima que la inflación rondará el 2%.

³ Amos C. Peters y Marlon A Bristol, *VAT: Is it Suitable for the Caribbean Community?* (19 de septiembre de 2006)

⁴ El impuesto que originalmente se adoptaría era de 15%, para luego adoptarse un 7.5%.

En Bahamas, contrario al proyecto de ley, están exentos del IVA la educación (lo cual incluye matrícula, mensualidades, libros y materiales), los servicios de cuidado de niños, los de cuidado de personas ancianas y discapacitadas. Otras diferencias del proyecto de ley, con el IVA en Bahamas, es que (a) entre el informe gubernamental que propuso el IVA y su fecha de adopción pasaron 23 meses y (2) que en los recibos se presenta el precio de venta y el impuesto.

Un consumo menor representa menores ingresos para los comerciantes, en particular para las PyMes quienes a duras penas compiten de manera desigual con grandes cadenas, que tienen precios bajos, bajos salarios y pagarán – luego de esta Reforma Contributiva – menos contribuciones.

Menos contribuciones para las grandes cadenas y menos contribuciones de las Pymes serán menos contribuciones al erario y por tanto, la Reforma Contributiva va destinada al fracaso. Hay evidencia económica que refleja que, antes de adoptarse un IVA, el consumo aumenta dramáticamente, para luego desplomarse.⁵ Un aumento de 1% del IVA podría traducirse en una reducción de hasta 1% en el consumo por persona.⁶ Este menor consumo, incluso, se podrá convertir en un aumento de la economía subterránea y **seguramente**, se convertirá en un aumento en las compras a través de la red de internet.

Precisamente es la economía subterránea que se pretende, alegadamente, captar, pero una mirada al IVA, tal y como está presentado en el proyecto de ley, y a su adopción no permite concluir cómo, cuándo ni dónde se llevará a cabo la captación de dicha economía. Nadie puede negar la existencia de una gran economía informal, cuyos ingresos no son informados al sistema contributivo, pero precisamente por dicha premisa ser cierta es que es falsa la conclusión de que el IVA la captará y “permitirá reducir dramáticamente la evasión”. ¿Cuánto es dramáticamente? ¿Qué mecanismos, más allá de la adopción del IVA, se diseñan, con la Reforma Contributiva, para atacar la evasión? ¿A caso el IVA está exento de la evasión?

La evasión fiscal y el fraude son característicos de todo sistema contributivo, incluyendo aquellos que han adoptado el IVA, entre sus formas de recaudos. Este fenómeno es tan grave que se estima que la pérdida fiscal asociada con el IVA

⁵ Alm, J. and A. El- Ganainy. 2012. *Value-added Taxation and Consumption*. Working Paper 1203, Tulane Economics.

⁶ Id.

fluctúa entre 2% y 30% entre países de Comunidad Europea; al punto que es considerado por algunos como una **industria**. Veamos las cifras en Puerto Rico.

Según el informe de los consultores, la tasa de captación del IVU es de un 56% y según los consultores es “obviamente un número inaceptable”. Si aplicamos la misma cifra se concluye que los recaudos del IVA cobrados y no remitidos al Departamento de Hacienda podrían ser de \$2,300 millones (aproximadamente el 3% del PNB). Si esa cifra es inaceptable y el Departamento de Hacienda no ha podido manejar el actual sistema del IVU, ¿qué medidas de fiscalización adopta el propuesto Código de Rentas Internas, que hará revertir la inaceptable cifra y la posible consecuencia de que se cobren \$2,300 millones y que no se remitan?

Según el GAO (2008), existen varios riesgos de fraude o de evasión fiscal al adoptarse un IVA y estos podrían, entre otros, ser:

1. Un negocio que se cree con el propósito de vender artículos con el IVA, para luego desaparecer sin remitir el impuesto.
2. Un negocio que cobra menos por sus artículos o que no se les cobra el IVA, cuando se compran en efectivo, o manipule la información que remite en su planilla para así retener una porción del IVA cobrado.
3. Un negocio que – al importar bienes – los valoriza por debajo de su precio real y con ello, evita el pago del IVA al precio que corresponde.
4. Un negocio que reclame créditos, al momento de remitir el pago del IVA, que no correspondan con la realidad económica del negocio.
5. Un negocio que cree o altere las facturas para inflar los créditos a los que tiene derecho, cuando los reclame.
6. Un negocio que falsamente informe que sus bienes son para exportación, cuando no lo son.

