

# REFORMA FISCAL DE PUERTO RICO

## ASPECTOS INELUDIBLES PARA UNA REFORMA FISCAL EFECTIVA

*Sociedad Civil en Marcha\**

Buenas noches señor Presidente y Director Ejecutivo, y señores miembros de la Comisión Especial de Reforma Fiscal nombrada por el Gobernador de Puerto Rico.

Comparecemos a nombre de la organización Sociedad Civil en Marcha, una organización independiente y no partidista, sin fines de lucro, que está integrada por ciudadanos y diversos grupos de la sociedad civil puertorriqueña. Agradecemos a esta honorable Comisión la oportunidad para presentar ante ustedes nuestros puntos de vista sobre algunos aspectos que nos parecen

---

\* Ponencia de Sociedad Civil en Marcha, presentada el martes 22 de febrero de 2005, 8:00 PM en el Departamento de Hacienda en San Juan, Puerto Rico, ante la Honorable Comisión de Reforma Fiscal nombrada por el Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Honorable Aníbal Acevedo Vilá. Presentada por Ángel Israel Rivera Ortiz, Coordinador de la Comisión de Gobierno y Participación Ciudadana de Sociedad Civil en Marcha.

*ineludibles* en la realización de una Reforma Fiscal integrada y efectiva en Puerto Rico.

Celebramos que en el gobierno actual haya por fin la voluntad sincera de enfrentar la tarea de realizar una reforma fiscal integral, coherente y con miras a largo plazo. Y esperamos que dicha reforma relacione o enlace los recursos a allegarse a una mejor distribución y utilización de los mismos. Creemos que la reforma fiscal podría ser una manera de infundir mayor transparencia y agilidad a la gestión de gobierno.

*Lo primero que debe determinarse en el proceso de diseñar una reforma fiscal es cuáles son sus objetivos*, de modo que todos podamos saber qué se quiere lograr con ella. Sugerimos a esta honorable Comisión que elabore una respuesta ponderada a esta pregunta: *¿cuáles son los objetivos?*

Sugerimos a esta honorable Comisión que considere los siguientes cuatro objetivos principales que entendemos deben estar presentes de manera prioritaria en la reforma fiscal bajo consideración:

- (1) En primer lugar, el objetivo de la reforma fiscal no puede ser meramente recaudar más para cuadrar el presupuesto gubernamental. Por el contrario, la reforma fiscal debe ser un instrumento fundamental para organizar a corto, mediano y largo plazos las finanzas públicas, a fin de asegurar la prestación de servicios fundamentales a los ciudadanos en forma eficiente y eficaz, asegurándose que todos los individuos contribuyen en la medida en que les corresponde. Dado que desde hace muchos años se ha venido señalando que el aparato de gobierno de nuestro país ha perdido efectividad, *resulta imprescindible que la reforma fiscal venga acompañada de una estrategia paralela de reestructuración de la institucionalidad gubernamental*. Esa reestructuración debe buscar reducir el gigantismo burocrático, restituir y respetar en la práctica el principio y el sistema de mérito en sus áreas esenciales, tales como en el reclutamiento, retención, ascenso y adiestra-

miento de los empleados públicos, y establecer la profesionalización efectiva del servicio público, excluyendo el partidismo político de la Administración Pública. Esto conlleva redefinir funciones de las agencias e incorporar tecnologías para aumentar la productividad del trabajo público. Como consecuencia de todo ello, se podrá llegar al resultado, más adelante, *de un descenso en el costo del funcionamiento gubernamental. Hay pues que armonizar la reforma fiscal con la reestructuración gubernamental y con el uso eficiente de los recursos públicos mediante un estudio en profundidad de cómo puede reestructurarse la Rama Ejecutiva de nuestro gobierno. Es importante insistir en esto: la reforma fiscal necesita balancear funciones económicas, gerenciales e incluso políticas. No habrá un buen estado de gobernabilidad en el país si se intentan alcanzar objetivos de recaudación de ingresos sin atender los reclamos de mayor eficiencia en la gestión pública y en la prestación de servicios.* La reforma fiscal no será exitosa si no les hace sentido tanto a ciudadanos comunes como a inversionistas. Se trata pues de impulsar una reforma no simplemente para superar una situación de déficit sino para prevenirlos en el futuro.

