

INFORME AL GOBERNADOR DEL
ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO,
HONORABLE ANIBAL ACEVEDO VILÁ,
DE LA COMISIÓN ESPECIAL PARA LA

REFORMA FISCAL DE PUERTO RICO*

INTRODUCCIÓN

La Comisión Especial para la Reforma Fiscal (CERF) fue creada el 18 de enero de 2005 por el Gobernador de Puerto Rico, Hon. Anibal Acevedo Vilá mediante la Orden Ejecutiva Número OE-2005-05. Dicha Orden Ejecutiva establece claramente la misión de esta Comisión que es la siguiente:

- Llevar a cabo un análisis acerca del sistema contributivo vigente en Puerto Rico y de aquellos estudios que han evaluado alternativas y han sido presentados ante el país, con miras a que se corrijan los factores que inciden en el aumento paulatino de personas que deciden entrar a formar parte de la economía informal y que garantice una mejor distribución de la carga impositiva.

* Informe presentado al Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Hon. Anibal Acevedo Vilá, por la Comisión Especial para la Reforma Fiscal de Puerto Rico, el 4 de mayo de 2005. (Se publica este documento tal y como apareció en su versión original. Sólo se ha modificado su formato para ajustarlo al de esta publicación. El índice que incluía ha sido suprimido. N. del E.)

- Evaluar y recomendar una reforma contributiva y las medidas necesarias para reducir el gasto gubernamental. Además, analizar los incentivos que se han otorgado que no son costo-efectivos y los subsidios del Gobierno Central a corporaciones públicas.
- Incluir recomendaciones específicas de aquellas medidas que sean necesarias para:
 - reducir el gasto gubernamental;
 - lograr mayor justicia contributiva y;
 - hacer que las operaciones del Gobierno sean ágiles y los servicios que se le proveen a la ciudadanía sean efectivos.
- Rendir un informe público en o antes del 30 de abril de 2005 con los hallazgos, conclusiones y recomendaciones para una reforma fiscal y contributiva.

Los miembros que participaron en esta Comisión, según nombrados por el Gobernador de Puerto Rico son:¹

- CPA Andrés Morgado Nácer, Presidente del Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico y Co-Presidente de esta Comisión.
- Prof. Luis R. Benítez Hernández, Presidente de la Asociación de Economistas de Puerto Rico y Co-Presidente de esta Comisión.
- Dra. Palmira N. Ríos González, Directora de la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico.
- Dr. Edwin Irizarry Mora, Catedrático en Economía de la Universidad de Puerto Rico, Recinto Universitario de Mayagüez.²
- Hon. Juan Carlos Méndez Torres, Secretario del Departamento de Hacienda.
- Ing. Ileana Fas Pacheco, Directora de la Oficina de Gerencia y Presupuesto.

- Hon. José Aponte de la Torre, Alcalde de Carolina y Presidente de la Asociación de Alcaldes de Puerto Rico.
- Hon. Aníbal Meléndez, Alcalde de Fajardo y Presidente de la Federación de Alcaldes de Puerto Rico. (Representado por el Lcdo. Raúl Santiago, Asesor de la Federación de Alcaldes de Puerto Rico).

El Director Ejecutivo de esta Comisión fue el Sr. Carlos M. Cuevas Viera, Consultor Gerencial.

Los Asesores de esta Comisión fueron los siguientes:

- CPA Grisselle Labadie Jackson - Asesora Principal del Secretario de Hacienda
- Lcda. Vanesa Franco Fernández - Asesora del Secretario de Hacienda
- Sr. William Lockwood -Presidente Banco Gubernamental de Fomento
- Dr. José Antonio Herrero - Economista
- Sra. Aida I. Pagán Ríos Gerente del Área de Presupuesto, Oficina de Gerencia y Presupuesto
- Lcda. María Ivonne Díaz López Subdirectora de la Oficina de Gerencia y Presupuesto

Esta Comisión, en el descargo de sus responsabilidades y cumpliendo con el mandato expreso de la Orden Ejecutiva antes mencionada, citó para evaluar sus recomendaciones y sugerencias a los siguientes grupos y personas interesadas:

- Colegio de Contadores Públicos Autorizados
- Dr. Ramón Cao
- Oficina de Gerencia y Presupuesto
- Sub-Comité de Asuntos Económicos del Comité de Transición del Gobernador de Puerto Rico
- Cámara de Comercio de Puerto Rico
- Asociación de Bancos de Puerto Rico
- Federación de Municipios de Puerto Rico
- Central Puertorriqueña de Trabajadores

- Programa de Solidaridad de la Unión de Trabajadores de la Industria de Electricidad y Riego (PROSOL UTIER)
- Sociedad Civil en Marcha
- Liga de Cooperativas de Puerto Rico
- Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico
- AFL-CIO
- Pharmaceutical Industry Association (PIA)
- Mayoristas, Importadores y Distribuidores de Alimentos (MIDA)
- Hon. William Miranda Marín, Alcalde de Caguas
- Departamento de Hacienda
- Misión Industrial de Puerto Rico
- Colegio de Médicos Cirujanos
- Centro de Recaudaciones de Ingresos Municipales (CRIM)
- Lic. Erick G. Negrón Rivera
- Asociación de Distribuidores de Automóviles de Puerto Rico
- Fondos Unidos de Puerto Rico
- Sr. José Celso Rivera
- Sra. Lillia Planell Hernández

A continuación se discuten los puntos más sobresalientes de la información provista por los grupos antes mencionados y las deliberaciones internas de los miembros de la Comisión. Sin embargo, es importante señalar que este documento, aún cuando pretende proveer un punto de partida sólido para el establecimiento de una reforma fiscal cónsona con los objetivos enunciados, no puede considerarse exhaustivo y abarcador.

Un proyecto de reforma deberá contar con elementos de análisis adicionales que nos permitan aquilatar el impacto de las reformas sobre los individuos, el desarrollo económico del país y sobre el gobierno mismo. Las propuestas requieren también de la elaboración de medidas transitorias algunas de las cuales representarán una inversión en la construcción de una nueva forma de gobernar.

OBJETIVOS DE LA REFORMA FISCAL

INTRODUCCIÓN

El reformular el sistema fiscal de un país es un asunto que se debe hacer con suma cautela. El conjunto de instrumentos impositivos así como del gasto público establecen marcos de referencia que las personas y las empresas utilizan para la toma de decisiones. Cuando se cambian las reglas tributarias, las decisiones tomadas en el pasado pueden crear consecuencias imprevistas y hasta perjudiciales.

La continua modificación de leyes impositivas y de gasto público generan incertidumbre en la economía, aumenta los costos de transacciones, reduce la eficiencia y por ende la capacidad productiva de la economía.

No obstante, las circunstancias económicas por las que atraviesa Puerto Rico hacen necesario que se realice una modificación fundamental y profunda del sistema impositivo y del gasto público. Los desequilibrios fiscales se han convertido en un fenómeno recurrente en el país. *Es por esto que la reforma fiscal que se realice debe buscar soluciones reales y permanentes al desfase entre las necesidades legítimas del gasto del Gobierno y la capacidad de recaudos de recursos a través del sistema tributario.*

En Puerto Rico la evidencia histórica refleja que el sistema fiscal ha estado confrontando cambios frecuentes, que a pesar de las buenas intenciones de sus propulsores, los mismos han sido desarticulados. Esto provocó: la degeneración del sistema actual, resultados contrarios a los anticipados e incertidumbre adicional en la economía, lo que se traduce en costos muy superiores a los anticipados. Sin embargo, esto no significa que el sistema deba mantenerse inalterado, ya que un sistema fiscal y contributivo será eficiente en la medida en que responda a las condiciones socioeconómicas y a las preferencias de la sociedad.

Cuando las condiciones socioeconómicas y las preferencias colectivas se transforman, es necesario reevaluar el sistema para atemperarlo a las nuevas condiciones que imperan en la socie-

dad. Esta reestructuración debe hacerse en forma integrada, no a base de cambios inconexos que desarticulen la integridad del sistema como ha sido la experiencia de los tres intentos anteriores de Reforma Contributiva realizados en 1975, 1987 y 1994 y de los cambios en la estructura gubernamental de las últimas décadas.

OBJETIVOS

El diseñar la reforma fiscal requiere el determinar cuáles han de ser los objetivos de la misma. Como objetivos principales de la reforma fiscal se ha de considerar lo siguiente:³

- Atemperar el sistema fiscal de Puerto Rico a las condiciones socioeconómicas actuales y con miras al futuro.
- Organizar a corto, mediano y largo plazo las finanzas públicas, con el fin de asegurar la prestación de los servicios fundamentales a los que tiene derecho el ciudadano en forma eficiente y eficaz.
- Alcanzar justicia contributiva, lo que implica el ampliar la base contributiva para lograr un alivio considerable en la carga impositiva que pesa hoy desproporcionadamente e injustamente sobre los hombros de los sectores asalariados. El tratamiento contributivo para aquellos contribuyentes que se encuentran en el mismo nivel de ingresos debe ser similar, y a su vez, debe ser diferente para aquellos que se encuentre en diferentes niveles de estilos de vida.
- Fomentar el ahorro y el desarrollo económico sustentable del país.
- Eliminar todas las formas de la evasión contributiva 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 distintas formas, facilita sus negocios y sus ganancias.

- Estimular y promover la política pública de que cada familia puertorriqueña tenga un hogar propio.
- Reducir el gigantismo gubernamental para dar paso a una estructura ágil, efectiva y eficiente.
- Controlar el endeudamiento público.
- Reestablecer la credibilidad del gobierno ante el pueblo, el gobierno federal y las casas evaluadoras de crédito.
- Promover la autosuficiencia de la población a través del trabajo o el auto empleo.

Es necesario reconocer que los impuestos no son objetivos en si mismo, sino que constituyen un instrumento para lograr metas sociales. Por ende, es esencial que el sistema tributario sea uno integrado por una variedad de impuestos dirigidos a cumplir con la misión del gobierno.

MISIÓN DEL GOBIERNO

La misión del Gobierno de Puerto Rico es promover el bienestar general y asegurar el disfrute cabal de los derechos civiles y humanos del pueblo. La gestión gubernamental debe estar dirigida a crear las condiciones para el fiel cumplimiento del pacto social plasmado en la Constitución. La ciudadanía a su vez tiene la obligación de cumplir con sus responsabilidades hacia el gobierno y la sociedad.

La propuesta de una reforma fiscal necesariamente nos obliga a reevaluar los componentes vitales de gobierno y sus objetivos y prioridades presupuestarias. Dado que este ejercicio obliga un replanteamiento del sistema gubernamental, es necesaria la colaboración del gobierno, los partidos políticos, los sectores empresariales, sectores sindicales y la sociedad civil. La articulación que este proceso construya, permitirá las relaciones de gobernabilidad necesarias para gestar un proyecto de desarrollo económico y social como también sentará las bases para la estabilidad y continuidad de esas políticas.

El proceso de identificación de los compromisos del gobierno con la ciudadanía necesariamente se inicia con las funciones establecidas estatutariamente en la Constitución del Estado Libre Asociado. En su Artículo 4 aparecen identificados los departamentos requeridos por el Gobierno de Puerto Rico: Estado, Hacienda, Instrucción Pública (hoy Educación Pública), Salud, Justicia, Trabajo, Agricultura, Comercio y Obras Públicas. Otras funciones gubernamentales se derivan de compromisos tales como las protecciones contra la discriminación, el derecho de las personas confinadas a la rehabilitación, las obligaciones del sistema de justicia ante los derechos de las personas acusadas, el derecho al disfrute de la propiedad privada y la protección de los recursos naturales, entre otros. La Constitución estipula además los lineamientos básicos del rol y responsabilidades de los municipios. La dependencia de los municipios en el gobierno central es aún hoy en día una de las debilidades del sistema de gobierno.

Si bien es cierto que la Constitución, como pacto social estipula varios componentes vitales del Gobierno de Puerto Rico, ello no nos libera del ejercicio de redefinición de su misión a la luz de los constantes cambios que confronta toda sociedad. La necesidad de justificación en función del pacto social y de los nuevos desarrollos es tanto más necesaria en el caso de las entidades gubernamentales creadas por la vía legislativa. Desde la creación del ELA han proliferado las agencias gubernamentales. Muchas surgen como resultado de nuevas necesidades y la expansión en los compromisos sociales o como consecuencia de la expansión en el reconocimiento de los derechos ciudadanos. Otras agencias, desafortunadamente han surgido de la ineficiencia del proceso mismo, como respuesta a situaciones coyunturales o de procesos eminentemente políticos. Este cuadro está plagado de duplicación de funciones, ineficiencias, conflictos jurisdiccionales, competencia intra-gubernamental y exceso de gastos.

El presupuesto, como instrumento para ordenar las prioridades de un país, tiene que partir de las obligaciones que se derivan del pacto social. En la medida que la visión de presupuesto

no parte de la identificación de servicios esenciales y el acuerdo de nivel de servicios, no podemos aceptar como correcto el nivel de gastos del gobierno. Un presupuesto inflexible, que parta de partidas fijas y que no contemple adecuadamente necesidades futuras no puede satisfacer las necesidades presentes y futuras de la sociedad puertorriqueña. *Este escenario hace impostergable la necesidad de justificar la gestión de todas las agencias gubernamentales. Cada una de las entidades gubernamentales tendrá que articular claramente su misión a la luz del compromiso central del Gobierno de Puerto Rico.* Este proceso necesariamente tiene que ser uno crítico, basado en indicadores evaluativos de ejecutoria, que propenda la participación de amplios sectores de la sociedad y que genere un plan de futuro para la entidad.

El proceso de evaluación de la misión de nuestro gobierno tiene que contemplar el impacto de otros desarrollos que impactan la gestión gubernamental tales como el impacto de la legislación, órdenes ejecutivas y judiciales, las transformaciones en los mercados con particular énfasis en la globalización, y el desarrollo del tercer sector.

GOBIERNO CENTRAL Y MUNICIPAL

El Gobierno Central y las administraciones municipales requieren iniciar un proceso de revisión y transformación del marco institucional (leyes, reglamentos, procesos, agencias), y la elaboración de modelos de colaboración y concertación entre el gobierno central y los municipios y entre los municipios mismos con el fin de proveerle a Puerto Rico lo necesario para enfrentar los retos de la sociedad y la economía actual.

Los principios básicos del proceso de revisión deben ser:⁴

- Flexibilidad
- Reestructuración
- Capacidad de innovación
- Productividad
- Sustentabilidad
- Pluralismo

- Transparencia
- Participación

Por lo tanto, es necesario realizar una evaluación holística de la funcionalidad de las agencias gubernamentales y de los municipios, la evaluación de procesos claves como el de planificación del uso del suelo, el desarrollo de esquemas adecuados de reorganización y en fin, proveer a Puerto Rico con un marco institucional que responda a la realidad socioeconómica actual, además de ser congruentes con las tendencias internacionales y la globalización. Esto podría requerir la derogación de legislación que impida irrazonable la asignación de recursos para actividades colaborativas.

OBJETIVOS DE LOS IMPUESTOS

INTRODUCCIÓN

Las personas pagan sus impuestos porque la ley lo exige. El pago de impuestos no es un acto voluntario. Por lo tanto, las personas tratan de modificar su conducta para reducir, en lo posible, la obligación tributaria y resisten el pago de impuesto de diversas formas. Lo anteriormente expresado provee una descripción de conducta que es medular para la teoría y la administración tributaria. Es importante que la reforma fiscal y contributiva establezca principios, criterios y parámetros que limiten la autoridad impositiva del estado. El propósito es restringir la arbitrariedad que pueda ocurrir en la autoridad del estado para gravar impuestos, de manera que el sistema tributario no se convierta en un instrumento de los gobernantes para explotar a los gobernados, o a sectores sociales particulares.⁵

Otro aspecto crucial para el diseño de un nuevo sistema impositivo es reconocer la disposición que tienen los agentes económicos para modificar su conducta, si ello resulta en eludir o reducir sus obligaciones tributarias. Es frecuente que las

personas y las empresas modifiquen sus maneras de operar para disminuir, en lo posible, los montos de sus obligaciones fiscales. El costo en recursos en que se incurra por las modificaciones de conducta destinadas a eludir o reducir la obligación tributaria se denomina *carga excesiva del impuesto*. Los recursos que se utilicen para reducir la obligación fiscal del agente económico no estarán disponibles para el estado, a la vez que tampoco están disponibles para aumentar la producción social en la economía. Por ello es que el uso de recursos que se dedican a reducir la obligación tributaria de un agente económico constituye una carga excesiva que el gravamen impone a la sociedad.