La alegación para sustentar la reducción en las planillas de contribución sobre ingresos de los individuos se fundamenta en que el IVA permitirá “la implantación de un sistema más eficiente en la fiscalización”. Sin embargo, esto no está sustentado en estudios o datos para corroborarlo. Existe literatura económica que sostiene que la eficiencia del cobro del IVA está asociada con el aumento de recursos a destinarse en la fiscalización, con la eficiencia de la fiscalización, con el cobro del impuesto y con el procesamiento de la información.⁷ Nos cabe preguntarnos:

⁷ Aizenman, Joshua, and Yothin Jinjarak, *The Collection Efficiency of the Value Added Tax: Theory and International Evidence*, NBER Working Paper (Agosto 2005)

- ¿Cuántos agentes retenedores se registrarán en total?
- ¿Cuántas planillas de IVA se radicarán?
- ¿Cuántas de estas planillas se auditarán?
- ¿Cuánto tiempo tomará auditar las planillas?
- ¿Existe la cantidad de recursos humanos en el Departamento de Hacienda para realizar dichas labores?
- Si no lo hay, ¿se reclutarán? ¿a qué costo?
- ¿Verdaderamente es más eficiente el sistema propuesto que el actual?

Recientemente se celebró un foro, del Colegio de CPA, en donde se discutió el estado crítico en el que el Departamento de Hacienda se encuentra. En el mismo se concluyó:

1. Que el costo de recaudación del Departamento de Hacienda es más alto en comparación con otros países.⁸
2. Que el Departamento de Hacienda no utiliza sistemas de información ni tecnología con la misma intensidad que otros países desarrollados.⁹
3. Que el Departamento de Hacienda ha perdido gran parte de sus recursos humanos y no tiene los recursos económicos para pagar los salarios de personal especializado que se requieren para una fiscalización efectiva. En particular, se destaca que menos del 50% de los puestos autorizados en el Departamento de Hacienda está ocupados. Se estima que cerca de una tercera parte de los empleados del Departamento de Hacienda están subcontratados por empresas de colocación de empleos, lo cual hace que el sentido de pertenencia de los empleados sea bajo, por no decir ninguno, entre otros problemas que acarrea para la moral de los empleados tener sueldos menores que sus compañeros, sueldos que de por sí son bajos.
4. Que el Departamento de Hacienda ha repetidamente sobreestimado las proyectos de recaudos, en parte causa de los déficits fiscales.
5. Que el Departamento de Hacienda no informa regularmente su desempeño ni la calidad de sus servicios.

⁸ EEUU, Nueva Zelandia y Australia

⁹ Id.

En conclusión, el Departamento de Hacienda “carece de la capacidad institucional y recursos para implementar con éxito una reforma contributiva amplia e inmediata.”¹⁰ (énfasis nuestro)

Nuestra posición no se debe entender como un argumento a favor de la subcontratación de las labores del Departamento de Hacienda o la privatización de sus funciones. La historia nos ha probado que la solución a nuestros problemas de administración pública no se corrigen con más privatización. No olvidemos las fotomultas, Ondeo, Compañía de Aguas, ahora los peajes como los aumentan, etc. Nuestro argumento va dirigido a hacer de nuestro único instrumento para administrar y fiscalizar los impuestos el mejor y no pretender imponerle un cambio del sistema contributivo, cuando no tiene las herramientas para poder hacerlo.

Uno de los argumentos esbozados a favor del IVA parte de la premisa que todos los negocios en la cadena de distribución se fiscalizarán los unos a los otros, en otras palabras “[e]llo se traduce... en un mecanismo de auto fiscalización que es intrínseco al sistema y funciona con la participación de los propios distribuidores y comerciantes.”¹¹ Por tanto, se concluye, sin rigor ni estudios que constaten lo anterior para el caso de nuestra economía, que el nivel de captación debe ser mayor al del IVU.

Existen economistas que descartan esta tesis, porque parte de la premisa **infundada** de que la mayoría, por no decir todos de los negocios estarán en cumplimiento o estarán registrados con las autoridades tributarias.¹² Incluso, la tesis sobre el cumplimiento por parte de los negocios descarta que exista la posibilidad que vendedor y comprador se confabulen para hacer fraude fiscal.¹³ Así que, las conclusiones a las que alude el Gobierno como “teoría” de su posición es totalmente ilusoria, o por lo menos, no necesariamente cierta, a menos que se pruebe lo contrario con estudios económicos para el caso de Puerto Rico.