- (2) En segundo lugar, una reforma fiscal debe tener como objetivo la *justicia social* y por ende ampliar la base contributiva para lograr un alivio considerable en la carga contributiva que pesa hoy desproporcionada e injustamente sobre los hombros de las clases medias y trabajadoras. El tratamiento contributivo para aquellos contribuyentes que se encuentran en el mismo nivel de ingresos debe ser similar y, correspondientemente, debe ser diferente para aquellos que se encuentran en diferentes niveles de ingresos.
- (3) Tercero, es necesario reconocer que los impuestos son instrumentos para lograr metas sociales, además de recaudadores de ingresos fiscales. Por ello es esencial

que el sistema tributario sea precisamente eso, un sistema integrado de impuestos, diseñado para promover las metas sociales, *incluyendo la promoción social mediante un desarrollo económico sustentable*. Esto debe incluir sistemáticamente la nueva política de promover la formación de capital puertorriqueño, así como incentivar, a esos fines, el ahorro por parte de los ciudadanos y, por lo tanto, desincentivar el consumo excesivo.

- (4) Cuarto, debe ser un objetivo medular de la reforma fiscal *eliminar todas las formas (legales o ilegales) de la evasión y elusión contributivas* de modo que los sectores que más acumulan riqueza en Puerto Rico hagan una contribución más justa, razonable y equitativa al sostenimiento del estado que, de muchas maneras, facilita sus negocios y sus ganancias. Definitivamente, es necesario desincentivar la evasión contributiva que al parecer se percibe ahora por muchos sectores como una forma de ahorro. Esto implica que se hace inevitable, reformar el Departamento de Hacienda, y muy concretamente, su unidad de fiscalización. Por otro lado, al presente, el sistema contributivo está plagado de tratamientos preferentes a sectores sociales privilegiados, sin que se haya examinado cuáles de esas preferencias promueven el desarrollo y cuáles sencillamente conceden privilegios adicionales a quienes no los necesitan.

Para atender adecuadamente el primer objetivo de planificar una nueva estructura del estado *es preciso partir de una definición clara de cuál es el rol o papel del estado en nuestra sociedad*. El papel principal del estado no puede ser convertirse en una agencia de empleo ni mucho menos en un lugar en el cual se premia con plazas de trabajo a quienes hacen méritos en las luchas eleccionarias en beneficio de un partido político. Tampoco puede ser la concesión de subsidios, créditos y otras preferencias contributivas a sectores en posiciones de privilegio. Por otra parte, además de

ubicar el rol del estado como institución para manejar y resolver efectivamente los asuntos públicos, y las cuestiones del interés general y el bien común, uno de los roles importantes del estado tiene que ver con ayudar a redistribuir los recursos de la sociedad para reducir las serias desigualdades económicas y sociales entre los ciudadanos y ciudadanas. Toda reforma fiscal, por tanto, *debe tender a nivelar las desigualdades existentes y no a agravarlas*. Este particular rol del estado como *promotor de la justicia social* establece la relación estrecha entre el primer objetivo de planificar su reestructuración y los objetivos de reducir la carga contributiva de la clase media y terminar con la impunidad de la evasión contributiva legal e ilegal.

La delimitación del estado a sus roles esenciales va a llevar necesariamente a un compromiso decidido con la reducción del aparato burocrático gubernamental y con la disminución de *gastos gubernamentales excesivos* vía la eliminación de la duplicación de esfuerzos y otras prácticas que encarecen el costo del gobierno. Es imprescindible que el diálogo que se ha abierto sobre la reforma fiscal promueva un compromiso de todas las fuerzas sociales en Puerto Rico a favor de *restablecer el principio de mérito en el reclutamiento y ascenso de empleados públicos despolitizando el empleo en el gobierno*. No podemos continuar con un gobierno excesivamente costoso y además ineficiente porque la lealtad principal de sus funcionarios y empleados es con el partidismo en lugar de con el servicio público. Es necesario promover una transformación en la cultura de lealtades para evitar males que incrementan innecesariamente el gasto público tales como:

