

Hacia un sistema contributivo más efectivo y eficiente

Release Date:

Wednesday, May 28, 2014 5:36 pm EDT

Terms:[Español](#) ^[1]**Dateline City:**

SAN JUAN, P.R.

Contacts:

Elaine Martínez 787-460-3560

Buenas tardes. Agradezco al Colegio de CPA y a su presidente del Comité de Asuntos Contributivos CPA, Rolando López, por la invitación. Es un honor para mí estar aquí esta tarde junto a todos ustedes.

Los felicito por la iniciativa de dedicar una conferencia al tema contributivo y fiscal, un tema que siempre es importante, pero cobra aún más relevancia hoy en Puerto Rico, dada la situación fiscal del gobierno y el estado de nuestra economía.

Les confieso que es un poco difícil venir a hablarles de política contributiva a un grupo de CPAs... Es como darle una charla de salud a un grupo de doctores... o como bailar en casa del trompo. Pero la realidad es que muchos - expertos y no expertos - han hablado del tema contributivo. Will Rogers, un humorista estadounidense, una vez dijo que "la diferencia entre la muerte y las contribuciones es que la muerte no se empeora cada vez que el Congreso se reúne." Dijo también que "las contribuciones sobre ingreso han convertido en mentirosos a más americanos que el golf." Albert Einstein le comentó a su contable que "lo más difícil de entender en el mundo son las contribuciones sobre ingreso." Y el escritor y político inglés del siglo 18 dijo que "agradar cuando se recaudan impuestos y ser sabio cuando se ama son virtudes que no han sido concedidas a los hombres."

Hoy voy a compartir con ustedes - aunque no con el humor de Rogers ni la poesía de Burke - una serie de ideas que surgen del intercambio que tengo a diario con colegas, líderes empresariales y clientes.

Hace unos meses, comenzamos una serie de discusiones entre líderes de 40 empresas que representan aproximadamente 70,000 empleos en Puerto Rico, todos preocupados por tendencias como el estancamiento de la economía, la migración y la baja participación laboral. El objetivo era identificar y enfocar esfuerzos en los temas que entendemos hay que atender con urgencia para reactivar la economía de la isla.

En nuestras discusiones consistentemente surgieron tres temas principales: energía, seguridad y el sistema contributivo. En cuanto a este último, hay un consenso claro en el grupo que es imperativo atender este asunto. Y todos estamos de acuerdo de que atender el asunto no consiste de poner más parchos encima del sistema actual, que claramente está siendo inefectivo y altamente ineficiente.

El momento ha llegado de tener una discusión diferente, que no se trate de si tal o cual tasa debe ser un punto más alta o más baja, sino de plantearnos qué tipo de sistema crearíamos si estuviéramos partiendo de cero. Claramente habrán aspectos del sistema actual que habrá que honrar y transicionar, pero eso no nos debe impedir realizar una reforma abarcadora y profunda que resulte en un sistema contributivo efectivo y eficiente. William Simon, ex-Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, una vez dijo: "La nación debería tener un sistema contributivo que parezca como si alguien lo hubiese diseñado a propósito."

No creo que haya un sistema contributivo perfecto. Un buen sistema es uno que genere suficientes ingresos pero que requiera el menor sacrificio posible de las personas y obstruya lo menos posible los incentivos de producción.

Hay veces que uno está tan envuelto en los detalles de algo que se pierde un poco la perspectiva más amplia. Por eso siempre encuentro útil dar un paso atrás y regresar a los fundamentos básicos del tema bajo discusión. Creo que una discusión productiva sobre el sistema contributivo de Puerto Rico debe girar alrededor de los objetivos del sistema, los principios de diseño que debemos aplicar y los métodos o tipos de contribuciones a nuestra disposición.