En la aplicación de esta “teoría”, a sus propulsores se les escapa que para que ésta tenga validez debe suponer que el Departamento de Hacienda lleve a cabo auditorías frecuentes a los negocios. Por tanto, se pierde de perspectiva que el éxito de una reforma contributiva, incluyendo ésta, está condicionada a la

¹⁰ Dr. José R. Oyola, CPA, *Mejores prácticas en la Implementación de Reformas Contributivas: Evaluación del Departamento de Hacienda* (Enero 2015)

¹¹ Exposición de Motivos

¹² Keen, M. y Smith, S., *VAT fraud and evasion: What do we know and what can be done?* IMF working paper (2007).

¹³ Id.

naturaleza de la estructura contributiva y a las prácticas administrativas de una jurisdicción en particular.¹⁴

Tómese, el caso de Barbados que ante la falta de auditores y otros recursos humanos en la administración tributaria, se generó una escasez de auditorías, lo cual ha representado un impedimento para el cobro del IVA en ese hermano país (2006).

Otro ejemplo de una implantación incorrecta del IVA es el caso de Granada, país visto por muchos expertos como un fracaso a la hora de evaluar la adopción del IVA; porque quienes lo diseñaron **no tomaron en consideración** todas las particularidades de la economía de Granada.¹⁵ Incluso, otras razones para el fracaso de Granada son el tiempo insuficiente para la transición,¹⁶ la falta de consultas amplias con diversos sectores sociales, lo cual produjo una falta de comprensión de las particularidades del IVA por parte de los contribuyentes; efectos inflacionarios (de hasta un 25.8%) y que su regresividad, no tomó en consideración el ingreso de sus contribuyentes. Algunos, atribuyen el fracaso del IVA en Granada, a las deficiencias administrativas en el proceso de cobro del impuesto, lo cual produjo recaudos menores a los esperados, y hasta lo achacan a que, como parte de la adopción del IVA, **se eliminaron las contribuciones sobre ingresos personales y corporativas.**

Para que el IVA funcione debe adoptarse en una economía adecuadamente estructurada, con cadenas de distribución claramente definidas, con una evasión mínima y una economía informal baja y sin capacidad de crecer o mantenerse. Otros factores que inciden sobre su éxito son el tiempo dado para la transición (2 a 3 años, como mínimo), de manera que los negocios puedan hacer sus ajustes operacionales, se concientice a la ciudadanía, la necesidad de compensar sus efectos regresivos,¹⁷ administradores e instituciones capacitadas y se entienda a cabalidad el impuesto y su naturaleza; este factor en particular es crítico. Si no se dan estas condiciones el IVA y la Reforma Contributiva van directo al fracaso y tendremos como País que nuevamente reforma el sistema contributivo.

¹⁴ Amos C. Peters y Marlon A Bristol, *VAT: Is it Suitable for the Caribbean Community?* (2006)

¹⁵ Samuel, Wendell, *The Value Added Tax in Grenada: The Lessons Not Learn*, Vol. 13, No. 2, 10-20 (1987).

¹⁶ No se proveyó adiestramiento ni educación a los recaudadores ni a las contribuyentes, lo que provocó una cantidad significativa de planillas incorrectas y a la confusión. Sandiford, Wayne, *VAT: The people and Economies of the OECS*, Fedon Books (2002).

¹⁷ Sobre el particular hay dos alternativas (a) se mantiene un sistema de contribución sobre ingresos con carácter progresivo o (b) se proveen créditos contributivos para compensar el efecto regresivo. Para poder determinar cuál alternativa es la correcta, se debe hacer un análisis. Sostenemos que no se ha hecho y no se hará, de aprobarse la medida.

Incluso, sus propulsores argumentan que “[s]i se diseña correctamente, el nuevo sistema contributivo no tiene que tener un efecto adverso en el costo de la vida, e incluso podría reducirlo para algunos grupos de ingresos bajos.”¹⁸ ¿Se está diseñando correctamente, cuando se pretende aprobar uno de los cambios más significativos a nuestro sistema contributivo, en menos de 45 días y no tiene el apoyo de la mayoría del País? La contestación es obvia: NO.

III. Un sistema más progresivo, más regresivo

El IVA es un impuesto que afecta la adjudicación justa y equitativa de las cargas económicas entre los diferentes grupos sociales; porque usa la capacidad para generar consumir y no la capacidad para generar ingresos. Como norma, el IVA viola el principio de justicia contributiva porque no promueve la equidad vertical de un sistema contributivo, que es lo mismo decir que es regresivo y por tanto, penaliza a los grupos socioeconómicos más bajos y medios, porque estos tienen que consumir más de sus recursos para vivir, si se comparan con los ingresos de las estratas socioeconómicas más altas.