Si un impuesto gravase en igual manera todas las actividades que pudiera llevar a cabo un agente económico, éste no tendría manera de modificar su conducta para esquivar o disminuir su obligación tributaria. En tal caso, ese impuesto no tendría carga excesiva.

Resulta entonces que, mientras mayor sea el número de actividades incluidas en la base gravada de un impuesto, menores son las oportunidades que tiene el agente económico para modificar su conducta y evitar su pago; por lo que, en consecuencia, mientras más amplia sea la base de un impuesto, menor tiende a ser su carga excesiva.

De esa forma, se puede clasificar a los impuestos en de *base amplia* y de *base específica*. Los impuestos de base amplia son los que gravan de igual forma a un conjunto extenso de actividades económicas. Un ejemplo de impuesto de base amplia es la tributación al ingreso. Este incluye en su base gravable a toda actividad remunerada, por lo que la única manera para eludir su pago es a través de la concesión de tratos tributarios preferentes a actividades particulares que generen ingreso, o en el extremo de no devengar ingreso monetario. El sistema de impuesto de base amplia permite responder mejor a cambios y fluctuaciones en el mercado.

Por su parte, los impuestos de base específica son aquellos que gravan una actividad económica en particular. Ejemplos de este tipo de impuesto son los arbitrios a las bebidas alcohólicas, ciga-

rrillos, petróleo. Estos impuestos solamente gravan el consumo del bien especificado, por lo que es factible eludir su pago si la persona reduce o elimina su consumo de tales bienes, dedicando ese ingreso al consumo de otros bienes. Los impuestos específicos generalmente están dirigidos a modificar comportamiento, como por ejemplo los impuestos verdes, los cuales desalientan el abuso de los recursos naturales y el medio ambiente.

Por tal motivo, *el nuevo sistema tributario que se implante debe recurrir a mayor uso de los impuestos de base amplia para recaudar ingresos fiscales con los menores costos de eficiencia —menor carga excesiva— para la economía. Sin embargo, se debe continuar con el uso de los impuestos de base específica existentes ya que tienen funciones correctivas y de modificación de conducta que deben seguir en la sociedad puertorriqueña.*

OBJETIVOS

El estado desempeña una función vital en la asignación y distribución de los recursos con que cuenta la sociedad. Es a través de los impuestos gravados que se logra financiar la gestión del estado. Además, por medio de los impuestos también se promueven patrones de conducta, en los agentes económicos, para lograr objetivos sociales.

“Los objetivos sociales son múltiples. Suelen incluir la provisión de bienes colectivos, así como la promoción de mayor equidad social, la protección del medioambiente, el estímulo a la inversión y a la creación de empleos, el uso ordenado de los suelos y otros recursos naturales, el desarrollo de la infraestructura, garantías de servicios de salud, educación y vivienda para la población, etc.; junto a otros objetivos más específicos, como la previsión de accidentes de tránsito, la rehabilitación de confinados y adictos a drogas, la preservación de lugares y estructuras históricas, etc. El logro de la típica multiplicidad de objetivos sociales requiere la acción coordinada de múltiples instrumentos impositivos y los gastos del gobierno. Como los objetivos sociales son múltiples, las partidas de gasto gubernamental y los tipos de impuestos

gravados tienen que también ser múltiples, a la vez que han de estar coordinados y orientados al logro del conjunto de los objetivos que haya adoptado la sociedad. Ello es necesario para que las acciones de los diferentes impuestos se refuerzen entre sí, en lugar de oponerse y cancelar sus esfuerzos.”⁶

El nuevo sistema contributivo que se implemente en Puerto Rico debe cumplir con los siguientes objetivos:⁷

- *Financiamiento adecuado de la gestión del estado*, para cumplir con el principio de suficiencia: para ello es necesario tener claro cual es la magnitud de los recursos que se desean transferir del sector privado al gubernamental.
- *Simplicidad, conveniencia y economía*: el sistema debe minimizar los costos de administración para el fisco y los cumplimientos para los contribuyentes.
- *Eficiencia*: la interacción de los impuestos adoptados debe reducir al mínimo los efectos distorsionados que generan sobre las decisiones económicas, esto es, deben minimizar la carga excesiva del sistema contributivo.
- *Neutralidad*: complementa el objetivo anterior, al proponer que si los mercados son eficientes y los precios relativos resultantes son adecuados, el conjunto de los impuestos deben evitar modificar los precios.
- *Equidad*: tiene dos dimensiones: equidad entre los sectores en la sociedad y equidad intergeneracional:
 - a. *Equidad social*: Al gravarse impuestos se modifica la distribución social del ingreso, por lo cual se han de gravar de acuerdo a la habilidad de pago de cada contribuyente y promoviendo la equidad distributiva que desee la sociedad.
 - b. *Equidad intergeneracional*: Los mercados utilizan o comprometen en el presente el uso de recursos no renovables, sin tomar en consideración sus conse-

cuencias sobre las generaciones futuras. Al estado le corresponde y a su sistema de gastos e ingresos (incluyendo los ingresos tributarios y la deuda pública) tomar en consideración los intereses de las generaciones futuras en la disposición y uso presente de los recursos.

Además, es necesario analizar las consecuencias de cambiar el sistema impositivo, ya que esto no se debe hacer de forma aislada. Precisamente, muchos de los problemas que hoy están presentes en el sistema contributivo puertorriqueño tienen su origen en que se han adoptado múltiples cambios evaluándolos en forma aislada, sin tomar en consideración las consecuencias esperadas al integrar el cambio tributario con la operación del resto del sistema económico de Puerto Rico.

MECANISMOS DE RECAUDACIÓN⁸

La mayor parte de los recaudos contributivos en Puerto Rico están destinadas al Gobierno Central, e ingresan al Fondo General del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, que es administrado por el Departamento de Hacienda. El Fondo General es la principal fuente para financiar los gastos corrientes del Gobierno Central, los ingresos de este Fondo provienen de las siguientes fuentes:

- Impuestos sobre el ingreso (de individuos y corporaciones)
- Impuesto sobre herencias y donaciones
- Gravámenes al consumo
- Licencias
- Ganancias de loterías, multas, derechos y otros
- Devoluciones de aranceles de aduana y de arbitrios sobre embarques a los Estados Unidos de espíritus destilados y tabaco cobrados en Puerto Rico por el Gobierno Federal.

Los Ingresos Netos al Fondo General ascendieron a \$7,985.4 millones en el año fiscal 2004.⁹

Además las empresas y las personas también tienen que pagar ciertos gravámenes al Gobierno Federal, particularmente impuestos sobre nóminas, donde la mayor parte de ellos corresponde a aportaciones al Sistema del Seguro Social. En el año fiscal 2004, el Gobierno Federal recaudó ingresos de \$3,368.3 millones de los contribuyentes residentes en Puerto Rico, de los cuales \$2,710.7, o el 80.5 por ciento del total, fueron por pagos por concepto del Seguro Social.¹⁰

La siguiente Tabla presenta la distribución de los ingresos al Fondo General por sus partidas principales para el año fiscal 2004. Se observa que la principal fuente de ingresos fiscales lo fue la tributación al ingreso, que aportó el 66.3% del total. De los \$2,496.7 millones recaudados por la imposición al ingreso, \$2,801.2 millones provinieron de impuestos gravados al ingreso de las personas y \$2,496.7 millones de gravámenes al ingreso de las corporaciones, por lo que cada una de esas fuentes aportó aproximadamente la mitad de lo recaudado por concepto de la tributación al ingreso.

Tabla I
Ingresos Netos al Fondo General del Gobierno del
Estado Libre Asociado de Puerto Rico
Año Fiscal 2004

	Millones de \$	Procentaje
Total	7,985.4	100.0
Impuesto sobre el ingreso	5,297.9	66.3
Impuesto sobre herencias y donaciones	15.7	0.2
Impuesto al consumo (arbitrios)	1,693.3	21.2
Licencias, loterías, multas, etc.	615.3	7.7
Devoluciones de aduanas y derechos sobre embarques	363.2	4.6

El impuesto sobre herencias y donaciones aportó solamente el 0.2 por ciento del ingreso fiscal, indicando la escasa importancia que tiene dentro del sistema tributario local. Los impues-

tos al consumo aportaron el 21.2 por ciento del ingreso fiscal al Fondo General. Esos impuestos produjeron \$1,693.3 millones, a través de varios arbitrios sobre el valor específicos (e.g., bebidas alcohólicas). El arbitrio general recaudó \$535.4 millones, lo que corresponde al 31.6 por ciento de lo recaudado por concepto de los impuestos al consumo.

Las licencias, las loterías, multas, derechos e ingresos de otras fuentes locales aportaron el 7.7 por ciento de los recaudos fiscales al Fondo General, mientras que las devoluciones del Gobierno Federal de aranceles de aduanas y de arbitrios sobre embarques de espíritus destilados generaron el 4.6 por ciento.

La participación relativa de cada una de las categorías de impuestos no ha sido estable a través del tiempo, sino que ha registrado importantes variaciones. Ello ocurre por legislación que afectan tanto la base y las tasas impositivas y transformaciones de la economía. Durante las primeras seis décadas del Siglo XX, los impuestos al consumo fueron los principales instrumentos recaudadores del fisco puertorriqueño. Esto cambia a partir de 1967 cuando lo recaudado por concepto de impuestos sobre el ingreso excedió a los ingresos fiscales producto de los arbitrios. En la tabla siguiente se puede apreciar lo indicado.

LEYES Y REGLAMENTOS

La contribución sobre ingresos de individuos, desde mediados de los años 80, se ha ido transformando en algo semejante a un impuesto sobre las nóminas. El ingreso del trabajo tributa a tasas que llegan hasta el 38%. La insatisfacción social resultante se trata de solucionar con la aprobación recurrente de nuevas deducciones, que complican más el sistema, a la vez que dan lugar a estímulos que distorsionan la asignación de recursos y penalizan el esfuerzo productivo mediante el trabajo propio.¹¹

La Sección 1022 (b) del Código de Rentas Internas de 1994, según enmendado (“Código”) contiene 47 categorías separadas de exclusiones de ingreso. Algunas de éstas, como los pagos del Seguro Social, son justificables desde el punto de vista de conveniencia administrativa o política pública. Sin embargo, otras

Tabla II
Distribución Porcentual de los Ingresos Tributarios al Fondo General

Impuesto sobre	1950	1960	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
Propiedad	15.2	7.7	4.9	7.9	6.8	6.4	5.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ingreso personal	15.9	21.0	31.9	37.7	35.4	35.8	34.3	35.6	37.9	37.6	39.3	40.9	39.5
Ingreso corp. y soc.	14.7	14.9	16.9	17.7	20.8	25.7	28.9	35.5	38.7	39.4	36.6	33.9	35.2
Herencias y donaciones	0.8	1.0	1.2	1.3	0.7	0.3	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.2
Arbitrios	48.1	51.0	41.7	32.5	34.4	30.0	30.2	27.6	22.2	21.6	22.8	23.9	23.9
Licencias	5.3	4.4	3.4	2.7	1.9	1.8	1.4	1.2	1.2	1.2	1.3	1.2	1.2

Fuentes: Oficina de Asuntos Económico y Financieros, Departamento de Hacienda, Ingresos Netos al Fondo General, Año 2001-2004 y Estudio de los Impuestos al Consumo en Puerto Rico, Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico, Marzo 2004.

deducciones como las contempladas en la Sección 1022 (b)(4) del Código establece 17 categorías de intereses que son total o parcialmente exentas. Los ingresos por intereses de deuda en Puerto Rico que no son exentos tienen tratamiento preferencial en términos de tasas contributivas.

En el renglón de las deducciones, dada la concentración de contribuyentes en las escalas más bajas de ingresos, la mayor parte de las deducciones permitidas son tomadas por la minoría de los contribuyentes reduciendo el objetivo de equidad y beneficio. La exclusión principal a este enunciado es la relacionada con los intereses pagados en hipotecas donde la distribución es equitativa entre niveles de ingreso, a pesar de que la cantidad de deducción está concentrada en los contribuyentes de más alto ingreso reportado.

En lo relacionado a ganancias de capital, el trato que se ha dado a este tipo de ingresos no guarda relación con ninguna estrategia definida. La Sección 1014 del Código establece el trato preferencial de este tipo de ganancias imponiendo una tasa máxima de 20%. La tasa máxima en la ganancia obtenida en la venta de una propiedad localizada en Puerto Rico es de 10%. Nótese sin embargo, que se ha establecido una ventana hasta el 30 de junio

2005 en la que las ganancias de capital a largo plazo pagarán el 50% de la tasa correspondiente según el Código, la cual puede ser de hasta 3.5%. Esta tasa es menor que la tasa de 7% aplicable a los contribuyentes de menor ingreso.

La complejidad del Código, también se manifiesta en lo relacionado al arbitrio general, ya que la realidad es que este arbitrio no necesariamente es de aplicación "general". Una gran cantidad de productos, como también la mayoría de los servicios, están excluidos de este impuesto por diversas razones. El Código establece sobre treinta exclusiones específicas entre las que se encuentran artículos religiosos, marcos de espejuelos, ropa y zapatos de niños, comida no procesada, chocolate, palomitas de maíz ("popcorn"), algodón de azúcar.

Sin embargo, las exenciones antes mencionadas no son las únicas, además de las más de 32 exclusiones al impuesto por

producto, se encuentran 32 exclusiones por tipo de importador/comprador y 38 exclusiones por uso. El número de exclusiones y exenciones complica de manera sustancial la administración de este impuesto, aumenta la distorsión económica y no tiene ningún propósito de equidad.¹²

Por otro lado, los aspectos administrativos con relación a los arbitrios merecen mención específica. Existe una percepción generalizada, de que el cobro de arbitrios a nivel del puerto de entrada, representa un problema de logística para los importadores debido a los atrasos y tardanzas en el procesamiento de los documentos. La realidad del caso es que la mayor parte de los arbitrios no ocurren al momento de la introducción, debido a que la mayor parte de los importadores están afianzados y por lo tanto, introducen los productos y posteriormente proceden con el pago de los mismos. Esto en principio no debe presentar necesariamente un problema, sin embargo, por razones que no conocemos, hace algún tiempo, la función de auditoría de arbitrios fue transferida al Negociado de Auditorías y desde entonces, el auditar esta renglón dejó de ser prioridad dando paso a posiblemente, el alto nivel de evasión que se puede percibir con relación a este impuesto.

En lo relacionado al aspecto de impuestos a la contribución sobre ingresos, tenemos escenarios similares. Las leyes relacionadas a contribución sobre ingresos en Puerto Rico constituyen el Subtítulo A del Código. La estructura básica del Código surge de la Ley de Contribución sobre Ingresos de 1954 que a su vez tiene su fundamento en el Código Federal de Rentas Internas de 1939. Las modificaciones que sufrió el Código Federal en los años 1954 y 1986 fueron incluidos en nuestro Código mediante la redacción de la Ley original y sus reformas posteriores. Sin embargo, a través de los años, una gran cantidad de leyes han modificado el Código al punto que una planilla de contribución sobre ingresos de individuos puede constar de hasta dieciocho anejos. Esto, en un sistema tributario donde la contribución a pagar es determinada por el mismo contribuyente.

ADMINISTRACIÓN Y FISCALIZACIÓN

La estructura del Departamento de Hacienda se ha concentrado en la verificación de cumplimiento dedicando la mayor parte de sus recursos al procesamiento y control de planillas contributivas. Esto, en claro detrimento de lo fundamental que es el cobro activo de deudas tasadas y el ataque frontal a los distintos sectores que pueden ser foco de evasión contributiva en el área de contribución sobre ingresos de individuos y corporaciones, arbitrios y otros impuestos.

