



**RESUMEN DE LA PONENCIA DEL CNE  
ANTE LA COMISION DE HACIENDA Y FINANZAS PUBLICAS DEL SENADO  
SOBRE EL PROYECTO DE REFORMA CONTRIBUTIVA**

4/marzo/2015

La propuesta Ley de Transformación del Sistema Contributivo (PC2329 y PS1304) es un intento serio de llevar a cabo un cambio integral del sistema contributivo. La implementación de un IVA de base amplia tiene mucho sentido y podría ser el primer paso para comenzar una reforma estructural de la economía de Puerto Rico ya que fomentaría la reducción del consumo privado y aumentaría el ahorro y la inversión a largo plazo.

Sin embargo, el proyecto presentado tiene una serie de problemas profundos que ameritan que el mismo sea **repensado y reconsiderado**:

**Primero**, el proceso ha estado caracterizado por la falta de **transparencia** e información adecuada. La confusión y desinformación pública que se evidencia en el debate público actualmente se debe en gran parte a la decisión desatinada del gobierno de no hacer público el informe de KPMG en los inicios de la discusión. Peor aún, el proyecto de ley promueve la falta de transparencia en el cobro del IVA.

**Segundo**, el proceso se ha llevado a cabo de una manera **acelerada**, casi en “fast track”. Esta situación es particularmente preocupante cuando el propio Departamento de Hacienda ha dicho que esta medida plantea uno de los cambios más trascendentales de las últimas décadas.

**Tercero**, no se sabe si el Departamento de Hacienda cuenta con **los sistemas de administración**, la capacidad gerencial y los recursos operacionales para implementar una reforma de esta magnitud. Pero el anuncio de que contratarán dos empresas para desarrollar los sistemas de información necesarios para administrar y fiscalizar el IVA, sirve como indicador para determinar que la agencia no está capacitada en estos momentos. Si la agencia no logra reformar sus procesos internos a tiempo la implementación de la reforma podría ser un fracaso.

**Cuarto**, es inaceptable que el proyecto no contenga disposiciones específicas sobre el o los mecanismos para atender **la regresividad** ni una descripción detallada de los grupos a beneficiarse de dicho alivio.

**Quinto**, un punto importante que no se ha discutido mucho es cómo el gobierno utilizará los ingresos adicionales producto del IVA. De acuerdo con los datos financieros del propio Gobierno, el servicio de la deuda aumentará de \$ 1,365 millones en el año fiscal 2015 a \$ 1,949 millones en el año fiscal 2016, un incremento de \$584 millones, o un 42.7%. Pensamos que utilizar los ingresos adicionales exclusivamente para el **servicio a la deuda**, o peor, para tomar más dinero prestado para financiar barriles de tocino no es el mejor uso para estos fondos.

Es importante señalar que la opción de hacer recortes en exceso del 5% del Fondo General, no es viable sin (1) modificar las asignaciones por fórmula o (2) despedir a miles de empleados públicos.

**Sexto**, nadie ha explicado el impacto de la reforma contributiva sobre el **crecimiento económico** de Puerto Rico. 30 de las 31 simulaciones de la reforma contributiva publicadas por KPMG resultan en contracciones económicas entre 0.22% y 0.94% del PIB. La única simulación que genera un crecimiento positivo, aunque modesto, de 0.22%, fue la simulación que asumía (1) el reemplazo del sistema actual de contribuciones sobre ingresos con uno que aumentaba el umbral de ingreso exento a \$35,000 para los solteros y \$70,000 para los casados; (2) ningún cambio al IVU; y (3) que el IVA no se implementa en ninguna de sus modalidades.

**Séptimo**, en Puerto Rico existen decenas de **preferencias fiscales**. El problema es que no sabemos cuánto nos cuestan ni si son efectivas en lograr los propósitos para los cuales fueron legisladas. En la actualidad, muchos estudios indican que la importancia de los incentivos contributivos para atraer inversión externa ha sido sobreestimada. El nivel de tributación es sólo uno de muchos factores que influyen las inversiones de las compañías multinacionales.

Es necesario, entonces, necesidad repensar una estrategia económica que a todas luces ha llegado al final de su utilidad para Puerto Rico.

**Finalmente**, la imposición del IVA sobre los alimentos, las medicinas, los servicios médicos y los servicios educativos es inmoral e **injusta**.

**Por eso, recomendamos:**

**A. Posponer la Reforma Contributiva Propuesta** – Dados (1) el clima actual de incertidumbre fiscal y financiera; (2) el riesgo de implementación de la reforma; (3) la falta de tiempo para analizar a fondo la reforma propuesta, especialmente los

impactos económicos; y (4) la debilidad económica de Puerto Rico, sería imprudente proceder con una reforma contributiva de esta magnitud en estos momentos.

Hay que advertir que S&P ha alertado que evaluará el impacto de la implementación del IVA sobre los bonos emitidos por COFINA. Dependiendo de su dictamen, habría que (1) regresar a la mesa de dibujo (2) incumplir con los bonistas de COFINA; o (3) intentar obtener el consentimiento de los bonistas ya sea para enmendar el Trust Agreement o para aceptar la sustitución de colateral.