La Junta de Planificación concluyó en un informe sobre el IVU¹⁹ lo siguiente:

1. Este IVU es regresivo, es decir, afecta más a las familias de bajos ingresos.
2. Sin embargo, la estructura de impuestos sobre el ingreso logra aminorar la regresividad del IVU. La tasa combinada (la suma de la tasa efectiva del ingreso y la tasa efectiva del IVU), reconoce que la regresividad del IVU es aminorada por las tasas efectivas de ingreso y que, aunque su progresividad ha estado menguándose a través del tiempo, todavía son lo suficientemente progresivas como para contrarrestar tal regresividad.
3. La conclusión de que las tasas efectivas logran aminorar la regresividad de un tipo o un grupo de impuesto, por ejemplo los arbitrios, fue igualmente encontrada por otros economistas que concluyen que la regresividad del sistema se compensa con las contribuciones sobre ingresos.

¹⁸ Dr. Juan Lara, *El IVA no trae inflación*.

Disponible <https://advantagebusinessconsulting.wordpress.com/2015/02/03/el-iva-no-trae-inflacion/>

¹⁹ Dr. José I. Alameda Lozada, *La Economía del Impuestos sobre Ventas y Uso (IVU): Trasfondo histórico y bases analíticas* (2009)

La Reforma Contributiva no sólo incorpora el IVA, impuesto regresivo, sino que al eliminar las contribuciones sobre ingresos para gran parte de los contribuyentes hace que el sistema sea más regresivo y menos progresivo. ¿Queremos este sistema, cuando otros países aspiran a tener sistemas más progresivos?

Recientemente estuvo en Puerto Rico el Dr. Juan Fuentes Knight, ex Director de Desarrollo Económico de la CEPAL, y ofreció una conferencia sobre los cambios y las reformas contributivas en Latinoamérica. En su ponencia, éste destacó como en la región se ha ido fortaleciendo la contribución sobre los ingresos, impuesto progresivo, frente a otros impuestos. En particular destacó que los tres rasgos principales de las reformas contributivas en Latinoamérica fueron:

- Un aumento en las tasas contributivas sobre ingresos.
- Una ampliación de lo que se considera ingresos para propósitos de contribución.
- La introducción de nuevas normas de tributación internacional para, por ejemplo, revisar los precios de transferencia y el tema de los paraísos fiscales.

Pero para aquellos que quieren comparaciones más cercanas, se les destaca que los EEUU es considerado el país industrializado que tiene el sistema de contributivo más progresivo entre las naciones industrializadas (2011).²⁰ Por lo tanto, el sistema tiene que ser más progresivo y menos regresivo, y el P. del S. 2329 nos propone un sistema más regresivo y menos progresivo; así como se propone la Coalición Sindical se tiene que oponer.

La propuesta legislativa contiene un lenguaje ambiguo, excesivamente arbitrario y patentemente caprichoso en su Sección 4060.01 del Código de Rentas Internas de 2015. Según el Gobierno, en dicha sección se “encierra” el alegado alivio por la regresividad. Sin embargo, su redacción no permite conocer:

- ¿Quiénes serán acreedores del crédito?
- ¿Qué cantidad se recibirá del crédito?
- ¿Cómo dicho crédito compara con el impacto que tendrá el IVA?

²⁰ Scott A. Hodge, *No Country Leans on Upper-Income households as Much as U.S.*, Tax Foundation (2011)

En conclusión, la ausencia de esta información es imposible que las propulsores de estos cambios puedan concluir que la inclusión del crédito es “un mecanismo ... para mitigar impactos desiguales no anticipados y que puedan resultar no equitativos.”

Éste por ser un impuesto al consumo afecta directamente a los consumidores, literalmente a las personas que consumen, y no a las empresas,²¹ cuando consuman. Por lo tanto, no puede haber duda de que existe la posibilidad de que el consumo se retraiga e incluso, que sus efectos se sientan a largo plazo en la economía. De lo anterior acontecer se entrará en un espiral de deterioro económico del que no se podrá salir y una vez, en él recuperarnos será mucho más difícil que salir de dónde nos encontramos.