Es importante destacar, que cuando se establecieron los parámetros para la Reforma Contributiva de 1987, se señalaron unas fallas de carácter administrativo que era fundamental corregir para agilizar los procesos del Departamento de Hacienda y que habían sido identificadas desde 1974. Las fallas mencionadas en aquel entonces fueron las siguientes:¹³

- Deficiencias en las actividades de fiscalización impositiva.
- Inhabilidad para utilizar información disponible para descubrir y comprobar el incumplimiento de las obligaciones tributarias.
- Marcado atraso en la tasación de estructuras de reciente construcción y en las mejoras a otras propiedades inmuebles.
- Organización y procedimientos inadecuados para el cobro de impuestos cuyo pago esté vencido.
- Lentitud y otras deficiencias en los procesos administrativos, las cuales crean obstáculos a la actividad económica y al cumplimiento voluntario por los contribuyentes de sus obligaciones tributarias.
- Notables deficiencias en el funcionamiento de los negocios impositivos y de recaudación, incluyendo la falta de coordinación e integración de sus operaciones.

Como podemos notar, han transcurrido más de treinta años desde que se identificaron las deficiencias mencionadas y todavía las mismas no han sido atendidas.

Otro aspecto significativo que debe ser resuelto con urgencia, es la disponibilidad de tecnología de información para agilizar los aspectos de cumplimiento y facilitar las actividades de fiscalización efectiva.

La integración de los sistemas de información en todos los procesos gubernamentales apoyará al cumplimiento de los objetivos de gestión y ejecución gubernamental. Los sistemas de información nos permitirán:

- Descentralizar funciones para que se ejecuten al nivel deseado, reteniendo el control y monitoreo de forma centralizada para vigilar su integridad y eficacia.
- Integrar la información de forma electrónica, incluyendo las validaciones necesarias para demostrar su confiabilidad e integridad.
- Analizar la información que se captura para que habilite un proceso de toma de decisiones efectivo con datos confiables.
- Capturar los encuentros con los ciudadanos de forma que se recopilen estadísticas que contribuyan al dictar una mejor política pública.
- Automatizar y administrar los procesos de forma que se conviertan en procesos ágiles, estandarizados y ejecutados dentro de unas métricas de desempeño pre-establecidas.
- Llevar los servicios del gobierno directo a los ciudadanos donde quiera que se encuentren sin necesidad de una visita física a agencias de gobierno.
- Medir la efectividad del gobierno ya sea a nivel global o en cada entidad de forma rápida y continua utilizando métricas e indicadores de forma balanceada tomando en cuenta cuatro elementos principales: Finanzas, Capital Humano, Procesos Internos, y Servicio al Ciudadano.
- Nos ayuda a ser más efectivos en nuestra ejecución ya que permite la colaboración entre personas, equipos, departamentos y agencias. Esta colaboración incluye compartir conocimiento, información, y documentos, entre otros.

- Nos ayuda a controlar y mantener informado a la gerencia sobre la ejecución de los proyectos.
- Nos aporta las herramientas para mecanizar, monitorear y controlar procesos financieros, que incluyen presupuesto, compras, propiedad, y contabilidad.

Históricamente, el Departamento de Hacienda ha enfocado sus esfuerzos de auditoría contra aquellos contribuyentes (individuos o corporaciones) que han radicado planillas. Esto es así debido a que los sistemas de información existentes sólo son capaces de analizar los datos provistos de antemano por los mismos contribuyentes. No es hasta años recientes, que se ha comenzado a procesar la información provista por los agentes retenedores para poder llevar a cabo análisis cruzados de los datos suministrados por éstos y los provistos por los contribuyentes. Este problema fue identificado como primordial a ser solucionado durante la Reforma Contributiva de 1987.

Como parte de las actividades que se llevaron a cabo durante los procesos de Reforma de 1987, se desarrollaron sistemas de información para el procesamiento de planillas de individuos, corporaciones, contribución estimada y contribución retenida. Estos sistemas fueron implantados a principios de 1989 utilizando la tecnología disponible del momento. Los procesos de corroboración de datos y validaciones cruzadas no fueron desarrollados debido a cambios en las prioridades de los distintos Secretarios del Departamento de Hacienda.

Durante la Reforma de 1994, el Departamento de Hacienda se dio a la tarea de implantar nuevos sistemas de información bajo el precepto de que los sistemas existentes no cumplían con los postulados de eficiencia esperada y su tecnología, con relación al desarrollo tecnológico disponible, se estaba quedando obsoleta. Los nuevos sistemas a ser implantados, proveerían las herramientas necesarias para poder analizar los datos reportados al Departamento y llevar a cabo análisis detallados de la información provista.

La realidad al día de hoy, es que aún cuando la inversión en estos sistemas fue millonaria, dichos sistemas no pudieron ser implantados exitosamente debido a limitaciones tecnológicas y de proceso de los sistemas adquiridos. El Departamento de Hacienda continúa utilizando como su principal sistema de procesamiento de planillas, el que fue diseñado e implantado en las postrimerías de los años 80.

Sin embargo, cabe señalar, que con la implementación del sistema Programa Equidad Contributiva (PEC), el Departamento trata de subsanar las limitaciones inherentes a los sistemas tradicionales por medio de la creación de bancos de datos que son poblados con información obtenida de los sistemas de Hacienda, sistemas externos de otros Departamentos Gubernamentales e información de entidades financieras (informativas y reportes requeridos por ley o reglamento).

Es imperativo entonces, que se tome en consideración, en cualquier gestión de Reforma, la implementación de nuevos sistemas de tecnología de información que asistan al Departamento de Hacienda en su gestión principal de cobro de deuda e identificación proactiva de potenciales focos de evasión contributiva.

COBRO DE DEUDAS TASADAS

Otra de las áreas de vulnerabilidad en todo lo relacionado a los aspectos de evasión contributiva es el cobro de las deudas. Una vez tasada la deuda de un contribuyente, ya sea un individuo o una corporación, los sistemas existentes en el Departamento de Hacienda no respaldan gestiones de cobro efectivas. Las deficiencias reflejadas en los registros del Departamento, no necesariamente es informada con prontitud a los contribuyentes.

Por otro lado, las gestiones de cobro, seguimiento y penalidades por falta de pago por parte del Departamento de Hacienda son deficientes. Aún la información que se mantiene con relación a las deudas por cobrar, se considera incorrecta debido al gran número de errores de registro, transacciones pendientes de procesamiento y deudas prescritas como consecuencia de ausencia de gestiones pro-activas de cobro.

Lo mencionado anteriormente se magnifica cuando los contribuyentes que tienen deudas con el fisco, prefieren “esperar por la próxima amnistía contributiva”, antes de proceder a cumplir con su responsabilidad tributaria. Cabe señalar, que en Puerto Rico desde 1985 se han decretado dos procesos de amnistía tributaria aún cuando la más reciente (2003), se le llamó “Plan de Incentivos Contributivos”. *Esta situación evidencia que en Puerto Rico, el costo de la evasión es muchísimo menor que el costo del cumplimiento.*

HALLAZGOS

ÁREA DE INGRESOS

INTRODUCCIÓN

El sistema tributario de Puerto Rico ha sido objeto de un sinnúmero de revisiones a través de los años. Entre ellas se encuentran, las Reformas Contributivas de 1987 y 1994. Estos dos esfuerzos de repensar la estructura y estrategia tributaria, tenían como objetivo lograr mayor equidad en la imposición de contribuciones sin necesariamente afectar los recaudos gubernamentales. El resultado de estos esfuerzos es conocido: impactaron positivamente a los contribuyentes reduciendo las tasas a pagar y se afectaron adversamente los recaudos del Gobierno. Desafortunadamente, las Reformas Contributivas de 1987 y 1994, se quedaron muy lejos de transformar los fundamentos de la problemática fiscal y de lograr una verdadera justicia tributaria. Dichas reformas, no lograron reducir la evasión ni aliviar las cargas contributivas del sector asalariado y diversificar las fuentes de ingresos al erario público.

Actualmente, nos encontramos ante una realidad que impacta el quehacer de la vida puertorriqueña. Nuestra economía necesita de incentivos que la agilicen y fomenten su actividad. A la misma vez, el Gobierno necesita mayores recaudos para cumplir

con su gestión programática. De igual forma, es impostergable el repensar la dependencia en el instrumento de exoneración contributiva para fomentar el desarrollo económico y la generación de empleo. *El Gobierno de Puerto Rico no resiste más el uso indiscriminado de exoneraciones contributivas y está pues abocado a identificar modalidades alternativas de incentivos al desarrollo económico.*

La realidad actual de nuestro sistema es que a través de los años, el mismo se ha dirigido hacia la “línea de menor resistencia” lo que conlleva un aumento paulatino de la carga contributiva a los ingresos, probablemente por la facilidad de fiscalización y cobro. Esto hace que se reduzca la aportación a los recaudos por concepto de impuestos indirectos, como lo son los arbitrios sobre mercancía general y los arbitrios específicos (e.g., impuestos a bebidas alcohólicas, cigarrillos, automóviles).

Otra realidad de nuestro sistema es que las tasas contributivas a los ingresos son excesivas y penalizan la creación de riqueza cuando se impone la tasa máxima a ingresos mayores de \$50,000, promoviendo la búsqueda de mecanismos para disminuir la carga contributiva, ya sea por mecanismos legales o al margen de la ley.

Esta realidad queda plasmada en datos casi inverosímiles como el hecho de que sólo el 1.6% del universo de contribuyentes informa ingresos brutos en exceso de \$100,000. De la misma forma, la estructura impositiva y los mecanismos de supervisión no han sido efectivos ya que las exclusiones, determinaciones, opiniones e interpretaciones, han hecho del sistema uno muy difícil de administrar.

Además cabe señalar que en área del arbitrio general de tasa efectiva del 6.6%, la situación actual es insostenible. A pesar de que la economía de Puerto Rico ha tenido un aumento consistente en sus patrones de consumo por los pasados diez años, los recaudos por este concepto se han mantenido estáticos sin que se pueda identificar un aumento equivalente en los recaudos por dicho concepto. Por tanto, se puede concluir que la evasión en el renglón de arbitrios es significativa y los mecanismos de revisión y fiscalización han sido altamente ineficientes, especialmente por

que dada la condición geográfica de Puerto Rico, la introducción de artículos de consumo ocurre sólo por cuatro puntos específicos: los puertos de San Juan, Ponce, Mayagüez y el aeropuerto de Isla Verde en Carolina.

La realidad tributaria de Puerto Rico recae fundamentalmente en los impuestos al ingreso en contraposición con la intención que se tuvo cuando el sistema existente fue diseñado (1954) y la distribución de ingresos fiscales en sociedades desarrolladas. *Es entonces prioritario que se invierta la relación de impuestos actual: menos impuesto sobre el ingreso, más impuesto al consumo.* El sistema existente recauda el 25% de los ingresos de impuestos indirectos (arbitrios) y el 75% de los ingresos de impuestos a los ingresos de los individuos y corporaciones. Esta relación es limitante, pues sólo participan aquellos individuos que generan ingresos reportados por terceros y se excluyen las opciones de recaudo por concepto de ingresos de aquellos participantes de la economía informal y los recaudos relacionados a los impuestos al consumo. Es recomendable establecer una mejor razón entre los impuestos indirectos e impuestos a los ingresos.

EVASIÓN CONTRIBUTIVA

En Puerto Rico existe una evasión contributiva de gran magnitud. Algunos estudios estiman que tiene una magnitud comparable en tamaño a la economía formal. No obstante las variaciones en los estimados, todos los estudios coinciden en señalar que la economía subterránea distorsiona los estimados del ingreso personal disponible, situación que genera una sobrecarga contributiva a las personas asalariadas y crea ineficiencias en la distribución de subsidios sociales. Los ingresos generados por la economía informal se reducen al recaudo por vía de los arbitrios a los artículos de consumo.

El incluir esta economía informal aún de manera parcial, en los procesos formales, representaría un aumento significativo en la base económica del país y por consecuencia, conllevaría una mejor distribución de la carga impositiva de los ciudadanos. La pérdida de recaudos por este concepto ha sido estimada en sobre

\$1,600 millones al año, según un estudio comisionado recientemente por el Departamento del Trabajo.

La existencia de una economía al margen de los procesos formales tiene varias vertientes que han sido estudiadas y discutidas en distintos informes que fueron presentados ante esta Comisión. Las actividades relacionadas con la evasión contributiva se pueden clasificar en tres grandes grupos: (1) actividades en las que se genera un producto o servicio legal, pero cuyo medio de producción o el hecho de no declarar la existencia de dicha actividad lo convierte en ilegal; (2) actividades en las que se produce un producto lícito, pero su existencia escapa al registro de las cuentas nacionales; y (3) actividades en las que el producto o servicio en si mismo es ilegal (e.g., tráfico de drogas, prostitución).¹⁴

El incremento en la economía informal y por consecuencia, su impacto en los recaudos del Gobierno ha sido estimado a través de los años por las siguientes cantidades:

Año	Persona o entidad	Cantidad estimada
1984	Booz Allen & Hamilton	\$2,500 millones
1989	Jorge Benítez	2,800 millones
1998	Junta de Planificación	4,000 millones
2002	Estudios Técnicos	10,500 millones

Por tanto y según estos datos, el impacto de esta economía paralela pudiese representar hasta el 23.3% del producto bruto interno ubicando a Puerto Rico, en términos internacionales, como una economía en transición al igual que los países de la antigua Unión Soviética.¹⁵

La aportación en los recaudos gubernamentales totales de las contribuciones sobre ingresos ha ido aumentando de 58.0% en 1980 a 75.9% en el 2002. De este total, la porción por concepto de los impuestos a los individuos aumentó a 50.2%.¹⁶ Está demostrado que es un factor importante en el aumento de la economía informal es la carga contributiva excesiva.

Otro de los factores que incide de manera significativa en la creación de una economía informal es la carga que representan las contribuciones a los sistemas de seguridad social y otras aportaciones que incrementan los costos laborales (e.g., desempleo, Fondo del Seguro del Estado, SINOT) y la pobre percepción de los ciudadanos de los servicios que presta el Gobierno y el uso de los fondos recaudados, según se discutirá mas adelante.

A continuación, se discute como inciden los aspectos antes mencionados en cada una de las modalidades de recaudo que tiene el Gobierno.

ARBITRIO GENERAL

El arbitrio general es un impuesto que grava mercancías específicas, por lo que hace que no sea un impuesto de base amplia. Su aplicación fue modificada en el 1987 para intentar unificar las tasas impositivas y de esa manera, facilitar su fiscalización. En términos generales, se eliminó la exención a las compras de Gobierno y se estableció una tasa efectiva de 6.6% a casi todos los artículos gravados. Se excluyó de esta tasa uniforme, el petróleo crudo y sus derivados, vehículos de motor, bebidas alcohólicas, tabaco, entre otros artículos.

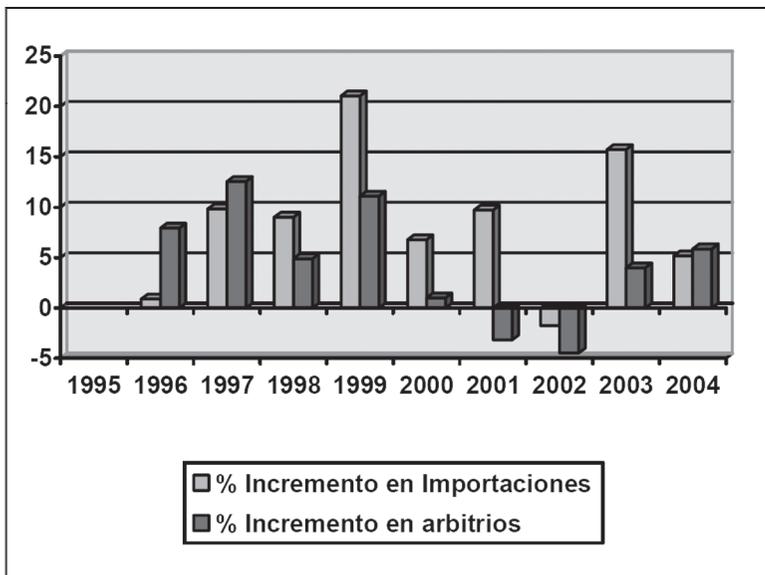
Durante la Reforma Contributiva de 1994 sólo se eliminó la exención sobre las bebidas alcohólicas y productos de tabaco en tiendas militares y se retuvo la exención para dichos productos que fueran consumidos dentro de las instalaciones militares.