Entre los **objetivos** de un sistema contributivo se encuentran:

- Recaudar los fondos necesarios para que el gobierno pueda proveer servicios a los ciudadanos
- Equidad, donde cada persona - natural o jurídica - aporte al sistema conforme a sus posibilidades
- Proveer estabilidad macroeconómica
- Influenciar comportamiento
- Apoyar objetivos más amplios de crecimiento y competitividad en algunas actividades o sectores

El balance entre estos objetivos puede variar dependiendo de la realidad de cada jurisdicción, pero estos tienden a ser los

objetivos principales de un sistema contributivo.

Habiendo establecido que un sistema contributivo es, podríamos decir, un mal necesario para alcanzar ciertos objetivos de una sociedad, es importante tener en cuenta los **principios** de un buen sistema contributivo.

Esto se lleva discutiendo por lo menos desde la época de Adam Smith, y la lista puede variar un poco dependiendo a quién se le pregunte, pero hay unas características que en general se consideran importantes para que un sistema contributivo sea efectivo y eficiente.

1. **Justicia o equidad:** requiere que todos los contribuyentes compartan la carga contributiva de una forma equitativa. Claramente, la equidad es un término un poco subjetivo. La equidad usualmente se divide en dos – equidad horizontal, donde dos contribuyentes en posiciones similares se tratan de la misma forma, y equidad vertical, donde contribuyentes en posiciones diferentes se tratan en formas diferentes de una forma apropiada.
2. **Suficiencia:** el sistema debe generar suficientes fondos para que el gobierno pueda atender las necesidades básicas de una sociedad.
3. **Balance:** el sistema no debe depender exageradamente en un tipo de impuesto o de una categoría de contribuyente, sino de varios tipos en las proporciones correctas.
4. **Sencillez:** las reglas y obligaciones son claras y fáciles de entender y no existen complejidades innecesarias y evitables.
5. **Transparencia:** en un sistema transparente, tanto los contribuyentes como el sector público pueden encontrar fácilmente información sobre las contribuciones y sobre cómo se utilizan los fondos.
6. **Estabilidad o previsibilidad:** este aspecto tiene dos vertientes: cierta estabilidad en los ingresos del gobierno que permita la planificación y elaboración de presupuestos, así como continuidad que permita a los hogares y comercios tomar decisiones y planificar con cierta certeza.
7. **Flexibilidad:** si bien es importante la estabilidad, el sistema también debe tener alguna flexibilidad para poder hacer ajustes de acuerdo a las condiciones cambiantes de la economía. Es decir, debe ser posible añadir o eliminar un impuesto sin destruir o desbalancear el sistema completo
8. **Eficiencia administrativa:** un sistema contributivo conlleva costos tanto privados como públicos. El desembolso y cobro de contribuciones debe implicar el menor costo tanto para los contribuyentes, quienes tienen que dedicar tiempo y recursos para cumplir, como para los administradores del sistema.

Algunas de estas características están relacionadas. Por ejemplo, un sistema sencillo tiende a ser transparente y menos costoso de administrar. Otras, en ocasiones, podrían estar encontradas, como la estabilidad y la flexibilidad. En estos casos, hay que pasar juicio y buscar el punto adecuado de acuerdo a las particularidades de cada lugar o momento histórico.

El tercer elemento del marco conceptual son las herramientas, es decir, el menú de contribuciones que se pueden implantar para alcanzar los objetivos establecidos tomando en cuenta los principios de un buen sistema. Las tres herramientas principales son las contribuciones sobre ingreso, contribuciones sobre la propiedad y contribuciones sobre el consumo.

Si bien este marco es bastante universal, cada economía tiene particularidades que hay que tomar en cuenta al momento de diseñar o reformar el sistema. En el caso de Puerto Rico, es importante considerar factores como una economía informal grande, una cultura de evasión contributiva bien arraigada y un bajo nivel de participación laboral. No pretendo tener la respuesta de cómo debería lucir el sistema contributivo de Puerto Rico. Pero permítanme compartir algunas ideas.