Este impuesto está diseñado para que la mayoría de los contribuyentes individuales pasemos de pagar contribuciones sobre ingresos a pagar contribuciones sobre el consumo, sobre el supuesto de que pagaremos menos en contribuciones.

IV. El IVA sólo garantiza el pago de la deuda

El IVA, de adoptarse con la celeridad que se pretende, fallará en adoptar las mejores prácticas, como se han aquí descrito, y por tanto, un muy corto tiempo se considerará un aumento en el IVA. Aquí se nos habla de transformación contributiva, más dinero en tu bolsillo, y un cambio del IVA al IVU, **cuando en la práctica el IVU y el IVA son lo mismo**, con tres serias diferencias, todas en detrimento del Pueblo de Puerto Rico:

1. Que el impuesto será de un 16%.
2. Que son más los servicios y los bienes por los que se cobrará el impuesto.
3. Que el Fondo General recibirá el dinero que ahora recibe con el IVU, mucho antes de que un artículo se venda, se consuma o un servicio se preste.

²¹ “En este tipo de sistema tributario, los comerciantes cuentan con créditos sobre el impuesto de valor añadido pagado en sus compras de bienes y servicios. Además, en el sistema de cobro de un impuesto de valor añadido los comerciantes ven acreditados o reembolsados los pagos que realizan por dicho impuesto en la cadena entre la importación de bienes y el pago de insumos sobre el bien o servicios del que se trate hasta la venta final de dicho bien o servicio.” Exposición de Motivos

Por lo tanto, la reforma no es para el beneficio del Pueblo del Puerto Rico es para el beneficio de los acreedores (bonistas) y cierto sector empresarial que ve reducidas sus obligaciones contributivos, y punto.

La verdadera razón detrás de la adopción del IVA es una puramente coyuntural y en beneficio de factores externos a Puerto Rico. La posición crediticia de las obligaciones del gobierno de Puerto Rico y el pago de los bonos en los próximos años hace que se concluya, sin mucha dificultad, que la razón para la reforma no es en beneficio de la economía, sino en beneficio de los acreedores. En la medida en que se continúe con este práctica (Ley Núm. 7-2009, Ley Núm. 3-2013, Ley Núm. 40-2013, Ley Núm. 77-2013, Ley Núm. 160-2013, entre otras) no se sacará al País del atolladero al que nos ha llevado la clase política (pasada y presente).

V. Nuestra posición

A. Histórica posición del movimiento sindical

El movimiento sindical ha asumido varias posturas frente a las propuestas de reforma contributiva y fiscal que se han elaborado. A continuación se destacan varias posiciones presentadas en las últimas dos décadas.

Comenzaré citando un documento que data de 1992:

“Tanto en el presupuesto vigente, como en el del año anterior, como, estamos seguros, en el del próximo año, la discusión ha girado en torno a la insuficiencia fiscal o el llamado déficit.

A la luz de la Reforma Contributiva de 1987 se anticipó un flujo de ingresos que no se ha materializado. Ante tal cuadro, que ha asumido dimensiones de recurrencia, lo que significa que la insuficiencia fiscal está estructuralmente inscrita en el presupuesto, se ha respondido con medidas no recurrentes para allegar recursos de emergencia. Entre éstas cabe destacar la “venta” de la Autoridad de Comunicaciones a la Autoridad de Teléfonos, ya que el producto de la misma ingresó al Fondo General; la liberación de excesos de reserva para el servicio de la deuda, como en el caso de la Autoridad de Edificios Públicos, vía un proceso de refinanciamiento; la amnistía contributiva; y la venta de activos públicos.”²²

²² Propuesta del Movimiento de los Trabajadores, Guía de Acción Pública (CPT, mayo 1992)

Esta cita parece una fiel descripción del contexto en que hoy se discuten este proyecto de ley. Los factores más sobresalientes de ese contexto son los siguientes: déficit presupuestario, deudas refinanciadas, degradación en el crédito del gobierno y de varias de sus corporaciones públicas y otra amnistía tributaria. A estos factores se han sumado otros: alza en el costo de la vida (energía, gasolina, peajes y agua), presión de intereses particulares, la política partidista y premisas falaces respecto al tamaño del gobierno o en cuanto a lo oneroso de nuestro sistema contributivo, para ciertos sectores económicos.

A esto se suma la extraordinaria presión que ejercen las casas clasificadoras de bonos, luego de las degradaciones acontecidas y de los nuevos acreedores a tasas usureras que buscan garantizar su rendimiento.