Cuando analizamos las importaciones según documentos oficiales de la Junta de Planificación de Puerto Rico, nos encontramos con situaciones que contrastan significativamente y llevan a concluir que existe un alto nivel de evasión en lo relacionado al renglón de arbitrios. A continuación se presenta una tabla comparativa de las importaciones y a la misma vez, el recaudo de arbitrios generales para los mismos años contributivos.

Como se desprende de estos datos, aún cuando se ha mantenido una tendencia positiva en las importaciones hacia Puerto Rico (con excepción del año contributivo 2002), los recaudos por concepto del arbitrio general demuestra una marcada reducción

Tabla III
Comparación entre el número de importaciones y el recaudo de arbitrios
Años Fiscales 1995 al 2004

Año contributivo	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Importaciones ajustadas (\$ millones)	21,833.4	22,028.7	24,195.5	26,375.2	31,921.2	34,084.3	37,394.7	36,740.6	42,512.8	44,716.5
Incremento %		0.89	9.83	9.01	21.03	6.78	9.71	(1.75)	15.71	5.18
Arbitrios (\$ millones)	367.6	396.7	446.5	468.4	520.4	525.6	509.0	486.3	505.7	535.4
Incremento %		7.92	12.55	4.90	11.10	1.00	(3.16)	(4.46)	3.99	5.87



especialmente desde el año 2000. Esta desproporción se manifiesta cuando se analizan que las importaciones hacia Puerto Rico desde 1995 hasta el 2004 han aumentado en un 104.8%, mientras que los recaudos por arbitrio general para el mismo período sólo han aumentado en 45.65%.

Las desproporciones identificadas y la incongruencia de las tendencias de recaudos con relación a las importaciones, sólo puede llevar a la conclusión que la evasión por este concepto es significativa.

Además, cuando se analiza que sólo hay cuatro puertos por donde se introduce mercancía al país y las empresas de importación son conocidas y en su mayoría afianzadas, también se puede concluir, que los procesos administrativos de control de puertos, inspección, supervisión y auditoría han sido deficientes. Esta ineficiencia operacional del Departamento de Hacienda ha dado margen a que importadores inescrupulosos se hayan aprovechado del descontrol fiscal, para evadir de manera rampante su responsabilidad contributiva.

El problema de la evasión de arbitrios generales y específicos impacta negativamente los recaudos y promueve la competencia desleal, lo cual afecta el desarrollo económico de Puerto Rico.

CONTRIBUCIÓN SOBRE INGRESOS

INDIVIDUOS

Según mencionado anteriormente, *es necesario establecer justicia contributiva a través de una distribución más equitativa de la carga impositiva*. Los datos que se presentan a continuación, los cuales se desprenden del análisis de la información provista por los contribuyentes en las planillas de contribución sobre ingresos, evidencian tal necesidad.

Tabla IV
Perfil de Contribuyentes - Año Contributivo 2002

Nivel Ingreso Bruto	No. Planillas	Ingreso Bruto	Ingreso Neto	Contribuciones	Tasa efectiva
0-10,000	211,103	1,146,654	231,279	22,555	2.0%
10,001-20,000	323,358	4,747,988	2,101,672	194,677	4.1%
20,001-50,000	322,398	9,698,223	6,156,779	689,923	7.1%
50,001-100,000	63,456	4,195,105	3,107,490	586,422	14.0%
100,001 ó más	15,780	3,443,987	3,016,692	801,879	23.3%
TOTALES	936,095	23,231,957	14,613,912	2,295,456	9.9%

Tabla V
Ganancias Profesionales / Comisiones (2001 y 2003)

Planillas 2001	No. Planillas	Ganancias	Promedio
0-15,000	36,750	224,460,176	6,116
15,001-30,000	21,294	244,453,119	11,477
30,001-50,000	12,070	217,837,064	18,153
50,001-75,000	6,387	182,357,957	28,493
75,001-100,000	3,009	131,016,902	43,672
100,001 ó más	4,700	495,769,679	105,483
TOTAL Planillas 2001	84,210	1,495,894,897	17,766
TOTAL Planillas 2003	90,342	1,650,145,300	18,274

Tabla VI
Ganancias de Industrias / Negocios (2001 y 2003)

Planillas 2001	No. Planillas	Ganancias	Promedio
0-15,000	26,274	147,609,763	5,612
15,001-30,000	8,354	102,924,458	12,401
30,001-50,000	3,718	70,722,703	19,114
50,001-75,000	1,301	39,003,089	30,002
75,001-100,000	442	18,881,822	47,204
100,001 ó más	437	38,211,394	95,528
TOTAL Planillas 2001	40,526	417,353,229	10,305
TOTAL Planillas 2003	39,689	420,469,293	10,591

Otra información relevante es:

- Aproximadamente, el 90% de los individuos sujetos a contribuciones sobre ingresos son asalariados y profesionales que reciben honorarios por su trabajo.
- Aproximadamente, el 80% de los individuos informa un ingreso anual de \$30,000 o menos.
- El grupo de contribuyentes que informa ingresos entre \$30,000 y \$50,000, representa un poco más del 14% de los contribuyentes, los cuales aportan aproximadamente el 22% de los recaudos de las contribuciones sobre ingresos de los individuos.
- El 91.5 % de los contribuyentes recibe aproximadamente el 67 % del ingreso total, mientras que el 8.5% de los contribuyentes recibe aproximadamente el 33% de dicho ingreso.
- Aproximadamente el 1.7% de los contribuyentes recibe aproximadamente el 14.8% del ingreso total.

Otro aspecto significativo para ser considerado en una reforma, es el aumento en el total de los recaudos mediante la ampliación de la base de contribuyentes. La siguiente tabla presenta un resumen de cómo se distribuyó el ingreso con relación a los contribuyentes, para el año terminado el 31 de diciembre de 2002.

Tabla VII
Distribución de Ingresos de Individuos
Año Contributivo 2002

Ingreso Bruto Ajustado (\$)	% del total de ingresos reportados	% del total de contribuyentes	Número de contribuyentes
0-30,000	45.48	77.45	725,099
30,001-50,000	21.64	14.08	131,802
50,001-100,000	18.06	6.78	63,456
100,000 >	14.82	1.69	15,780
	100.00	100.00	936,095

Otro de los objetivos del proceso de reforma como ha sido discutido anteriormente, es la democratización del sistema tributario de Puerto Rico. Las opciones de llevar a cabo esta función dentro del sistema existente de tasas contributivas crearían las siguientes distorsiones:

- La redistribución del ingreso de los niveles altos hacia los niveles bajos implicaría la necesidad de aumentar las tasas contributivas a los ingresos medios y altos. Existen mecanismos y alternativas de política contributiva que permiten reducir el efecto sobre los niveles altos de ingreso.
- La reducción de las tasas contributivas sólo en los niveles bajos de ingreso, sin afectar las tasas de otros ingresos, implicaría también un aumento a las tasas contributivas de los ingresos altos. El costo de la redistribución sería significativamente alto. Las recaudaciones netas del impuesto se reducirían significativamente si no se aumentaran proporcionalmente las tasas contributivas a los ingresos altos.
- Una parte sustancial del ingreso de las personas (rentas, intereses, dividendos, ganancias de capital, pensiones, etc.) recibe un trato tributario preferencial con relación al trato que se le da al ingreso por concepto de sueldos y salarios.

Como se ha planteado anteriormente, el sistema imperante en Puerto Rico, donde la mayor parte del ingreso fiscal recae en tributar los ingresos, tiene como consecuencia el desincentivar la creación de riqueza y la búsqueda de subterfugios, ya bien legales como ilegales, para reducir el impacto contributivo.

Por otro lado, es importante mencionar que la Reforma Contributiva de 1987 limitó de manera casi total, cualquier oportunidad de evasión para aquellos individuos cuyos ingresos provienen, de manera exclusiva, de salarios, jornales y comisiones reportadas al fisco por un agente retenedor. La evasión en esta

área no debe ser significativa pues sólo puede ocurrir como regla general, en el reclamo de dependientes inexistentes y el radicar bajo estados contributivos que no corresponden a la realidad del contribuyente. El nivel de evasión que esta situación pudiese representar es insignificativo debido a los datos analizados ya que alrededor del 80% de los contribuyentes reciben ingresos menores de \$30,000.

El nivel de evasión en la modalidad de informar menos ingresos que los devengados, (“under reporting”) es más latente en los individuos que generan ingresos por cuenta propia. La falta de mecanismos de revisión de la información provista, la incapacidad de los sistemas del Departamento de Hacienda de hacer análisis cruzado de razonabilidad de los datos y la pobre fiscalización por medio de auditorias, han creado una oportunidad de evasión por parte de contribuyentes conocidos pero no fiscalizados.

Por otro lado, la complejidad del sistema tributario ha hecho sumamente difícil su administración y fiscalización. Cabe señalar, que los sistemas de procesamiento de planillas de individuos que son utilizados por el Departamento de Hacienda, fueron diseñados a finales de los años 80 y carecen de la tecnología para llevar a cabo los procesos de análisis que se requieren para poder llevar a cabo una fiscalización efectiva de la información recibida.

Otra de las modalidades de evasión a nivel de individuos es la de no radicación de planillas contributivas (“non-filers”). El sistema de contribución sobre ingresos sólo reconoce como contribuyentes a aquellos que una vez radicaron planillas. La no radicación de planillas no es supervisada por sistema alguno. Por ejemplo, recientemente por primera vez se comenzaron a procesar los documentos presentados al Departamento de Hacienda por agentes retenedores, (patronos y entes contratantes) para realizar verificaciones cruzadas de los informes sometidos y los datos provistos en las planillas de contribución sobre ingresos.

CORPORACIONES

La situación de evasión contributiva en el área de individuos y el arbitrio general es la más común. Sin embargo, la realidad

contributiva de las corporaciones y la probabilidad de evasión pudiese tener dimensiones mayores. Si es compleja e ineficiente la tributación al ingreso de los individuos, más compleja, ineficiente e impredecible es la tributación a las empresas. Mientras las recaudaciones de contribución sobre ingresos de individuos aumentó en 15.7% entre los años 2000 al 2004, las de corporaciones sólo aumentaron en un 2.77%.

Aún cuando el número de corporaciones que radican planillas es relativamente pequeño, (aproximadamente unas 35,000 planillas de corporaciones en comparación con unas 950,000 planillas de individuos), el procesamiento de dichas planillas para efectos de análisis, verificación y tasación de deuda, está sumamente atrasado. Los sistemas que fueron adquiridos a mediados de los 90 (a costos multimillonarios) no han producido los resultados esperados, ni han podido proveer el mínimo de información requerida para que el Departamento lleve a cabo su función administrativa y fiscalizadora.

ÁREA DE GASTOS

ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL

En el descargo de nuestras responsabilidades como Comisión, es menester analizar el gasto gubernamental, prestándole atención particular a su justificación. Históricamente el presupuesto operacional del gobierno de Puerto Rico está dirigido a satisfacer las necesidades de servicio de la ciudadanía y los sectores industriales según plasmado en un programa de gobierno a realizarse en un plazo de cuatro años. Una característica del presupuesto que provoca inquietud es su inflexibilidad. Alrededor de setenta y seis (76) por ciento del presupuesto propuesto para el año fiscal 2006 está destinado a gastos operacionales; de esa cantidad aproximadamente el 47% está dirigido al pago de nómina. De este, el 12% está asignado al pago de la deuda pública y solamente resta un 12% para el financiamiento de mejoras permanentes.

Una segunda característica problemática de la estructura gubernamental es su gigantismo. El sector público empleaba en

2004 unos 275,000 empleados, cifra que representa aproximadamente un 22.2% del total de personas empleadas en el país. Si comparáramos a Puerto Rico con los gobiernos estatales de los Estados Unidos, la isla ocuparía el tercer lugar en términos del número absoluto de empleados públicos luego de estados tan grandes como California (470,000), Texas (345,000), por encima de Nueva York (263,000) y Florida (211,000).¹⁷ Esto implica que el gobierno de Puerto Rico tiene una razón de empleados a población superior a la de todos los estados de los Estados Unidos.

Estos fenómenos hacen impostergable la necesidad de analizar profundamente la estructura gubernamental para determinar si la misma es justificable, si responde efectivamente a las necesidades de la ciudadanía, y si contiene los elementos necesarios para los procesos de toma de decisiones. Con igual urgencia debemos reflexionar en torno al reto de la capacidad real del gobierno para satisfacer las demandas salariales de los empleados públicos, grupo que ha estado en constante crecimiento.

Cuando nos planteamos como posibilidad soluciones simplistas al problema que ha sido creado a través de los años, podemos claramente observar que la reducción indiscriminada de recursos humanos no resuelve el problema fundamental de la estructura gubernamental. Es por esto que si se considerara una reducción genérica de la nomina de departamentos como por ejemplo el Departamento de Educación, la misma podría resultar en que no hayan suficientes maestros, sicólogos ni trabajadores sociales necesarios para el proceso educativo. Cuando hablamos de reducir el tamaño del Departamento de la Familia, corroboramos la ausencia de trabajadores sociales para atender los problemas funcionales que aquejan a las familias puertorriqueñas. Es por ello, que el considerar la reducción indiscriminada de la cantidad de recursos humanos como una solución al gigantismo en la realidad no resulta del todo viable, ya que, el riesgo podría resultar en no contar con los recursos humanos donde se necesitan.

El gigantismo gubernamental es motivo de preocupación desde una mira de costo efectividad. Ciertamente ello representa un costo altísimo al erario público. Pero el gigantismo plantea

otras inquietudes puesto que evidencia el fracaso de los sectores no gubernamentales en generar empleos y la creciente politización del sistema público. Atender el gigantismo gubernamental requiere un cambio en la visión de la misión del gobierno y de la estructura que requiere. El cambio tiene que estar dirigido a poner a la ciudadanía como la justificación y eje de la gestión pública. Tenemos que volver al paradigma que hace del servicio público un instrumento para cumplir con las obligaciones del gobierno con la ciudadanía y demanda que los empleados públicos sirven al pueblo, no se sirven de él.

La estructura gubernamental de Gobierno de Puerto Rico, ha experimentado algunas modificaciones en respuesta a distintos fenómenos cuyo efecto lamentablemente la propia estructura no es capaz de evitar como lo son: la evolución y cambios en la estructura económica y de mercado local; la globalización de los mercados, proceso que obliga a redefinir el rol del estado en la gestión económica; la transformación social caracterizada por un cambio en las actitudes y reacciones ante la vida del ciudadano puertorriqueño; la tendencia de los conflictos políticos y sociales que influyen en el sentir y en el comportamiento de nuestra sociedad y que atentan contra la estabilidad del sistema, característica que la misma sociedad le atribuye como responsabilidad única e intransferible al concepto denominado "gobierno". Otras transformaciones significativas lo son los reclamos por transparencia, rendición de cuentas y por una mayor participación ciudadana en la gestión pública, como también la creciente porosidad de la frontera entre lo público y lo privado como consecuencia del desarrollo del tercer sector.

No obstante, nuestra realidad nos lleva a concluir que los cambios hechos hasta el presente no han sido suficientes para que experimentemos un sistema estable y en armonía, por tanto, podemos concluir que los mismos no han sido significativos desde que la estructura gubernamental se diseñó a principios del siglo pasado.

Dicha estructura, mantiene características fundamentadas en las realidades de una sociedad agraria en la cual prima la visión de un gobierno paternalista cuyo objetivo es proveer servicios. Por consecuencia, la acción se orienta a crear la estructura primero y luego atender prestación de servicios al ciudadano. Esta visión errada, cuyo centro es la jerarquía administrativa como fundamento, da prioridad a la creación de la estructura para luego entonces dedicar el resto de los recursos en la prestación de servicios. Ello explica que una parte significativa de los recursos se oriente al pago de nómina para contratar el recurso humano que brindará el servicio.