Primero, debemos buscar un mejor balance en el sistema, tanto en el tipo de contribuciones como entre los diferentes grupos de contribuyentes. Actualmente, las contribuciones sobre ingreso a individuos, corporaciones y entidades foráneas representan aproximadamente un 60% de los recaudos del Fondo General. En el caso de individuos, un 3% de los contribuyentes lleva más del 56% de la carga contributiva en este renglón y se radican menos de 12 mil planillas con ingreso en exceso de \$150,000. Las corporaciones, por otro lado, tributan ingreso a una tasa de 39% lo que, comparado con una tasa corporativa global promedio de alrededor de un 25%, nos posiciona como una de las jurisdicciones con las tasas corporativas más altas a nivel global. El impuesto a las entidades foráneas aplica a alrededor de 40 compañías, por lo que la reducción o el cierre de alguna de estas operaciones o el deterioro económico de las mismas pudiera tener un impacto negativo sobre el presupuesto operacional del gobierno. Si bien las contribuciones sobre ingreso tienden a ser progresivas, una dependencia excesiva en ellas puede desincentivar el trabajo y el crecimiento económico.

Si reducimos las contribuciones sobre ingreso, ¿qué herramientas nos quedan a nuestra disposición? El impuesto sobre ventas y uso representa aproximadamente 7% del total de recaudos al Fondo General, ya que poco más de la mitad de los recaudos se destina a COFINA; en los países de la OECD, los impuestos al consumo representan aproximadamente un 30% del total. El IVU tiene la ventaja de que captura gran parte de la actividad económica, incluyendo aquella que no es parte de la economía formal. Hay diferentes estimados de la oportunidad de capturar mayores ingresos de IVU a través de mejor fiscalización, pero claramente hay una oportunidad ahí. Y de haber insuficiencias, puede considerarse un aumento en la tasa. En los Estados Unidos esta tasa fluctúa entre 4% y 12%, en Europa la tasa estándar fluctúa entre 8% y 25%, en América Latina la tasa fluctúa entre 7% y 22%.

La tercera herramienta a nuestra disposición es la contribución sobre la propiedad inmueble, que en Puerto Rico representa menos del 1% de los recaudos del Fondo General, excluyendo la porción municipal. En los países de la OECD, esta partida representa entre un 5% y 6%. En los Estados Unidos, un 13%. Este componente del sistema local es totalmente arcaico y absurdo. He tratado de explicárselo a personas que no son de aquí, y cuando empiezo a hablar de valores del 1957 y exoneración a toda propiedad por debajo de \$15,000 me miran como si yo fuera tonto o loco. Actualmente, solo un 21% de las propiedades residenciales en Puerto Rico tienen valor en exceso de la exoneración del CRIM. Al igual que en el caso del IVU, la contribución sobre la propiedad inmueble tiende a ser más fácil de fiscalizar que la contribución sobre ingreso. La modernización de nuestro sistema de contribución sobre la propiedad inmueble debe ser una prioridad bajo cualquier reforma contributiva.

Las ideas que he mencionado hasta el momento están relacionadas al principio de balance. Ahora permítanme dedicar un

poco de tiempo al principio de sencillez. El sistema actual tiene un nivel de complejidad que va en contra de los principios de sencillez, transparencia y eficiencia. Es un sistema difícil y costoso, tanto para el contribuyente como para los administradores. ¿Qué medidas podríamos tomar para simplificar el sistema?

En el caso de la contribución sobre ingreso no pasivo, podríamos adoptar dos tipos de reglas: una que le aplique a los empleados asalariados y otra que le aplique a todo el ingreso comercial, es decir entidades jurídicas y negocios individuales, incluyendo profesiones y oficios.