Por otro lado, al aprobarse la Ley de Justicia Contributiva de 2006²³, varias organizaciones laborables presentaron una ponencia en la que manifestaron su posición en torno al referido proyecto de ley y allí se indicó:

“La Central Puertorriqueña de Trabajadores [y demás organizaciones comparecientes] no avala[n] la propuesta de Reforma Contributiva que se le ha presentado al pueblo como la medida para resolver la evasión contributiva, ampliar la base de los contribuyentes y producir justicia contributiva. La estructura propuesta no garantiza que se resuelva el problema de la evasión y probablemente lo que generará es un problema mayor de evasión al crear un sistema que tendrá mayores puntos de fiscalización que los que actualmente existen. En la actualidad, la evasión no se ha podido erradicar y la razón no es el sistema, sino, entre otras, la concesión indiscriminada de los decretos de exenciones a las empresas sin un análisis de los beneficios reales de estos para el país.”^{24 25}

²³ Ley Núm. 117 de 4 de julio de 2006.

²⁴ Énfasis nuestro. Reforma Contributiva del 2006

²⁵ P. de la C. 2123 (15 de noviembre de 2005): “Para establecer la “Ley de la Justicia Contributiva de 2006” a los fines de enmendar el apartado (a) de la Sección 1011, añadir las Secciones 1040G, 1040H y 1141A, enmendar el Subtítulo B en términos generales y establecer un nuevo Subtítulo BB de la Ley Núm. 120 de 31 de octubre de 1994, según enmendada, conocida como “Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 1994”, a los fines de establecer nuevas tasas contributivas sobre el ingreso neto sujeto a tributación de los individuos; añadir un crédito para los individuos por ingresos devengados “earned income tax credit”; para enmendar el Subtítulo B de arbitrios en términos generales; para añadir un impuesto general de ventas en Puerto Rico; para disponer sobre modificaciones a ciertas deducciones existentes; para otros fines.”. No obstante, se aclara que este proyecto fue sustituido por el Sustitutivo del P. de la C. 2123.

B. Una reforma más...

Por lo tanto, luego de varios intentos por reforma el sistema contributivo, el Estado vuelve – de nuevo – a buscar reformar el sistema contributivo. Así lo admite en la Exposición de Motivos:

“Durante los pasados ocho años, la situación fiscal del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico ha presentado un cuadro alarmante de deterioro progresivo. Sus fuentes de recaudo no han logrado sostener efectivamente el funcionamiento del estado. Los cambios introducidos durante ese mismo periodo tampoco han logrado alcanzar las expectativas de ingresos esperadas, aún frente a las reducciones de gastos implementadas. Ni la implantación del IVU en el 2006, o los masivos recortes de personal implantados a partir del 2009, ni la Reforma Contributiva del 2011, ni las más recientes enmiendas al Código de Rentas Internas han logrado atender completa y definitivamente el fortalecimiento del fisco en la medida en que se necesita.”

Debe quedar claro que sólo entre 1987 y 2015 se han llevado a cabo cuatro reformas contributivas y de ésta aprobarse, sería la quinta. En otras palabras, cada 5.6 años hemos tenido una reforma contributiva. ¿Cuántas nos queda? La última fue en el 2011, es decir, hace apenas 4 años, ¿cuándo será la próxima?

En Puerto Rico existe un sistema contributivo que no es del agrado general. Esta visión no es reciente, sino que se ha manifestado por los muchos años, sin que ningún gobierno pueda estructurar un sistema que sea efectivo, eficiente y que promueva la justicia contributiva.

La Reforma Contributiva propuesta pretende, en esencia, lograr los objetivos establecidas por las que le precedieron de la siguiente manera:

- Reducir las tasas contributivas para el renglón de las contribuciones sobre el ingreso.²⁶
- Ampliar la base contributiva, a través de la adopción de un nuevo sistema de contribuciones sobre el consumo.²⁷

²⁶ Reforma de 1987, de 1994, de 2006 y de 2011.

²⁷ Reforma de 2006.

- Aumentar los recaudos a nivel de las contribuciones sobre el consumo para con ello, reducir las contribuciones sobre los ingresos (individuales y corporativos).²⁸
- Mejorar la fiscalización, atacar la evasión, establecer un sistema justo y sencillo, entre otros propósitos de carácter administrativo.²⁹
- Promover y fomentar el desarrollo económico.³⁰

Por lo que nos debemos preguntar, ¿es acaso esta reforma aquella que adelantará los objetivos que otras no han logrado?