El presupuesto gubernamental es un documento clave para el buen funcionamiento de un gobierno; articula los objetivos centrales de la estructura política y económica del país y plantea las prioridades de la sociedad. Es responsabilidad del presupuesto gubernamental ofrecer al país una visión realista de su situación económica, fundada en las necesidades del país, el balance entre ingresos y gastos, sus opciones financieras y sus miras hacia el futuro. Existe consenso que los presupuestos gubernamentales, como los del sector privado, tienen que proponer medidas para las necesidades inmediatas como para las futuras. Ello por que se entiende que un presupuesto es también un instrumento para la planificación, que ordena el uso de los recursos naturales y humanos de futuras generaciones.

La preparación del presupuesto es sólo el principio del trabajo. Resta manejar la ejecución y el control del mismo, y la revisión de los resultados.

En el tema de ejecución, control, y revisión de resultados debemos enfatizar en:

- Tener las herramientas tecnológicas que generen la información pertinente y relevante (de visibilidad inmediata al momento de comprometer el gasto) para que ambos, el nivel departamental y central, conozcan inmediata y plenamente la información que permita regular y hacer los ajustes necesarios previo a el posible gasto por encima del

presupuesto. Actualmente la falta de dicha información no permite establecer los controles ni las consecuencias necesarias para una sana administración y redundan en la ejecución sin ningún respeto y consideración al presupuesto.

- Formalizar el proceso de revisión de los resultados, donde personalmente los jefes de agencia presenten cualitativa y cuantitativamente al país, cada seis meses, la ejecución obtenida y los servicios prestados de acuerdo a los gastos actuales versus presupuestados. Dicho proceso debe ser fiscalizado por la Oficina de Gerencia y Presupuesto.

La transparencia en la toma de decisiones y la rendición de cuentas a la ciudadanía tienen que ser parte integral de la nueva gerencia pública. Es generalizado el reconocimiento al derecho de la ciudadanía a la información y a la participación en la elaboración de los presupuestos públicos, como además que los gobiernos, centrales y municipales están llamados a rendir cuentas sobre el uso de los fondos públicos y la efectividad de sus gestiones. Todas las agencias tienen que diseñar e implantar modalidades de funcionamiento acordes con estos principios.

Cabe señalar, que el presupuesto existente del gobierno de Puerto Rico, en sus distintas agencias y dependencias del ejecutivo, separa \$100 millones de dólares al año para gastos en sistemas de información.¹⁸ Esta gestión ha facilitado y aumentado la agilidad la obtención y compartir de información entre las agencias gubernamentales. Esto también, ha aportado a acelerar el proceso de toma de decisiones ya que facilita que distintas agencias y funcionarios puedan evaluar los mismos documentos a la vez y llegar a consenso. Sin embargo, al momento no se ha logrado integrar todas las agencias como un componente único, por lo que se requiere continuar con el desarrollo e implementación de un plan integrado del sistema de información.

La falta de una estrategia tecnológica coherente para todo el Gobierno de Puerto Rico y la segmentación de proyectos sin que los mismos estén enmarcados en un objetivo común de

hacer al “gobierno total”, uno más eficiente y productivo, hacen de este gasto y de los planes gubernamentales uno que debiera ser mejor evaluado. Existe una cantidad de actividades dentro del Gobierno mismo cuyo único objetivo es utilizar al ciudadano como canal de transporte de información que el gobierno mismo no es capaz de intercambiar entre sí. Es por esto que se le exige al ciudadano que obtenga una serie de certificaciones y verificaciones de entidades gubernamentales para presentarlas a otra entidad gubernamental.

Este ambiente, altamente ineficiente, es el que se ha estado computarizando a través de los tiempos ya que una vez más, la visión centrada en la estructura ha hecho de cada departamento gubernamental un ente totalmente separado de otro con una visión independiente de lo que debe ser su estrategia de servicios.

LOS MUNICIPIOS

REFORMA FISCAL DE LOS MUNICIPIOS¹⁹

La Ley de Municipios Autónomos, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada se estableció con el propósito de conferir a los municipios un papel central en cuanto a la prestación de servicios directos a la ciudadanía. Los servicios transferidos a los Municipios tradicionalmente ofrecidos por el Gobierno Central, han sido trasladados sin que los municipios posean la debida capacidad fiscal que requiere la prestación de dichas encomiendas.

Por otro lado, el Gobierno Central, ha impuesto a los municipios otras obligaciones adicionales que limitan más aun su capacidad fiscal, ejemplo de esto son las aportaciones que los municipios tienen que realizar para el Fondo de Redención de la Deuda Estatal (proveniente del recaudo de propiedad inmueble), y la Reforma de Salud. Además, el Gobierno Central, desde 1992 congeló en \$107.27 millones la aportación anual hecha a los municipios por concepto de la contribución sobre la propiedad inmueble exonerada. Se estima que a valores reales de la aporta-

ción tomando en cuenta la inflación representaría aproximadamente la suma de \$166.2 millones. Por otra parte, la Asamblea Legislativa ha otorgado exenciones millonarias en patentes, arbitrios de construcción y contribuciones sobre la propiedad sin considerar los efectos que esto causa en las finanzas municipales.

Como parte de la Reforma Municipal de 1991 se creó el Programa de Participación Ciudadana, programa que tiene el propósito de que las asociaciones comunitarias desarrollen obras públicas y mejoras permanentes, reduciendo así la dependencia de éstos en el gobierno. Dicho Programa se financia con fondos que la Asamblea Legislativa Estatal consigna anualmente. El total de fondos es de \$7.0 millones que se han mantenido iguales desde 1992, mientras que los costos de las obras han continuando aumentando, limitando así el logro de los objetivos que persigue el programa.

CAUSAS DE LA DEFICIENCIA FISCAL DE LOS MUNICIPIOS

La situación de insuficiencia de los gobiernos municipales en los pasados años ha sido producto mayormente de los siguientes factores:

- La carga a los presupuestos municipales producto de la legislación la cual impone la aportación municipal a la Reforma de Salud cuya fórmula fluctúa entre un 4-17% de los presupuestos ordinarios municipales.
- El aumento obligatorio al salario mínimo federal.
- El haber mantenido hasta junio del 2001, el subsidio que otorga el Gobierno Central en 2.02% producto de las rentas internas netas del fondo general en lugar de un 2.5% según fue concebida en la Reforma Municipal del 1991.
- La deuda que tienen los municipios con el CRIM por el exceso de adelantos que este organismo les hiciera durante los años fiscales 1996-2001 productos de una distribución incorrecta de la contribución sobre la pro-

piedad y la cual suma aproximadamente \$200 millones. Los municipios tendrán la flexibilidad de refinanciar esta deuda mediante una línea de crédito con el BGF por un término de 30 años.

- La congelación en \$26 millones de la participación de los municipios de los recaudos de la Lotería Electrónica, en lugar de una aportación de un 35% de los recaudos según fue concebido originalmente.
- La venta de las deudas contributivas del CRIM por \$225 millones con una subsidiaria del Banco Gubernamental de Fomento y a precio de descuento, lo que no ha producido los recaudos esperados teniendo los municipios que sustituir deuda cobrable por incobrable.
- La contratación por el CRIM por \$56 millones para el proyecto de digitalización del catastro (Proyecto LIMS) el cual no ha sido completado y las expectativas no han sido las que fueron previstas habiéndose tenido que refinanciar la deuda por \$70 millones por ser altamente onerosa para los municipios.
- Una administración deficiente en el CRIM que conllevó las consabidas radicaciones de casos ante el foro federal a instancias del hoy Presidente de la AAPR.
- Los subsidios otorgados y exenciones contributivas de ingresos municipales concedidos por ley por la Asamblea Legislativa a las corporaciones, industrias y entidades sin fines de lucro.

FUNCIONES DEL GOBIERNO CENTRAL ASUMIDA POR LOS MUNICIPIOS

Desde hace muchos años, los gobiernos municipales han tenido que asumir una serie de responsabilidades y servicios que tradicionalmente ofrece el Gobierno Central. Éstos han venido obligados a asumirlas debido a la deficiencia y/o carencia de servicios que reciben del Estado sin que este les resarza adecuadamente.

Los municipios se han visto obligados a asumir los mismos debido a los reclamos de los constituyentes. Entre estas responsabilidades de servicio se encuentran.

- Servicios de vigilancia y protección contra la criminalidad obligando el establecimiento de la Policía Municipal.
- Asunción del costo de las luminarias y costo de energía eléctrica correspondiente al alumbrado público en las vías estatales.
- Reparación de carreteras estatales.
- Aportación a la Reforma de Salud.
- Rehabilitación y Reparación de viviendas de interés social.
- Mantenimiento y Reparación de Parques Recreativos.
- Establecimiento de programas educativos y de educación formal.

SUGERENCIAS ESPECÍFICAS

RENTAS INTERNAS Y RECAUDACIONES

REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO SOBRE INGRESOS

Sólo por medio de la implementación de un sistema tributario que mida el impacto a los contribuyentes en todos sus componentes, podemos realmente hacer justicia a los que, por muchos años, han cargado sobre sus espaldas el financiamiento del gasto gubernamental incluyendo a aquellos que han sido penalizados por el mero hecho de estar casados y ambos generan salarios. No es menos cierto además, que el cambio de paradigma de servicios que sugerimos para reestructurar el gasto gubernamental, debe crear mejores opciones para la utilización de los ingresos que serán recaudados por el fisco. Es en esta visión holística del impacto tributario a los contribuyentes, que hemos fundamentado las sugerencias que a continuación presentamos y a la que hemos llamado "*Impuesto de Tasa Única Uniforme*" de 10%.

El fundamento del impuesto sugerido es lograr una distribución más equitativa entre todos los componentes que inciden mayormente en el recaudo gubernamental. Estos tres componentes son: (1) impuesto a los ingresos de los individuos, (2) impuestos a los ingresos de las corporaciones, e (3) impuestos al consumo.

Cada uno de estos componentes se discute a continuación en detalle. Sin embargo, entendemos que una tasa única y uniforme puede ser establecida para lograr la equidad esperada, promueva el cumplimiento voluntario, reduzca los niveles de evasión y fomente el desarrollo económico y la generación de recursos necesarios para todos los componentes de nuestra sociedad. Del análisis de la combinación de medidas concluimos que el Gobierno Central, al igual que los Municipios, recibiría los fondos necesarios para sus operaciones de adoptarse la reforma fiscal propuesta.

IMPUESTO AL INGRESO DE LOS INDIVIDUOS

Para garantizar el cumplimiento de todos los individuos en su responsabilidad tributaria y a la misma vez se estimulen aquellos renglones que entendemos son primordiales para el mejor desarrollo de nuestro país, entendemos que se debe establecer lo siguiente:

- Minimizar las exclusiones al ingreso bruto de los individuos a sólo aquellas que por su validez legal (ingresos del seguro social federal, inversiones en actividades exentas, etc.), razón de política pública o garantía de cumplimiento del contrato social, deban ser mantenidas.
- Fomentar que todos los puertorriqueños tengan hogar propio, por lo tanto, los intereses pagados en hipotecas de la residencia principal deberán ser reclamados como deducción válida al ingreso. Dicha deducción deberá estar en línea con los ingresos informados y no deberá exceder del 30% de dichos ingresos.

- Incentivar el ahorro para garantizar el retiro y la educación de dependientes y por lo tanto, permitir estas deducciones al ingreso hasta un máximo razonable a ser determinada.
- Fomentar la aportación que hacen los individuos, corporaciones y sociedades a las organizaciones del Tercer Sector, ya que la economía para el Gobierno representa sobre \$200 millones al año, sólo en los costos de nómina que son provistos por voluntarios.
- Reconocer y compensar prioritariamente a los asalariados y eximir del pago de contribución sobre ingresos, por ejemplo a todos aquellos que reciban por concepto de salarios hasta \$15,000 en el caso de personas solteras y hasta \$30,000 en el caso de personas casadas donde ambos trabajan y son asalariados.
- Diseñar beneficios específicos para evitar cualquier impacto adverso que pudiesen tener contribuyentes que están disfrutando de los ahorros acumulados para su retiro y se enfrentan a un cambio de estrategia tributaria.
- Establecer un programa de reembolso de justicia social para evitar la regresividad de un impuesto de tasa única, en el que se provean créditos contributivos por cada miembro de la unidad familiar para contribuyentes que tengan un ingreso menor de \$100,000 al año. Para poder ser elegible a este beneficio, toda unidad familiar, venga o no obligada al pago de impuestos, deberá presentar una declaración simple al Departamento de Hacienda para hacer constar su situación de ingresos, composición familiar y residencia.

IMPUESTO A LOS INGRESOS DE LAS CORPORACIONES

El impuesto al ingreso a las corporaciones y sociedades plantea unas características interesantes. En su mayoría, el mismo es pagado por entidades locales ya que las entidades foráneas gozan

de tratamientos tributarios preferenciales como consecuencia de la estrategia de desarrollo económico que se ha seguido a través de los años. Es notable además, que la carga contributiva existente de un máximo de un 39%, sufre de los mismos defectos que la carga tributaria de los individuos, ya que penaliza el éxito y la creación de riqueza haciendo más atractiva la inversión en actividades de ingreso pasivo que en inversiones que generan actividad productiva.

Entre los objetivos para fomentar el desarrollo económico que entendemos deben guiar la estrategia de advenir ingresos al fisco del país, se sugiere un sistema tributario de carácter novel, donde se enfatice en la eficiencia en la asignación de recursos de producción por parte de las empresas y el mantenimiento de mecanismos de mercado que operen un mínimo de distorsión. Es por esto que se sugiere lo siguiente:

- Establecer como la base contributiva el resultado de los ingresos totales menos los costos directos de producción, cambios en el valor de los inventarios y costo de mano de obra directa.
- Revisar la viabilidad del establecimiento de créditos como consecuencia de la generación de empleos, productividad y promoción a la educación continuada.
- Viabilizar e incentivar la producción mediante créditos compensatorios por la energía utilizada en la producción promoviendo adicionalmente la utilización de recursos energéticos de característica renovable.
- Desarrollar créditos adicionales por el mantenimiento de la infraestructura básica y la conservación de recursos y protección del ambiente.
- Redefinir las estrategias de la Ley de Incentivos Industriales (próxima a vencer el 31 de diciembre de 2007) de manera que los incentivos a ser concedidos a las empresas estén mayormente contemplados en términos

de los créditos descritos anteriormente en lugar de proveer exoneración contributiva como principal estrategia.

- La comisión entiende además, que en el caso de empresas que interesen repatriar sus ganancias se les debe aplicar de manera uniforme al menos uno de los siguientes impuestos: impuesto de retención a no residentes, impuesto de repatriación (*tollgate tax*), el impuesto sobre regalías por transferencias, impuesto sobre arrendamientos de bienes intangibles, y el impuesto sobre intereses procedentes de las inversiones pasivas.

IMPUESTO GENERAL AL CONSUMO

Lo que hasta el día de hoy representa un impuesto al consumo en Puerto Rico es lo que se ha denominado como arbitrio general y arbitrios específicos. Este sistema, por sus exclusiones y complejidad de administración no es de base amplia y por lo tanto, no puede considerarse como uno que grava de forma general el consumo.

En la misma forma, entendemos que se debe distribuir el universo de recaudos de manera más equitativa y de esa forma lograr que los recaudos como consecuencia de impuestos al consumo representen una porción, al menos equivalente, que los recaudos a los ingresos. Es por esto que se sugiere lo siguiente:

- Sustituir el arbitrio general de tasa efectiva 6.6% por un impuesto al consumo de 10% los primeros cinco años desde la implementación de la reforma. Este impuesto se reducirá paulatinamente hasta llegar un 9%. Las exclusiones sugeridas a este impuesto serían solo aquellos artículos que cumplan con los objetivos enunciados de desarrollo económico (insumos de manufactura), política pública (educación, salud, etc.) y compromiso social.
- Eliminar el efecto cascada que resulta de la imposición de impuestos que se convierten en parte del costo del producto, mediante la segregación del impuesto pagado

del valor agregado del producto dentro de la cadena de distribución. (El impuesto pagado por el importador en la introducción del producto se cobra sin incremento en la venta del mismo hasta llegar al final de la cadena de distribución.)