- (a) Empleos públicos como pago a militancia partidista;
- (b) Pérdida de millones de dólares del erario por las continuas demandas por discriminación político-partidista incluyendo cientos de millones en gastos de asesoramiento legal que no serían necesarios con otro tipo de ordenamiento en la Administración Pública; y

- (c) La situación de muchos empleados públicos que reciben salario pero no rinden labor efectiva porque el interés y la desconfianza partidista terminan por aislarlos de su trabajo. El gobierno no puede ni debe seguir gastando en salarios de empleados públicos que no rinden labor eficiente no porque no quieran ellos rendirla sino porque los propios criterios del partidismo político los excluyen del cumplimiento cabal de sus responsabilidades de trabajo.

En resumen, hay que determinar *cuáles son los campos de acción en los cuales deseamos intervenga el estado* incluyendo los objetivos para cada campo de acción. Este proceso de análisis debe ser parte de un esfuerzo de concertación entre las fuerzas políticas y sociales del país, tal como se ha hecho en los países que han logrado superar déficits crónicos y crisis de ingobernabilidad. Los sindicatos, los empresarios, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil de Puerto Rico deben participar en un proceso estructurado para redefinir qué estado queremos y qué tipo de desarrollo queremos y necesitamos. Una vez eso se haya determinado, será imperativo decidir también, en forma consensuada, cuáles son los mejores modos para lograr tales objetivos.

La reforma fiscal debe darle atención a los medios y maneras de *incrementar la eficiencia y la eficacia de los procesos gubernamentales*. Para ello es necesario promover una cultura de *evaluación por resultados* en todos los programas y para todas las políticas públicas que se adopten. A tales fines, deberán implantarse planes de acción para una evaluación escalonada y periódica de los programas gubernamentales utilizando técnicas apropiadas de análisis presupuestario.

Un paso ineludible en la consideración de los objetivos segundo, tercero y cuarto mencionados anteriormente es *analizar y reformar la política de subsidios, créditos, incentivos y exoneraciones del actual Código de Rentas Internas*. Es algo que los

*ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil exigimos como una medida impostergradable.*

Es necesario determinar, por ejemplo, cuáles incentivos no están llenando su cometido de promover inversión para proceder a eliminarlos y allegar así más recursos al fisco. Y hay que integrar modelos, como los existentes en otros países, mediante los cuales los incentivos contributivos a las grandes empresas se vinculan de forma clara a la contribución de las empresas a inversión social, como por ejemplo en construcción de viviendas de interés social, algo que va siendo cada vez más necesario en un país como el nuestro en el cual no ya solamente los pobres, sino incluso la clase media, tiene dificultades para tener una vivienda propia por el modo en que se ha disparado el costo de las nuevas viviendas. Es necesario vincular las exenciones contributivas a inversión social en los sectores más necesitados del país de modo que el sector privado se corresponsabilice con el sector público en la elevación de los niveles de vida de todos los ciudadanos. De esta manera, se estaría buscando cumplir más efectivamente con el objetivo de justicia social.

A fin de lograr los cuatro (4) objetivos señalados, y cualesquiera otros que atiendan al bien común, *es imprescindible que la reforma fiscal sea coherente y unificadora*, es decir, que se integren adecuadamente todos los sistemas de recaudación del Gobierno del Estado Libre Asociado incluyendo los municipales. *Es necesario diversificar las fuentes de ingresos de los municipios y crear algún sistema de regionalización* que propenda a sumar recursos de diversos municipios para la prestación de servicios públicos y para la promoción del desarrollo económico, no aisladamente por municipios, sino por regiones bien integradas, bien definidas y establecidas de acuerdo con las realidades de los flujos existentes de interacción económica y sociológica. Consecuentemente, cualquier esfuerzo de imponer contribuciones municipales adicionales de forma separada a los esfuerzos de la Reforma Fiscal Integrada que se propone debe detenerse por el momento y hasta tanto se desarrolle por concertación entre el estado y los gobiernos municipales el Plan Integrado.