Es un hecho que la estructura impositiva de Puerto Rico no atiende ni satisface nuestras necesidades. A raíz de esto se puede establecer como una estipulación social que:

1. La debilidad de la base fiscal de Puerto Rico se debe eminentemente a la escandalosa evasión, a la generosa red de exenciones, principalmente, y la falta de fiscalización por parte de las entidades tributarias.³¹
2. La evasión contributiva no tiene consecuencias reales. Tómese el caso de las tiendas Bora Bora y On the Grill. Según trascendió públicamente, luego de que estas empresas y sus dueños se declararan culpables,³² la sentencia se limitó al pago de dinero, nadie pasará un día en la cárcel.³³
3. La evasión contributiva no está fundamentada en los contribuyentes asalariados, quienes tienen poco o ningún espacio para la evasión de su responsabilidad contributiva. Por lo tanto, el peso contributivo recae de

²⁸ Reforma 2006 y 2011.

²⁹ Reforma de 1987, de 1994, de 2006 y de 2011.

³⁰ Reforma de 1987, de 1994, de 2006 y de 2011.

³¹ James Alm, *Evaluación de las políticas fiscales de Puerto Rico*, en **Restablecer el Crecimiento en Puerto Rico**; Centro para la Nueva Economía (2008). Véase, además los hallazgos de los consultores. Sólo a nivel de contribuciones sobre ingresos personales, los consultores estiman que se pierden sobre \$1,000 millones anualmente. Según el Departamento de Hacienda, “[d]urante los años 2009 al 2013 los créditos contributivos ascendieron a un total de \$1,281,641,111.” Véase, Informe de la Comisión de Hacienda y Presupuesto de la Cámara de Representantes, fechado 24 de junio de 2014.

³² “Tanto Bora Bora como On The Grill, pagaron \$315,000,00 cada uno al momento de declararse culpables. Mientras tanto, Javier Juelle Abello fue sentenciado a 5 años y seis meses de sentencia suspendida concurrentes por todos los cargos y en adición debe restituir \$425,019.00, como parte de las condiciones de su probatoria. Oscar Juelle Abello también fue sentenciado a 5 años y seis meses de sentencia suspendida concurrentes por todos los cargos y tiene restituir \$215,389.53, como parte de las condiciones de probatoria.” **Comunicado de Prensa del Departamento de Hacienda, fechado 29 de septiembre de 2014.**

³³ Véase, la Sección 6030.16. — Penalidad por Presentar Planillas, Declaraciones, Declaraciones Juradas y Reclamaciones Fraudulentas – para una relación de las situaciones que incluyen la comisión de delitos.

manera desproporcionada sobre sus hombros, no tanto por las tasas, sino por la falta de fiscalización del Departamento de Hacienda.

4. El peso del sistema contributivo no recae sobre aquellos que tienen la capacidad para soportarlo, que son las empresas principalmente las exentas y las que extraen de los puertorriqueños y la puertorriqueñas grandes ganancias, a través de sus megatiendas.

VI. Los principios que carece la Reforma Contributiva

La literatura económica y contributiva sostiene que un sistema contributivo debe poseer unas características en particular. Partiendo de lo anterior se debe promover que un sistema contributivo que promueva:³⁴

- Justicia.
- Suficiencia.
- Sencillez.
- Eficiencia.

Cuando se habla de justicia contributiva y se debe examinar el sistema con dos parámetros: (a) justicia vertical³⁵ y (b) justicia horizontal.³⁶ Se está discutiendo la posibilidad de que los contribuyentes que no generen cierta cantidad de ingresos, no tengan que pagar contribuciones sobre ingresos y con ello, no tendrán que radicar una planilla para fijar su responsabilidad contributiva. Esto ciertamente no hará que el sistema sea más justo, sino más injusto, ya que como ya indicamos hará el sistema más regresivo.

Cuando se habla de eficiencia, se debe examinar el sistema con dos parámetros: (a) eficiencia administrativa³⁷ y (b) neutralidad.³⁸ Ante la falta de información sobre las bases necesarias para evaluar si el nuevo sistema propuesto adelanta los principios fiscales aquí discutidos y tomando en cuenta que la propuesta hará al

³⁴ Institute on Taxation and Economic Policy, *Tax Principles: Building Block of a Sound Tax System* (1 de diciembre de 2012).

³⁵ Para lograr justicia hay que dar trato fiscal diferente a los que tienen diferentes ingresos. Este principio se hace valer con impuestos de carácter progresivo.