- Implementar el impuesto recomendado a la venta del producto por el detallista donde la diferencia entre el impuesto cobrado por el detallista al momento de la venta del producto y el impuesto pagado al momento de la compra, sea remitido al Departamento de Hacienda. (Véase ejemplo provisto como Anejo I).
- Para evitar la regresividad inherente a un impuesto de tasa única, se debe desarrollar un Fondo de Equidad Social donde compense a los individuos de ingresos bajos y medios (por ejemplo hasta \$50,000 en caso de parejas casadas y \$25,000 en caso de personas solteras). Para poder ser elegible a este beneficio, toda unidad familiar, venga o no obligada al pago de impuestos, deberá presentar una declaración simple al Departamento de Hacienda para hacer constar su situación de ingresos, composición familiar y residencia.
- Compensar por el costo adicional de este impuesto a aquellas personas cubiertas bajo el Programa de Asistencia Nutricional en proporción de dólar por dólar mediante depósito directo a su cuenta.
- Garantizar que se haga justicia a aquellos que están disfrutando de sus ahorros y pensiones como fuentes de ingresos reconociendo esta situación en el Fondo de Equidad Social que sería desarrollado.
- Mantener los arbitrios especiales en el nivel existente y excluir dichos productos del impuesto adicional al momento de la venta.

El “*Impuesto de Tasa Única Uniforme*”, visto dentro de todos los postulados y enunciados descritos anteriormente, se sugiere en una tasa de 10%.

Los recaudos como consecuencia de la tasa impositiva descrita y las modificaciones al sistema tributario, unido a las reducciones del gasto público resultantes de la nueva visión de servicio del gobierno, debieran producir los ingresos necesarios para el cumplimiento de la gestión pública. Estos enunciados deberán ser afinados y confirmados por medio de análisis profundo de sus particularidades y capacidad recaudadora real.

EVASIÓN CONTRIBUTIVA

Como hemos mencionado, Puerto Rico sufre un serio problema de evasión, el cual es uno de los factores que ha contribuido a la situación fiscal actual de Puerto Rico. El problema de evasión se extiende a todos los tipos de contribuciones que contiene el Código de Rentas Internas de Puerto Rico y participan todo tipo de contribuyentes (individuos, corporaciones y sociedades). Por tal razón, es necesario que el Departamento de Hacienda expanda sus esfuerzos dirigidos a combatir la evasión contributiva.

Actualmente, el Departamento de Hacienda se ve obligado a destacar gran parte de sus recursos al procesamiento de planillas, formularios e informativas en lugar de fiscalizar y recaudar. Esto se debe a que gran parte del procesamiento de las planillas es manual y a que el sistema tributario actual contiene un gran número de exenciones, deducciones y diferentes tasas contributivas según el tipo de ingreso generado (pasivo, activo, generado en explotación de industrias específicas).

Los contribuyentes conocen que el Departamento de Hacienda carece de los recursos suficientes para fiscalizar adecuadamente el sistema contributivo actual. Por tal razón, los contribuyentes se arriesgan a incurrir en evasión contributiva reconociendo las pocas probabilidades de detección. *En otras palabras, es más costo efectivo para un contribuyente incurrir en evasión contributiva que cumplir con las disposiciones del Código de Rentas Internas.*

Por primera vez, el Departamento de Hacienda ha reconocido públicamente el problema de evasión y que actos ilegales por parte de algunos empleados y gerenciales del Departamento de Hacienda contribuyen al problema. Es importante señalar, que el problema de conducta ilegal y contra la ética gubernamental se limita a un grupo pequeño de empleados, situación que desincentiva y causa malestar a la mayoría de los servidores públicos, quienes en su inmensa mayoría son profesionales responsables, honestos y plenamente comprometidos el servicio público.

A estos efectos, el Departamento de Hacienda próximamente comenzará a utilizar un sistema conocido como el Programa de Equidad Contributiva (PEC), como un primer paso para atacar la evasión contributiva y acelerar el proceso de detección de evasores. PEC posee un banco de datos que incluye la información del Departamento de Hacienda y de fuentes externas, tales como: Autoridad de Energía Eléctrica, Departamento de Transportación y Obras Públicas, Departamento de Recursos Naturales, Centro de Recaudaciones de Ingresos Municipales, Autoridad de Acueductos y Alcantarillados y en un futuro podría incluir información de entidades financieras. El programa lleva a cabo un análisis del comportamiento y estilo de vida de los contribuyentes (individuos, corporaciones y sociedades), y luego se compara con la información declarada al Departamento de Hacienda.

Al crear PEC el Departamento de Hacienda mecanizó el proceso de selección de casos e investigación llevaba a cabo manualmente. Es decir, actualmente el Departamento de Hacienda puede adquirir toda la información que contiene la base de datos de PEC, pero mediante un proceso de solicitud de certificación de información a cada una de las agencias gubernamentales, corporaciones públicas y privadas. Por tal razón, es necesario reconocer que PEC agilizará el proceso de detección de evasores.

De igual manera, el Departamento de Hacienda se encuentra evaluando la posibilidad de implementar un programa para optimizar la fiscalización y la recaudación de los arbitrios al momento de introducción a Puerto Rico. A estos efectos, el Departamento

de Hacienda ha creado un grupo de trabajo en el cual participan agentes y personal de agencias federales adscritas al "U.S. Department of Homeland Security" para determinar las necesidades del Departamento, los procesos y controles que se deben implementar.

El Gobierno Federal utiliza este tipo de sistema para manejar y controlar el tráfico de mercancías que entran a Estados Unidos del extranjero. Este tipo de programa permite un mejor control de la mercancía importada y exportada, provee acceso inmediato a la información sobre tipo de carga, costo, importador y consignatario (transmisión de los manifiestos electrónicamente), provee estadísticas reales del comercio local e internacional, reduce los costos operacionales, permite seleccionar la mercancía a ser inspeccionada o sobre la cual se requiere más información antes de arribar en Puerto Rico y facilita la imposición de arbitrios.

La Comisión reconoce el serio problema de evasión de arbitrios que existe en Puerto Rico. Por tal razón, favorecemos la implementación de este tipo de programa ya que tendrá un impacto positivo en los recaudos por el concepto de arbitrios, facilitará la detección de evasión contributiva, limita la posibilidad de actos ilegales por parte de funcionarios del Departamento de Hacienda y elimina la competencia desleal que crea la evasión y tanto afecta el desarrollo económico. Además, hay que reconocer que este tipo de programa será muy útil bajo el sistema de impuesto al consumo propuesto.

Para agilizar y facilitar la fiscalización del cualquier sistema contributivo es necesario invertir en nueva tecnología que facilite el manejo y búsqueda de información de los datos. Además de los programas mencionados, es necesario integrar los bancos de datos del Departamento y unificar los sistemas, lo cual permitirá interrelacionar información, lo cual permite mejor uso y control de la información.

Al implementar tecnología se pueden trasladar los esfuerzos a fiscalizar el sistema contributivo. Las estadísticas internas de la Secretaría Auxiliar de Evasión del Departamento de Hacienda demuestran que son muy pocos los casos radicados en los tribu-

nales por evasión contributiva. Como parte de esta gestión, se contempla dirigir todos los esfuerzos de la Secretaría Auxiliar de Evasión hacia hacer valer la ley (“law enforcement”).

La Comisión presenta las siguientes recomendaciones para combatir la evasión contributiva de distintos tipos de contribuciones y el problema de corrupción interna:

- Implementar un nuevo sistema contributivo que sea simple y eficiente.
- Implementar tecnología que agilice el procesamiento de información, provea mejor control y uso de información y agilice la detección del evasor.
- Adiestrar al personal del Departamento de Hacienda, con el fin de proveerles las herramientas y la preparación necesaria para trabajar con los esquemas de evasión.
- Lanzar una campaña masiva de educación sobre la evasión, en la cual se distinga la diferencia entre evitar la imposición de contribuciones (planificación contributiva para minimizar el impacto contributivo) y evadir (por ejemplo: presentar información incorrecta, tomar deducciones que no corresponden u ocultar ingresos).
- Coordinación con las agencias locales y federales del orden público para crear y fortalecer los “task forces”.
- No conceder ningún tipo amnistía.

El dedicar recursos y esfuerzos a esta lucha es una inversión positiva, mediante la cual se logrará justicia contributiva para los asalariados, se eliminará la competencia desleal a causa de la evasión de arbitrios y aumentará los recaudos.

REESTRUCTURACIÓN DE LA RAMA EJECUTIVA

Ante el escenario de situaciones antes planteadas y concientes de la complejidad que esto conlleva, la Comisión reconoce que es necesario una reestructuración del gobierno y una revitalización del servicio público. La Comisión entiende además que estos cambios organizativos tienen que ser extensivos a los gobier-

nos municipales. El descontento de la ciudadanía con la calidad y efectividad del servicio público crece, ampliando la brecha entre el gobierno y la ciudadanía. La politización y la ausencia de transparencia en la gestión pública atenta contra la gobernabilidad democrática. Este cuadro coexiste con un ambiente de cambios que demandan una gestión pública efectiva, de calidad y ágil, con capacidad de responder a los retos que imponen las transformaciones globales y las demandas crecientes de mayor participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones gubernamentales.

Luego de evaluar las recomendaciones presentadas en vistas públicas y de estudiar varios informes la Comisión concluye que la Rama Ejecutiva requiere de un proceso de reestructuración dirigido a reorganizar las agencias y programas en función a una misión del gobierno y de objetivos claramente establecidos. Todas las entidades gubernamentales tienen que justificar su labor a la luz de la misión del Gobierno de Puerto Rico y su contribución específica a alcanzar dichos objetivos. Esta declaración sentará las bases para su presupuesto. La reestructuración gubernamental requiere de las siguientes acciones:

- La reordenación de las jurisdicciones de las agencias gubernamentales de forma tal que las obligaciones estén claramente justificadas, realineadas y coordinadas. El objetivo central de este esfuerzo debe ser la eliminación de la duplicidad, la dispersión y la superposición de programas.
- La reorganización tiene que estar dirigida a lograr mayores niveles de efectividad, eficiencia y agilidad; objetivos que requieren de sistemas flexibles que permitan a las agencias cumplir con sus obligaciones, incluyendo la administración de los recursos humanos.
- La rama ejecutiva tiene que reducir significativamente el número de posiciones políticas. Las agencias públicas tienen que ser administradas por funcionarios seleccionados por su formación profesional, destrezas y liderazgo. Dichos administradores deben tener la potestad de tomar

decisiones y desarrollar el sistema administrativo necesario para cumplir con su misión.

- La reestructuración requiere de la articulación de las políticas de desarrollo de la carrera pública, de tecnología y sistemas de información y la misión de las agencias y programas.
- La rama ejecutiva tiene que formular e implantar una política para la creación, evaluación y terminación de programas gubernamentales. Todo programa público creado mediante legislación tiene que ser evaluado regularmente para determinar si está cumpliendo con sus objetivos y en caso de haber cumplido con su misión debe ser terminado.
- En caso que sea necesario la contratación de servicios externos, las agencias tienen que hacerlo en respuesta a objetivos precisos y a criterios preestablecidos. Dicha contratación debe adelantar el interés público y no atender contra las obligaciones fundamentales del gobierno.
- La transparencia en la toma de decisiones y la rendición de cuentas a la ciudadanía tiene que ser parte integral de la nueva gerencia pública. Todas las agencias tienen que diseñar e implantar modalidades de funcionamiento acordes con estos principios.

En lo relativo a los presupuestos, recomendamos que se analice la efectividad del proceso presupuestario actual con el objetivo de mejorar aquellas áreas que no faciliten la transparencia y eficiencia de este proceso que debe estar diseñado para apoyar las prioridades de política pública gubernamental. Debe considerarse implementar un proceso presupuestario que proyecte recursos necesarios por varios años, de manera que la toma de decisiones se realice conciente del impacto de estas decisiones a mediano y largo plazo. Además, debemos evaluar la posibilidad de que el presupuesto del ELA sea uno base cero, de manera que se reevalúe la efectividad de los programas y se eliminen aquellos

que no han resultado en beneficio de la ciudadanía o que no han rendido los beneficios proyectados.

Finalmente, la crisis fiscal y el déficit presupuestario que enfrentamos no son males endémicos de Puerto Rico. Recomendamos, que se estudien los modelos que han utilizado otros gobiernos o jurisdicciones para resolver sus problemas de déficit estructural.

Nuestro sistema de personal está inmune a la ejecutoria. No existe un vínculo entre la productividad de sus recursos humanos y la compensación que reciben los empleados públicos, incluyendo el personal gerencial y profesional. El sistema provee muy pocos beneficios que premien a aquellos que hacen bien su trabajo o incentivos a mejorar la ejecutoria, como tampoco impone penalidades a quienes no cumplen con sus obligaciones. Es de esperar que ante un escenario de estrechez, desvalorización de su trabajo y premiaciones desenfocadas, muchos empleados públicos se sientan desalentados e insatisfechos.

A tenor con lo antes planteado, la Comisión recomienda que el sistema de servicio público tiene que transformarse en uno genuinamente basado en el principio del mérito, capaz de proteger contra acciones arbitrarias de personal, y comprometido con el respeto de los derechos constitucionales y humanos de los servidores públicos. Los empleados públicos tiene que ser reclutados, evaluados y remunerados en función de su preparación, experiencia, su ejecutoria, su temperamento y su capacidad creativa y flexibilidad para responder a demandas cambiantes y complejas, no por sus lazos sanguíneos ni por su afiliación política. Este nuevo escenario necesariamente requerirá del concierto de los empleados y sus representantes sindicales en la elaboración de una nueva política para el manejo de las relaciones laborales en el sector público. La Comisión propone al respecto las siguientes:

- Reafirmar el compromiso del Gobierno de Puerto Rico con el Principio de Mérito en la selección, adiestramiento, y los procesos evaluativos de todos los empleados guber-

namentales dirigidos a determinar salarios, beneficios, permanencia y ascensos.

- La revisión de las escalas salariales para asegurar el reclutamiento y retención de los mejores recursos humanos disponibles.
- Despolitización del servicio público.
- Establecer sistemas de evaluación de ejecutoria.
- Diseñar e implementar una política amplia de protección de los derechos civiles y humanos de todos los empleados capaces de proteger contra acciones de personal discriminatorias y de enaltecer los derechos al trabajo y la dignidad de los trabajadores públicos como seres humanos.
- Apoyar de manera consistente la educación continua y el adiestramiento del personal asignando partidas presupuestarias apropiadas para gastos relacionados con la capacitación y adiestramiento del personal.

ESTRATEGIAS SUGERIDAS PARA LOS MUNICIPIOS

El proceso de reestructuración de la gestión gubernamental en nuestro país tiene que tomar en consideración a los gobiernos municipales. La mayoría de las administraciones municipales no son viables; carecen de los recursos fiscales para cumplir con sus obligaciones, y sobreviven con una burocracia excesiva e inefectiva. Ciertamente, los municipios nunca han contado con los recursos fiscales ni con los poderes para desarrollarse acorde con las demandas de sus ciudadanos ni con las necesidades de un sistema democrático. La Reforma Municipal de 1991 no propició la autonomía real de los municipios del país. Tampoco redundó en una mayor participación ciudadana en la gestión municipal. El fortalecimiento de la gestión municipal tiene que ser parte de un proceso de reestructuración gubernamental.

El tema de la regionalización del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico se ha discutido por las pasadas cuatro (4) décadas. Cada departamento, agencia o corporación pública

del Gobierno Central ha adoptado algún tipo de regionalización cuya relimitación varía en cada caso. Un análisis de los esquemas de regionalización en Puerto Rico refleja asimetría y variación de caso en caso, lo cual afecta la función básica de hacer buen gobierno.

Existe consenso respecto a la necesidad impostergable de adoptar un esquema regional de administración pública en Puerto Rico. Para evitar el desfase histórico que ha provocado la organización regional distinta en cada departamento, agencia o corporación pública, se hace necesario establecer el criterio que se utilizara para demarcar las organizaciones regionales.