Para el ingreso de asalariados, podríamos diseñar un sistema de 5 tasas fijas del ingreso bruto por escalas sin derecho a ninguna deducción que fluctúe entre 0% y 20%. Dependiendo del nivel de ingreso sería la tasa única que le aplicaría al ingreso bruto. La contribución se retendría en el origen por el patrono y no requeriría que se radique ningún documento adicional por parte del contribuyente en cuanto a este ingreso. Hacienda solamente auditaría los patronos y no revisaría miles de planillas individuales. Además de reducir el trabajo administrativo de Hacienda, se eliminaría el problema de los reintegros que Hacienda tiene que hacer todos los años.

Para el ingreso comercial se deberían implantar reglas uniformes en cuanto a partidas de ingreso, deducciones y tasas impositivas. No hace ningún sentido que el impuesto sobre el ingreso bruto de las corporaciones comience en \$1 millón cuando el impuesto sobre el ingreso bruto en individuos que trabajan por cuenta propia comienza a aplicar en \$200,000 y, que a su vez tributen a tasas diferentes.

En el caso del ingreso de intereses y dividendos, se podría hacer una retención en el origen a una tasa fija sin exenciones ni exclusiones. De esta forma, esa sería la contribución sin tener que radicar ninguna planilla adicional.

Para otros ingresos, solo habría que radicar planillas si el ingreso bruto de esas partidas excede un mínimo preestablecido.

En el caso del IVU, se debe considerar hacer un sistema uniforme entre el IVU municipal e IVU estatal y evitar así la radicación de dos planillas - estatal y municipal - por cada localidad, incluyendo planillas en cero cuando no hay actividad sujeta al IVU durante el mes. Otro elemento a considerar es el procesar el pago al Departamento de Hacienda directo del punto de venta. Así, el dinero llegaría directamente a Hacienda, que sería beneficioso para su flujo de efectivo. Imaginen si en lugar de que el terminal fiscal (IVU Lot o) enviara solamente información al Departamento de Hacienda sobre las ventas, se generara una transacción de la cuenta del comercio para enviar el IVU a hacienda y los municipios directamente y diariamente. Esto ayudaría a mejorar el flujo de efectivo del gobierno, reduciría la economía informal en efectivo y eliminaría el requisito de radicar planillas salvo para las partidas sujetas al impuesto por uso.

La simplificación del sistema contributivo facilitaría la labor de fiscalización y reduciría los costos de administrar el sistema. Según un estudio reciente de PwC, dado el reto de aumentar los recaudos dentro de un marco económico difícil, muchos países se han enfocado en la eficiencia administrativa, reduciendo sus gastos operacionales. Basado en los resultados del año fiscal 2012, los costos de Hacienda son un poco más de 9 centavos por dólar recaudado, lo cual compara con un promedio de 2.2 centavos en los gobiernos estatales. La simplificación debería impactar esta razón positivamente tanto en el lado de recaudos, al facilitar el cumplimiento, como en el lado de gastos, al reducir o simplificar las tareas administrativas. La tecnología es una pieza clave. En Puerto Rico tenemos mucha oportunidad para impulsar la radicación electrónica de planillas. Sospecho que solo un por ciento muy bajo de las planillas se radican electrónicamente. Sin embargo, en Puerto Rico hay más de 2 millones de usuarios de Facebook, así que no creo que sea un problema de acceso a tecnología. En los Estados Unidos, del total de planillas, un 63% se radicó electrónicamente. En el caso de los individuos, la proporción es aún mayor, de 83%. Países como Colombia han modernizado su sistema electrónico y le requiere a corporaciones con ingresos de más de \$260,000 rendir sus planillas electrónicamente. En los Países Bajos, un 100% de las planillas corporativas se rinden electrónicamente. El mayor y mejor uso de la tecnología contribuiría además a facilitar la tarea de fiscalización. Por ejemplo, hoy en día, Hacienda no puede hacer un pareo adecuado de la información que rinde la persona pagadora en sus informativas con las planillas de las personas receptoras del dinero.