³⁶ Los que son iguales en ingresos y riqueza y otros aspectos relacionados deben pagar los mismos impuestos.

³⁷ Para medir la eficiencia administrativa o en la recaudación hay que analizar los costos asociados con recaudar \$1.00 en contribuciones de una clase (impuestos derogados o reducidos) y compararlo con \$1.00 en contribuciones de la nueva clase (por ejemplo, IVA).

³⁸ Un sistema contributivo debe fomentar en lo posible la toma de decisiones económicas, sin que la legislación tributaria incida sobre la decisión de los individuos o las empresas. Si una política contributiva sistemáticamente favorece un tipo de actividad económica y no otra, puede crear ineficiencia económica, lo cual viola el principio de la neutralidad y con ello, traer consecuencias económicas negativas.

sistema uno más regresivo y menos progresivo y por lo tanto, más injusto a nivel vertical, no podemos avalar la propuesta reforma. Además, hacer lo contrario derrotaría años en los que el sector que representó ha manifestado su posición clara de hacia dónde se debe dirigir el sistema contributivo y las verdaderas razones por las que se encuentra dónde está.

Incluso, nuestra posición no está fundamentada en el vacío, ya que el propio informe de los consultores concluye que, luego de tener más dinero en el bolsillo, el IVA nos quitará el que nos devuelvan con las retenciones y algo más.

Por lo tanto, se reafirma que:

1. Se deben establecer mecanismos para que los contribuyentes aporten de la manera más adecuada posible en proporción a sus respectivas capacidades de generar ingresos. A mayor ingreso, mayor la contribución.
2. Todos los impuestos deben estar conceptualizados para extraer del ingreso del contribuyente lo menos posible, siempre teniendo como norte la recaudación adecuada del sistema, tomando en cuenta las necesidades fiscales del Estado.
3. El contribuyente se considerará como un igual frente al Estado, considerando, entre otros, la capacidad económica de estos, con el principio de que el sistema sea más justo, a través de impuestos personales y corporativos con tasas progresivas. No se puede perder de perspectiva que Puerto Rico, al compararse a Puerto Rico con los demás países del OECD, es la jurisdicción más baja en la recaudación proveniente de la contribución sobre ingresos a nivel personal. Si se compara con el promedio está sobre 6 puntos porcentuales por debajo; si se compara con la jurisdicción más alta está 22 puntos porcentuales y; si se compara con EEUU y uno de nuestros competidores (Irlanda) está por debajo de lo que en ambos lugares se recauda para este tipo de contribución.
4. La revisión de toda la legislación de incentivos industriales y económicos de manera paralela a una reforma contributiva. Sobre el particular, se destaca que cualquier reforma considere la revisión la Ley Núm. 22-2012, la Ley Núm. 20-2012 y de la Ley Núm. 73-2008 o similar para dar paso a legislación que condicione verdaderamente la concesión de beneficios

contributivos, siempre y cuando los mismos provoquen una aportación real a la economía y que se analice – de manera permanente – el costo de beneficio de dichas concesiones.

5. Revisar las tasas efectivas que pagan las corporaciones en Puerto Rico, tomando en consideración que al comparar a Puerto Rico con los demás países del OECD, está por debajo del promedio.
6. La adopción de un nuevo sistema de contribuciones sobre la propiedad inmueble de carácter progresivo.
7. La concesión de un crédito (10-15%) del ingreso por concepto de salario. Esto tiene el efecto de motivar la gestión de trabajo.
8. Establecimiento de un plan articulado y con recursos suficientes (económicos y de recursos humanos) para evitar la evasión y para mejorar la fiscalización, que incluya mejores controles en el examen de las operaciones de los contribuyentes (profesionales, comercios, empresas y multinacionales).

Por último, es necesario plantearle a la Honorable Comisión que no recomienda la enmienda propuesta en el proyecto de ley, que desaparece como elemento de justicia contributiva, la exención contributiva contenida en el Artículo 10 de la Ley de Despido Injustificado. Esta exención, además de ser necesaria para que la indemnización que se reciba en la coyuntura del despido de un empleado privado sea mayor, es una de justicia social y no debe ser objeto de eliminación.

En este momento la compañera Anette González continuará con una exposición que aporta elementos adicionales a las ya señaladas y reitera aspectos que ya hemos discutido, pero que hará pertinente en el mejor deseo de que se comprenda cabalmente nuestra posición.