Por otra parte, los planes de reorganización de la Rama Ejecutiva realizados en el 1971, 1975, 1980, 1985 y 1993 han reconocido la necesidad de descentralizar el Gobierno y, en especial a las agencias de la Rama Ejecutiva. La recomendación de dividir la Isla en regiones ha recibido el respaldo de todos los estudiosos de la administración pública. Deben establecer regiones que sean uniformes e iguales para todo el Gobierno.

El nuevo esquema de regionalización debe utilizarse para la ejecución más eficaz de las políticas y programas de Gobierno. Esto requiere proveer a la nueva organización los instrumentos de planificación adecuados, la sincronización de políticas, programas y proyectos a todos los niveles, la comunicación efectiva de los problemas y necesidades existentes en las distintas regiones y municipios y un sistema administrativo que ejecute eficazmente las directrices y prioridades adoptadas centralmente que sean incorporadas en los planes regionales de ordenación territorial y de desarrollo económico.

La organización y funcionamiento regional del Gobierno puede proveer los siguientes significativos beneficios en la prestación de servicios públicos:

- Descentralización de la función administrativa del Gobierno Central reduciendo el flujo de visitantes que tienen que acudir a la zona metropolitana en busca de servicios.

- Distribución de las oportunidades de empleo en el sector público en forma más equitativa para todos los municipios.
- Atención rápida a las necesidades de los ciudadanos y de las organizaciones comunitarias.
- Respuesta inmediata del Gobierno en situaciones de emergencia o en asuntos críticos que requieran atención directa del sector público.
- Aumento en la agilidad y eficiencia de la comunidad entre los niveles de Gobierno y posibilidad de que el Gobernador reciba directamente de los funcionarios electos y de los designados por el Primer Ejecutivo en cada Región datos e información sobre la implementación de los Programas de Gobierno.
- Permite al Primer Ejecutivo constatar con las personas afectadas, de forma inmediata y directa, las necesidades locales y el nivel de satisfacción con el servicio.
- Permite al Gobernador obtener información certera sobre el status de los proyectos de construcción e infraestructura.

Los gobiernos municipales, dentro de su concepción tradicional, se enfrentan a una situación de extrema dificultad en lo que a la situación fiscal se refiere. La duplicidad de recursos, como consecuencia de la individualidad de cada municipio, crea estructuras similares multiplicadas 78 veces. Aún cuando esto pudo haber sido la manera de operar en el pasado, las alternativas modernas y las estrategias de gerencia dan al traste con esta realidad.

La Comisión entiende, que la municipalización tiene que estar precedida por procesos concurrentes de la reestructuración de las agencias y programas del Gobierno Central antes planteada y de la regionalización de la administración municipal. La consolidación de actividades administrativas municipales en un

número reducido de regiones es una necesidad impostergable. Las áreas amenas a la consolidación en consorcios regionales son las siguientes:

- Administración de recursos fiscales, incluyendo cobro de impuestos, arbitrios y patentes
- Administración de recursos naturales
- Desarrollo de infraestructura
- Planificación de uso de suelos
- Manejo de desperdicios y protección ambiental
- Mantenimiento y ornato
- Mantenimiento y administración de facilidades recreativas y deportivas
- Mantenimiento de escuelas
- Reparación de carreteras estatales
- Seguridad
- Salud.

Esta propuesta no representa un intento por eliminar municipios pues los mismos constituyen entidades históricas y culturales que nutren la identidad y sentido de pertenencia de la ciudadanía. Esta propuesta está dirigida a la actividad administrativa de los municipios, de manera que los gobiernos locales puedan servir mejor al pueblo y hacer posible la regionalización de las actividades ejecutivas del Gobierno de Puerto Rico.

Es en esta visión que se recomienda la creación de consorcios de servicio donde integren, bajo un ente común, aquellos aspectos que representan la mayor erogación de costos y se pueden lograr beneficios significativos al obtener un mayor nivel de utilización y productividad de los recursos asignados.

Muchos de estos servicios, que serían provistos de manera regional, obtendrían sus fondos del Fondo General al eliminarse, o sustancialmente reducirse, los presupuestos de operación de los departamentos y agencias centralizadas que deben proveer los servicios que se asumirían.

INGRESOS MUNICIPALES

Los ingresos municipales se componen de las siguientes partidas; aportación del 2.5% de las Rentas Internas Netas del gobierno central, Lotería Electrónica; impuestos sobre la propiedad inmueble; impuestos sobre la propiedad mueble; patentes municipales y arbitrios de construcción, multas y penalidades.

Aportación de las Rentas Internas Netas

Esta Comisión surge que se considere aumentar la aportación proveniente de las rentas internas netas del Gobierno Central. Este aumento podría ser de un porciento para llegar a un total de 3.5%.

Impuesto sobre la Propiedad Mueble

Como fuese discutido anteriormente, la imposición de un impuesto sobre la propiedad mueble crea una vez más una situación de inequidad hacia el contribuyente corporativo. Este impuesto, no sólo representa doble tributación, también encarece de manera desproporcionada el costo de hacer negocios en Puerto Rico.

Dentro de la visión de fomentar la actividad productiva y respaldar la empresa local (nótese, que las empresas foráneas, en su mayoría, están exentas de este impuesto), se recomienda la sustitución de este impuesto por un aumento en la contribución sobre la propiedad inmueble comercial y/o patentes municipales.

Impuesto sobre la Propiedad Inmueble

Con relación a los ingresos por impuestos sobre la propiedad inmueble, la reglamentación existente limita la capacidad recaudadora al establecer como la base tributaria, el valor de las propiedades al 1957. Esta limitación en la base, ha hecho que se continúe en aumento la tasa contributiva a niveles que han perdido proporción con la realidad de las sociedades modernas. Esto, sólo para lograr el nivel de recaudo necesario.

Aún cuando se pueda argumentar que la base de 1957 se ajusta a la realidad cuando la tasa contributiva es alta, no se

puede perder de perspectiva que existe una gran inequidad en el sistema. La valorización de la propiedad en municipios metropolitanos ha aumentado en forma geométrica mientras que los municipios rurales sólo han aumentado de manera discreta a través del tiempo.

A manera de terminar con las inequidades que plantea el sistema, se recomienda lo siguiente:

- Iniciar un proceso de retasación de la propiedad inmueble a valores reales de mercado estableciendo una alianza con la banca privada para obtener la mayor parte de la información de valores de los procesos mismos de originación hipotecaria.
- Reducir la tasa contributiva máxima a menos del uno por ciento (1%) ajustándose a las realidades de recaudo de las distintas municipalidades.
- En la visión de promover hogar propio, establecer la base de valor exento en un rango aproximado entre \$15,000 y \$200,000.
- Que se considere que todo el impuesto cobrado por este concepto sea, de manera exclusiva para los municipios eliminando de ser posible la aportación del 1.03% que hoy se envía al gobierno central.
- Modificar todas las leyes de incentivos con el propósito de eliminar las exenciones sobre tributos municipales y otorgarle a los municipios el poder de conceder exenciones sobre las contribuciones municipales.

Patentes Municipales

Esta comisión es de la opinión, que las tasas de patentes municipales deberán ser reevaluadas a la luz de los ingresos potenciales que deberán ser recibidos por los consorcios propuestos, la reducción de los costos al lograr economías de escala por medio de la integración de servicios y los ingresos adicionales al asumir responsabilidad por actividades tradicionalmente relacionadas

al gobierno central que serían compartidas dentro de la visión de regionalización propuesta. Además, se sugiere modificar las leyes de incentivos contributivos para ceder a los municipios la autoridad de conceder exenciones contributivas de contribuciones sobre las patentes municipales.

OTRAS RECOMENDACIONES

Además de los asuntos antes discutidos esta Comisión entiende que se debe evaluar otros aspectos que inciden adversamente en la salud fiscal de las finanzas municipales. La solución de estos problemas debería ser también prioridad de la administración gubernamental.

En estos asuntos se encuentran:

- el pago del consumo eléctrico en las luminarias públicas instaladas en las carreteras estatales,
- la aportación de los gobiernos municipales a la Reforma de Salud.

PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

Estos procesos de cambios en los sistemas de recaudos municipales requerirán un período de tiempo en lo que se completa su diseño y se implantan efectivamente. Es por esto, que estamos sugiriendo lo siguiente:

- Otorgar un 10% del recaudo del impuesto sobre el consumo por un período no mayor de cinco años desde que se implante la reforma.
- Establecer un mecanismo de reducción paulatino de 20% por año hasta llegar a eliminar este impuesto en su totalidad.
- Al finalizar el período descrito, se reduciría por un factor equivalente el impuesto general al consumo reduciendo el mismo a un 9%.

IMPLEMENTACIÓN DE REFORMA FISCAL

La implementación de la Reforma propuesta requiere de un proceso de transición de los sistemas actuales a los propuestos. Para lograr una transición efectiva es necesaria la asignación de recursos económicos. No sólo nos estamos planteando la reestructuración del aparato tributario, también se hace menester, el comenzar la reevaluación crítica de los departamentos de gobierno, para que se logre la alineación de recursos con los objetivos de servicio que sean finalmente definidos.

Ante estas circunstancias, se requiere comenzar de inmediato lo siguiente:

Área de Ingresos

- Iniciar, con carácter de urgencia, un programa activo y deliberado de control de evasión contributiva de ciudadanos y entidades corporativas que operan al margen del sistema tributario mediante:
 - Implementación y expansión del Programa de Equidad Contributiva.
 - Implementación inmediata de tecnología para facilitar y agilizar la programas de auditoría de arbitrios para identificar focos de evasión.
 - Desarrollar e implantar tecnología que facilite y agilice la identificación de incongruencias de información interna del Departamento de Hacienda por medio del procesamiento y verificación cruzada de datos relacionados a ingresos reportados por patronos y agentes retenedores.
- Desarrollar un programa afirmativo de cobro de deuda tasada y el procesamiento de contribuyentes morosos.
- Establecer como requisito para la obtención de beneficios del gobierno, la certificación de no deuda con el Departamento de Hacienda y la certificación de radica-

ción de planillas o en su defecto, la exoneración de dicho requisito.

- Llevar a cabo los estudios económicos necesarios para finalizar los detalles necesarios para lograr las estrategias tributarias recomendadas.
- Redactar la legislación necesaria para hacer las modificaciones al Código de Rentas Internas que viabilicen los cambios sugeridos.
- Iniciar un proceso de identificación y selección de los sistemas de información que han de ser implantados para viabilizar el control y supervisión de los impuestos sugeridos.
- Desarrollar los programas de educación y divulgación necesarios para facilitar los procesos de implementación.

Área de Gastos

- Completar la identificación de entidades gubernamentales que requieren ser repensadas en sus objetivos de servicio.
- Iniciar procesos de Planificación Estratégica en todas las agencias del Ejecutivo donde se replantee la misión de la entidad y su valor estratégico al logro de los objetivos fundamentales del gobierno.
- Definir la naturaleza de los subsidios gubernamentales y desarrollar mecanismos de supervisión y control para los mismos incluyendo tiempo límite, mecanismos de verificación de logro y parámetros para su eliminación.
- Diseñar un plan estratégico para llenar las vacantes por motivo de renunciadas y retiros para dirigir dichas plazas hacia las necesidades prioritarias de las agencias.
- Elaborar un diagnóstico de las destrezas y especialidades requeridas para la nueva gerencia pública.

- Apoyar iniciativas dirigidas a la formación y educación continuada de los empleados públicos.
- Establecer los criterios de verificación de Rendimiento de Cuentas (“Accountability”), para todos los componentes de la Rama Ejecutiva que se les otorgue responsabilidad de administración presupuestaria .
- Comenzar el desarrollo de un nuevo modelo de presupuesto donde las necesidades de recursos deban ser justificadas en base a su valor con relación al servicio que será prestado a la ciudadanía.
- Desarrollar modelos de gerencia gubernamental que pueda ser adoptados por las agencias de la Rama Ejecutiva.
- Implantar el modelo desarrollado en agencias que sirvan de piloto para verificar el concepto y su funcionalidad.

El Gobernador de Puerto Rico ha presentado una estrategia a mediano plazo para enfrentar la situación fiscal en la que se encuentra el país. Esta estrategia presupuestaria está predicada en que la misma será a corto plazo y será reemplazada por los resultados de la implementación de la Reforma Fiscal propuesta. De manera que se pueda hacer realidad este objetivo de reemplazo de la estrategia propuesta, se hace indispensable que los procesos de transición comiencen inmediatamente para que al final de dieciocho a veinticuatro meses, podamos comenzar a disfrutar de los resultados que esta Reforma propone.

CONCLUSIÓN

Los postulados enunciados en este documento deben trascender el escrito mismo. Estamos en un momento histórico donde todos los que componemos la sociedad puertorriqueña tenemos que aceptar la responsabilidad que nos corresponde y decir presente ante el llamado social que esta Reforma Fiscal representa.

Lo planteado, representa el repensar la estructura gubernamental desde una nueva óptica, a la altura de los tiempos que estamos viviendo y el cambio de paradigmas tradicionales de un gobierno paternalista. Tenemos que visualizar el rol del gobierno como un facilitador del desarrollo económico, promotor del logro individual y colectivo, y garante de las promesas de equidad y justicia a todos los miembros de la sociedad. Esta visión de un gobierno central gestor de oportunidades, en sociedad con los gobiernos municipales, es lo que hemos pretendido plasmar como la opción a ser aceptada. Le toca ahora a los demás componentes del proceso el descargar su responsabilidad y enaltecer sus roles de representación de todos los puertorriqueños.

Solicitamos respetuosamente del Ejecutivo y la Legislatura el que descarguen su responsabilidad ministerial dando oportunidad al análisis de las alternativas aquí planteadas partiendo de la perspectiva de la seriedad con lo que las presentamos al escrutinio público.

Es función también de todos los ciudadanos el reconocer su responsabilidad de aportar, en justa proporción, al mantenimiento y desarrollo de la obra pública. Es por esto que nos hemos esforzado en presentar alternativas que, de una vez por todas, eliminan la injusticia tributaria que por décadas a existido, donde es el asalariado el que carga con los costos de la cosa pública. Reconocemos además, que más de uno de los que vivimos en esta tierra, hemos sido parte de la llamada economía subterránea, al punto que se ha convertido en casi un orgullo el engañar al fisco. Esta situación, que se ha acrecentado por múltiples razones, deberá ser atacada al punto donde podemos razonablemente concluir que, en el Puerto Rico que todos aspiramos, "EL COSTO DE LA EVASION SEA MAYOR QUE EL COSTO DEL CUMPLIMIENTO".

La Reforma Fiscal que se propone, plantea una visión integral de la necesidad del ingreso para cumplir con un objetivo de gastos que sea apropiado y que se le retribuya a la ciudadanía en servicios de cantidad, calidad y excelencia. Dentro de esta visión es que hemos planteado dos postulados principales, a saber:

- El gasto público no es un fin en si mismo. Este responde al compromiso de promover el bienestar general y a la necesidad de proveer servicios que estén alineados con estrategias específicas para el logro de un plan integral del país.
- Los recaudos deben verse dentro de la totalidad de los mismos y como estos impactan a cada componente de la sociedad. Ninguno de los impuestos propuestos deberán verse de manera independiente. Cualquier intento de ver los componentes de los impuestos y sus ejecuciones de manera independiente y desasociada de los demás, estará llevando a cabo un análisis irresponsable, creando confusión a la ciudadanía. Es en la composición de los mismos y las reducciones propuestas que debemos analizar el impacto tributario a los individuos y corporaciones.

Otro aspecto fundamental para el logro del éxito de esta Reforma Fiscal es el establecimiento de procesos de Rendimiento de Cuentas para aquellos a quienes se le ha otorgado la responsabilidad, no solo de la ejecución del proyecto gubernamental, si no que también, la responsabilidad de administrar su presupuesto de manera responsable. La falta de control administrativo, en manera presupuestaria, deberá ser penalizada con severidad. La ejecución de la obra gubernamental no está divorciada de los recursos disponibles para ejecutarlo. La falta de discreción en la administración presupuestaria deberá ser considerada una afrenta a la confianza de los constituyentes.