Si queremos una Reforma Fiscal efectiva y exitosa, *es preciso integrar a los ciudadanos y ciudadanas, y a los diversos sectores interesados y afectados*, en el proceso de toma de decisiones sobre la misma. Debe haber *un amplio proceso de diálogo y concertación entre el gobierno y los actores políticos y sociales*, de modo que, entre todos, podamos crear un Sistema Fiscal Integrado, con un nuevo código de rentas internas, no con meros parches o enmiendas al existente. Un nuevo código que realmente sea el producto de la concertación entre diversos sectores, como ocurre ya desde hace un tiempo en muchos de los países más desarrollados del mundo.

*Los procesos de concertación y la participación ciudadana son vitales* para garantizar que el nuevo sistema cuente con el apoyo y la solidaridad de los diversos sectores económicos y sociales del país. Esa es la nueva manera de hacer política, de hacer gobierno y de adoptar políticas públicas. Puerto Rico no puede continuar ajeno a esos nuevos procesos.

*Invitamos a esta Comisión a estudiar las estructuras impositivas de otros países y de los estados federados de Estados Unidos* a fin de examinar modelos exitosos que podrían ajustarse a las realidades y necesidades de Puerto Rico. Chile, por ejemplo, ha seguido un proceso sumamente interesante de discutir y acercar posiciones sobre la reforma fiscal el cual le ha permitido superar la tentación de enfocar sólo el corto plazo y le ha ayudado a sentar las bases para que la política fiscal rinda frutos de sustentación y gobernabilidad hacia el futuro. Incluimos un artículo de referencia que les puede ser útil.

Finalmente, Señor Presidente y Director Ejecutivo, y a modo de conclusión, proponemos a esta honorable Comisión que, además de considerar seriamente las recomendaciones específicas precedentes, les plantee a las autoridades gubernamentales pertinentes que el objetivo final de la reforma fiscal debe ser *el imprimirle racionalidad y coherencia a las acciones y a las decisiones públicas*. Cuando la falta de racionalidad y la incoherencia entre agencias del gobierno se generalizan en cualquier país, es evidente que sólo pueden resultar de ello: la existencia de un gobierno menos

efectivo y eficiente, serios problemas de ingobernabilidad y una estructura gubernamental más dispendiosa, más derrochadora en el uso de los dineros públicos. Señor Presidente y Director Ejecutivo, y demás miembros de la Comisión de Reforma Fiscal: creemos que de eso precisamente se trata la Reforma Fiscal que debemos acometer ahora, de superar pronto y eludir en adelante una situación tan onerosa como injusta en el escenario gubernamental puertorriqueño. Muchas gracias.

## NOTA

Contribuyeron de una forma u otra a la preparación de esta ponencia los siguientes ciudadanos y ciudadanas:

- Dr. Hermenegildo Ortiz Quiñones, ex Secretario de Transportación y Obras Públicas y ex Presidente e la Junta de Planificación, y Profesor en la Escuela Graduada de Administración Pública Roberto Sánchez Vilella de la Facultad de Ciencias Sociales del Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico.
- Dra. Marcia Rivera, Miembro del Comité Coordinador de Sociedad Civil en Marcha y analista política.
- Profesora Alicia Rodríguez Castro, ex directora del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales del Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico.
- Dr. César Rey Hernández, ex Secretario de Educación y ex Decano de Asuntos Académicos de la Universidad del Sagrado Corazón.
- Dr. Ramón Cao, ex Decano Asociado de la Facultad de Ciencias Sociales del Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico y profesor jubilado del Departamento de Economía de dicha facultad.
- Dra. Isabel Feliciano, profesora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales del Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico.
- Dr. Leonardo Santana Rabell, profesor de la Escuela Graduada de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Sociales del Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico.
- Dra. Mareia Quintero Rivera, profesora de la Facultad de Humanidades del Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico y representante del partido local Alternativa Ciudadana.
- Sr. Iván Rivera Reyes, estudiante del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales del Recinto de Río Piedras de la Universidad de

Puerto Rico y representante de la Fundación Acción Democrática Universitaria, capítulo universitario del Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico.

- Dr. Ángel Israel Rivera Ortiz, catedrático del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales del Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico, representante de la Fundación Acción Democrática Puertorriqueña y miembro del Comité Coordinador de Sociedad Civil en Marcha.