**B. Comenzar el Proceso de Reestructuración del Departamento de Hacienda** – El proceso de reorganización de los procesos gerenciales y de las operaciones del Departamento de Hacienda, incluyendo la creación de una agencia semiautónoma a cargo de la fiscalización del Código (análoga al IRS del gobierno federal de Estados Unidos) debe ejecutarse *antes* de implementar el IVA y el resto de la reforma contributiva.

**C. Convertir el IVU Actual en un IVA** – Una vez esté implementada la reestructuración del Departamento de Hacienda, o por lo menos lo suficientemente avanzada, se podría convertir el IVU actual en un IVA, con la misma base, a manera de proyecto piloto para identificar y corregir cualquier falla en los procesos de administración, fiscalización y cumplimiento antes de implementar un IVA de base más amplia.

**D. Refinar el Análisis para Determinar la Modalidad Óptima del IVA Para Puerto Rico** – Recomendamos que se analice más a fondo: (1) cual es la cantidad de recaudos adicionales necesaria para cerrar la brecha deficitaria del Fondo General; (2) los impactos económicos del IVA en una economía pequeña y extremadamente abierta como la de Puerto Rico en el contexto de una reforma que aumenta los recaudos del estado; (3) la opción de implementar un IVA de base amplia pero con varias tasas (tal vez tres como en España) que aplicarían a distintos bienes y servicios; y (4) eliminar todas las preferencias contributivas que son económicamente ineficientes.

**E. Implementar una Reforma Contributiva a Fondo** – Sólo entonces, después de hacer todo lo anterior, tendría sentido, en nuestra opinión, implementar una reforma contributiva con los siguientes elementos: (1) un IVA de base amplia y varias tasas; (2) una reducción considerable en los impuestos sobre el ingreso; (3) un esquema simplificado de tributación corporativa; y (4) una reducción en y mejor fiscalización de los incentivos otorgados bajo la Ley 73 y la Ley 20.

**F. Renegociar el Servicio de la Deuda de los Bonos de Obligación General**

– Se espera que el servicio de la deuda de los bonos de obligación general y otras deudas garantizadas por el gobierno central siga creciendo que exceda los \$2,300 millones en el 2028. Se debería considerar renegociar los términos de repago de esta deuda para darle un poco más de espacio fiscal al gobierno. Los fondos producto de este ahorro se podrían utilizar para aumentar la inversión pública y así estimular la economía, impulsar el crecimiento, reducir el desempleo, y aumentar el ingreso.

**G. Diseñar un Plan Financiero a Dos Años**

– Recomendamos que se diseñe un plan financiero de dos años para atender la situación fiscal a corto plazo, en lo que se refina el proyecto de reforma contributiva a fondo. Este plan podría incluir: (1) aumentar la tasa del IVU de 7% a 10%, gradualmente en dos etapas, lo que podría generar unos \$840 millones adicionales; (2) recortar gastos del Fondo General entre \$400 y \$500 millones, estos ahorros se podrían lograr eliminando gastos excesivos y redundantes, así como a través de mejor administración y gerencia; y (3) eliminar preferencias contributivas inefectivas, lo cual podría fácilmente generar unos \$500 millones adicionales, esto de acuerdo con un estudio recientemente publicado y comisionado por la Cámara de Representantes.

**H. Publicar un Informe Anual Sobre las Preferencias Fiscales**

– Este informe debe ser: (1) accesible, publicado regularmente, incorporado al proceso de presupuesto, y disponible en la Web; (2) completo, incluyendo todos los gastos fiscales, tanto los créditos, deducciones, exclusiones, exenciones, tasas especiales, etc., así como los gastos fiscales explícitos y los implícitos; (3) detallado, incluyendo el costo estimado de cada uno, el costo futuro, una descripción del trato especial, entre otros elementos, y (4) analítico, incluyendo una clasificación de los gastos fiscales, una evaluación de cuan efectivo ha sido en lograr ese propósito, y un análisis de la distribución de los beneficios por nivel de ingreso y tamaño de negocio.

**I. Esbozar una Nueva Estrategia de Desarrollo Económico**

– Es importante aprovechar el momento para: (1) identificar los sectores económicos en Puerto Rico que generan la mayor cantidad de conocimiento que podemos utilizar para movernos hacia la producción de bienes y servicios más complejos; (2) acumular el capital necesario—financiero, físico, natural, y humano—para desarrollar esos sectores; (3) desarrollar programas de entrenamiento especiales para capacitar trabajadores en los sectores identificados; (4) promover la investigación y la innovación en cada uno de esos sectores; (5) aprovechar la apertura de la economía de Puerto Rico, no sólo para lograr acceso a otros mercados, sino también para atraer los flujos de conocimiento, personas, capital, y tecnología necesarios para el desarrollo de nuestra capacidad productiva en los sectores identificados;

(6) establecer las instituciones que faciliten la creación de una base de producción nacional y la articulación de una red de eslabonamientos entre los diversos sectores productivos, condiciones indispensables para el desarrollo sostenido a largo plazo; y (7) enmarcar estos elementos dentro de un pacto social de desarrollo económico a mediano plazo y cuya implementación esté a cargo de un grupo de servidores públicos profesionales en conjunto con representantes del sector privado.