Para concluir, una reforma contributiva tiene que incluir una discusión sobre cómo utilizar el sistema para promover el crecimiento económico. El mejor método de aumentar los recaudos no es aumentar las tasas impositivas o crear nuevos impuestos, sino fomentar el desarrollo económico. Un sistema balanceado, sencillo, transparente y predecible favorece el desarrollo económico. Pero también se puede usar el sistema para atender retos específicos. Como mencioné al principio, uno de los objetivos de un sistema contributivo es apoyar objetivos más amplios de crecimiento y competitividad.

Un ejemplo reciente de esto son las leyes 20 y 22 que persiguen atraer nuevos residentes y capital a la isla y promover el crecimiento del sector de servicios a través de la exportación. Este esfuerzo está rindiendo frutos y veo cada vez más personas interesadas en venir a hacer negocio en y desde Puerto Rico. Estas personas traen capital, ideas y experiencia y están generando actividad y empleo. Y no nos olvidemos del inversionista local - hay que darle herramientas adicionales. Tenemos que reactivar nuestra economía, y podemos utilizar el sistema contributivo para promover inversiones que generen actividad económica incremental. Sin embargo, es importante hacerlo de la forma más consistente posible con los principios de sencillez, transparencia y eficiencia.

En el pasado hemos recurrido a los créditos contributivos para incentivar actividades específicas. Si bien puede que hayan sido efectivos en algunos casos, no hemos sido disciplinados en analizar la efectividad de los créditos vis a vis el costo al erario. Además, muchas de las leyes no establecen máximos ni mecanismos adecuados que permitan una buena fiscalización. Una alternativa a los créditos contributivos podría consistir de erogaciones gubernamentales. Ambos métodos envuelven el desembolso de fondos públicos, ya que los créditos reducen el ingreso que recibiría el gobierno por otras contribuciones sobre ingresos no relacionadas a la actividad que se quiere incentivar. De esa forma se eliminaría el problema de fiscalización de los créditos contributivos y le daría certeza al gobierno sobre el impacto en el presupuesto ya que habría una partida específica presupuestada para ello. Además, se eliminaría el beneficio del intermediario adquirente de los créditos que no hace ninguna inversión que beneficie el desarrollo económico. Y, aún más importante, al tener que hacer desembolsos expresos de fondos público, se mejoraría el proceso de otorgación y se facilitaría la medición del impacto económico y, por ende, del beneficio público de esos incentivos.

Otra forma en que el sistema contributivo puede promover, o impedir, el desarrollo económico es en la manera que impacta la participación laboral. Esta es una particularidad de nuestra economía que tenemos que atender. Hoy en día, la

combinación de los programas de ayuda y el sistema contributivo hace que para muchos puertorriqueños sea más atractivo recibir beneficios que trabajar. Se debe considerar aumentar el ingreso que no estaría sujeto a contribución sobre ingresos y mantener un sistema de reembolso como el “earned income credit”. Desafortunadamente, el programa actual de “earned income credit” está en peligro. Creo que ésta es un área donde no debemos permitir que las presiones fiscales inmediatas comprometan nuestra competitividad a largo plazo. Alinear las contribuciones de individuos y los sistemas de beneficios para promover y recompensar el trabajo es la forma más efectiva de combatir la pobreza, reducir la inequidad y crear una sociedad más justa.

Porque, al fin y al cabo, el sistema contributivo debe reflejar la sociedad que aspiramos construir. La política contributiva impacta áreas tan fundamentales como la distribución de riqueza, la provisión de servicios públicos y la dirección de la economía en una sociedad. En Puerto Rico tenemos que darnos la oportunidad de entablar y participar en una discusión productiva que culmine en la creación de un sistema contributivo coherente, efectivo y eficiente.

Language:

Spanish

Source URL: <https://newsroom.popular.com/en-vi/node/346>

Links:

[1] <http://newsroom.popular.com/en-vi/category/universal-categories/%5Bcatpath-raw%5D-1>