La Orden Ejecutiva que dio vida a esta Comisión, planteaba como objetivos fundamentales lo siguiente:

- reducir el gasto gubernamental;
- lograr una mayor justicia contributiva y;
- hacer del gobierno uno ágil, efectivo y humano tanto en el trato como en los servicios provistos al pueblo.

Entendemos que hemos cumplido con el cometido propuesto. Cada uno de estos postulados ha sido atendido de manera responsable y se han desarrollado alternativas que logran los objetivos planteados. Queda entonces que esta gestión trascienda este documento y se de inicio a las reformas y cambios sugeridos.

Por último, esta Comisión reconoce la aportación de conocimientos, sugerencias y alternativas que fueron presentadas por las distintas entidades que participaron de este proceso. Su insumo, diálogo abierto y compromiso, fueron fundamentales en la estructuración de esta propuesta. Aspiramos a continuar el dialogo para hacer realidad Reforma Fiscal para el Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

NOTAS

- ¹ La Hon. Senadora Migdalia Padilla y el Hon. Representante Antonio Silva, Presidentes de la Comisiones de Hacienda del Senado y la Cámara de Representantes, respectivamente, fueron invitados para formar parte de esta Comisión. La Senadora Padilla informó su no participación debido a que ella entiende que en su momento tendrá que pasar juicio sobre el informe resultante de los trabajos de CERF, mientras que el Representante Silva, asistió a la primera reunión y se excusó de varias reuniones posteriores. No ha participado de ninguna reunión salvo la inicial.
- ² Aún cuando el Dr. Edwin Irizarry Mora, miembro de esta Comisión, no ha presentado sus objeciones de manera formal a la fecha del Informe, según fue establecido como el mecanismo acordado para objetar lo presentado, ha realizado manifestaciones públicas de no endosar el informe que se adjunta.
- ³ Para detalles véase la ponencia presentada por Sociedad Civil en Marcha, Aspectos Ineludibles para una Reforma Fiscal Efectiva.
- ⁴ Véase, documento titulado "Hacia la economía posible", preparado por Comisión sobre el futuro económico de Puerto Rico, la Cámara de Comercio de Puerto Rico y la Asociación de Industriales de Puerto Rico, 30 de septiembre de 2003.
- ⁵ Véase, Impuestos en Puerto Rico, Ramón J. Cao García, Ph.D. Posibilidades de reestructuración para el sistema tributario de Puerto Rico, Cáp. 11, págs, 197-233.
- ⁶ Cita: Estudio de los Impuestos al Consumo en Puerto Rico, Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico, Marzo 2004, pág. 44.

- ⁷ Para más detalles véase, *Impuestos en Puerto Rico*. Ramón J. Cao García, Ph.D. San Juan 2004. pág. 208.
- ⁸ Véase, *Estudio de los Impuestos al Consumo en Puerto Rico*, Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico, Marzo 2004.
- ⁹ Secretaría Auxiliar de Asuntos Económicos y Financieros, Departamento de Hacienda, *Ingresos Netos al Fondo General del Gobierno Estatal - Año Fiscal 2004*, 20 de abril de 2005.
- ¹⁰ Junta de Planificación de Puerto Rico, *Informe Económico al Gobernador 2004*, Apéndice Estadístico, enero de 2005.
- ¹¹ Ponencia ante Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes por Dr. Ramón Cao, 5 de marzo de 2005.
- ¹² Validated Suggested Tax Strategy Document BearingPoint - 7 de septiembre de 2004.
- ¹³ Comisión sobre Reforma Contributiva, *La Administración de las Contribuciones*. San Juan: 20 de febrero de 1974.
- ¹⁴ *Reforma Contributiva en Puerto Rico 1994 - Estudio Técnicos* Susan Andic y Ramón Cao.
- ¹⁵ *La Economía Informal en Puerto Rico* Departamento del Trabajo - Diciembre 2004.
- ¹⁶ *La Economía Informal en Puerto Rico* Departamento del Trabajo Diciembre de 2004.
- ¹⁷ *Governing Sourcebook 2004*; pp. 44. [www. Governing.com](http://www.Governing.com)
- ¹⁸ *Informe de Presupuesto para el Año Fiscal 2004-2005*.
- ¹⁹ Extraído del *Informe de Reforma Fiscal Municipal*, Sometido por: Hon. José E. Aponte De la Torre, Presidente de la Asociación de Alcaldes y Alcalde de Carolina.

ANEJO I

Evento de negocio	Costo del producto	Margen de ganancia	Precio de venta sin impuesto	Impuesto pagado	Impuesto pagado por:	Precio de venta con impuesto	Impuesto cobrado por:
Importación del producto	\$10.00		\$10.00	0.10	Importador		Hacienda (\$0.10)
Venta a mayorista Margen de ganancia de (20%)	10.00	1.50	11.50	0.10	Mayorista	11.60	Importador (\$0.10) Hacienda (\$0.00)
Venta al distribuidor Margen de ganancia de (20%)	11.50	2.30	13.80	0.10	Distribuidor	13.90	Mayorista (\$0.10) Hacienda (\$0.00)
Venta al detallista Margen de ganancia de (25%)	13.80	2.76	16.56	0.10	Detallista	16.66	Distribuidor (\$0.10) Hacienda (\$0.00)
Venta al consumidor Margen de ganancia de (25%)	16.56	4.14	20.70	2.07	Consumidor	22.77	Detallista (\$0.10) Hacienda (\$1.07)

Contribuyente casado Pensionado	
Ingreso bruto	\$ 20,000.00
Costo de pensión por recobrar	\$ -
Total de ingresos	\$ 20,000.00
Exclusión de ingresos	\$ 12,000.00
Ingreso bruto ajustado	\$ 8,000.00
Desembolsos:	
Hipoteca	\$ -
Educación de dependientes	\$ -
Préstamo de automóvil	
Alimentación	\$ 3,200.00
Seguros	\$ 1,500.00
Otros	\$ 1,500.00
Total de desembolsos	\$ 6,200.00

Impuesto a pagar Sistemas contributivos		
	Actual	Propuestos
Contribución sobre ingresos	\$435.00	\$ -
Impuesto al consumo	\$529.25	\$ 561.90
Impuesto total	\$964.25	\$561.90
Alivio contributivo	42%	

Impuestos a pagar

	Sistema actual	Reforma propuesta
Ingreso bruto ajustado	\$ 8,000.00	\$ 8,000.00
Exención personal	\$ 3,000.00	\$ -
Intereses hipotecarios	\$ -	
Gastos por educación	\$ -	
Exención por dependientes	\$ -	
Intereses de automóvil	\$ -	
Tablilla de auto	\$ 50.00	
Total de deducciones	\$ 3,050.00	
Intreso neto sujeto a tributación	\$ 4,950.00	\$ 8,000.00
Determinación preliminar	\$ -	\$ 800.00
Créditos por composición familiar (\$500 por persona)	\$ -	\$ 2,000.00
Contribución determinada	\$ 435.00	\$ 0.00

Impuestos al consumo

Ingreso	\$ 20,000.00	\$ 20,000.00
Desembolsos	\$ 6,200.00	\$ 6,200.00
Impuestos	\$ 435.00	\$ -
Seguro Social	\$ -	\$ -
Efectivo disponible	\$ 13,365.00	\$ 13,800.00
Ahorro de 20%	\$ 2,673.00	\$ 2,760.00
Exclusiones de arbitrios	\$ 2,673.00	\$ 621.00
Gastos de alimentación	\$ -	\$ 3,200.00
Balance sujeto a impuestos	\$ 8,019.00	\$ 13,619.00
Tasa de impuesto	6.6%	\$ 0.10
Impuesto determinado	\$ 529.25	\$ 1,361.90
Menos Fondo de Equidad Social	\$ -	\$ 800.00
Impuesto al consumo	\$ 529.25	\$ 561.90
Impuesto total	\$ 964.25	\$ 561.90

Alivio contributivo**42%**

Contribuyente casado Empleado por cuenta propia (evasor) 2 dependientes escuela elemental		
Ingreso bruto (480.6)	\$	125,000.00
Intereses de consumo	\$	10,000.00
Depreciación	\$	30,000.00
Gastos de viaje y alimentos	\$	15,000.00
Materiales y equipo	\$	20,000.00
Intereses hipotecarios	\$	19,200.00
Seguros	\$	3,500.00
Reparaciones	\$	2,300.00
Cuenta de Retiro Individual	\$	5,000.00
Total de desembolsos	\$	105,000.00

Impuesto a pagar Sistemas contributivos		
	Actual	Propuestos
Contribución sobre ingresos	\$1,135.00	\$1,700.00
Impuesto al consumo	\$1,387.58	\$3,056.80
Impuesto total	\$2,522.58	\$4,756.80
Alivio contributivo	-89%	

Impuestos a pagar

	Sistema actual	Reforma propuesta
Ingreso bruto ajustado	\$ 25,000.00	\$ 60,000.00
Exención personal	\$ 3,000.00	
Intereses hipotecarios		\$ 18,000.00
Cuenta de Retiro Individual	\$ 5,000.00	\$ 5,000.00
Gastos por educación	\$ 600.00	
Exención por dependientes	\$ 3,200.00	
Intereses de automóvil	\$ 1,200.00	
Tablilla de auto	\$ 50.00	
Total de deducciones	\$ 13,050.00	
Intreso neto sujeto a tributación	\$ 11,950.00	\$ 37,000.00
Determinación preliminar		\$ 3,700.00
Créditos por composición familiar (\$500 por persona hasta 100,000)		\$ 2,000.00
Contribución determinada	\$ 1,135.00	\$ 1,700.00

Impuestos al consumo

Ingreso	\$ 125,000.00	\$ 125,000.00
Desembolsos	\$ 85,000.00	\$ 85,000.00
Impuestos	\$ 1,135.00	\$ 1,700.00
Seguro Social	\$ 3,825.00	\$ 9,180.00
Efectivo disponible	\$ 35,040.00	\$ 29,120.00
Ahorro de 20%	\$ 7,008.00	\$ 5,824.00
Exclusiones de arbitrios	\$ 7,008.00	\$ 728.00
Gastos de alimentación	\$ -	\$ 8,000.00
Balance sujeto a impuestos	\$ 21,024.00	\$ 30,568.00
Tasa de impuesto	6.6%	\$ 10%
Impuesto determinado	\$ 1,387.58	\$ 3,056.80
Menos Fondo de Equidad Social	\$ -	\$ 0.00
Impuesto al consumo	\$ 1,387.58	\$ 3,056.80
Impuesto total	\$ 2,522.58	\$ 4,756.80

Alivio contributivo**-89%**

Contribuyente casado Asalariado 2 dependientes escuela elemental		
Ingreso bruto	\$	100,000.00
Pensión alimenticia	\$	-
Total de ingresos	\$	100,000.00
Desembolsos:		
Hipoteca	\$	42,000.00
Educación de dependientes	\$	7,200.00
Préstamo de automóvil	\$	13,200.00
Alimentación	\$	8,800.00
Cuenta de Retiro Individual	\$	5,000.00
Seguros	\$	2,000.00
Otros	\$	2,000.00
Total de desembolsos	\$	80,200.00

Impuesto a pagar Sistemas contributivos		
	Actual	Propuestos
Contribución sobre ingresos	\$10,295.50	\$6,500.00
Impuesto al consumo	\$58.51	\$1,288.66
Impuesto total	\$10,354.01	\$7,788.66
Alivio contributivo	25%	

Impuestos a pagar

	Sistema actual	Reforma propuesta
Ingreso bruto ajustado	\$ 100,000.00	\$ 100,000.00
Exención personal	\$ 3,000.00	
Intereses hipotecarios	\$ 33,600.00	\$ 30,000.00
Cuenta de Retiro Individual	\$ 5,000.00	\$ 5,000.00
Gastos por educación	\$ 600.00	
Exención por dependientes	\$ 3,200.00	
Intereses de automóvil	\$ 1,200.00	
Tablilla de auto	\$ 50.00	
Total de deducciones	\$ 46,650.00	
Intreso neto sujeto a tributación	\$ 53,350.00	\$ 65,000.00
Determinación preliminar		\$ 6,500.00
Créditos por composición familiar (\$500 por persona hasta 100,000)		\$ 0.00
Contribución determinada	\$ 10,295.00	\$ 6,500.00

Impuestos al consumo

Ingreso	\$ 100,000.00	\$ 100,000.00
Desembolsos	\$ 80,200.00	\$ 80,200.00
Impuestos	\$ 10,295.00	\$ 6,500.00
Seguro Social	\$ 8,027.00	\$ 8,027.00
Efectivo disponible	\$ 1,477.00	\$ 5,273.00
Ahorro de 20%	\$ 295.50	\$ 1,054.60
Exclusiones de arbitrios	\$ 295.50	\$ 131.83
Gastos de alimentación	\$ -	\$ 8,800.00
Balance sujeto a impuestos	\$ 886.50	\$ 12,886.58
Tasa de impuesto	6.6%	\$ 10%
Impuesto determinado	\$ 58.51	\$ 1,288.66
Menos Fondo de Equidad Social	\$	\$ 0.00
Impuesto al consumo	\$ 58.51	\$ 1,288.66
Impuesto total	\$ 10,354.01	\$ 7,788.66

Alivio contributivo**25%**

Contribuyente soltero Asalariado no tiene dependientes pero paga educación de los hijos		
Ingreso bruto	\$	60,000.00
Pensión alimenticia pagada	\$	12,000.00
Desembolsos:		
Hipoteca	\$	14,400.00
Educación de dependientes	\$	4,800.00
Préstamo de automóvil	\$	6,000.00
Alimentación	\$	2,400.00
Cuenta de Retiro Individual	\$	5,000.00
Seguros	\$	1,500.00
Otros	\$	1,500.00
Total de desembolsos	\$	47,600.00

Impuesto a pagar Sistemas contributivos		
	Actual	Propuestos
Contribución sobre ingresos	\$6,454.40	\$3,848.00
Impuesto al consumo	\$53.68	\$551.02
Impuesto total	\$6,508.08	\$4,399.02
Alivio contributivo	32%	

	Impuestos a pagar	
	Sistema actual	Reforma propuesta
Ingreso bruto ajustado	\$ 60,000.00	\$ 60,000.00
Exención personal	\$ 1,300.00	
Intereses hipotecarios	\$ 11,520.00	\$ 11,520.00
Cuenta de Retiro Individual	\$ 5,000.00	\$ 5,000.00
Gastos por educación	\$ 700.00	
Exención por dependientes	\$ -	
Intereses de automóvil	\$ 1,200.00	
Tablilla de auto	\$ 50.00	
Total de deducciones	\$ 19,770.00	
Intreso neto sujeto a tributación	\$ 40,230.00	\$ 43,480.00
Determinación preliminar		\$ 4,348.00
Créditos por composición familiar (\$500 por persona hasta 100,000)		\$ 500.00
Contribución determinada	\$ 6,454.40	\$ 3,848.00
	Impuestos al consumo	
Ingreso	\$ 60,000.00	\$ 60,000.00
Desembolsos	\$ 47,600.00	\$ 47,600.00
Impuestos	\$ 6,454.40	\$ 3,848.00
Seguro Social	\$ 4,590.00	\$ 4,590.00
Efectivo disponible	\$ 1,355.60	\$ 3,962.00
Ahorro de 20%	\$ 271.12	\$ 792.40
Exclusiones de arbitrios	\$ 271.12	\$ 59.43
Gastos de alimentación	\$ -	\$ 2,400.00
Balance sujeto a impuestos	\$ 813.36	\$ 5,510.17
Tasa de impuesto	6.6%	\$ 10%
Impuesto determinado	\$ 53.68	\$ 551.02
Menos Fondo de Equidad Social	\$ -	\$ 0.00
Impuesto al consumo	\$ 53.68	\$ 551.02
Impuesto total	\$ 6,508.08	\$ 4,399.02
Alivio contributivo		32%

Contribuyente casado Asalariado 2 dependientes no universitarios		
Un solo ingreso de	\$	40,000.00
Desembolsos:		
Hipoteca	\$	11,250.00
Educación de dependientes	\$	4,800.00
Préstamo de automóvil	\$	6,000.00
Alimentación	\$	4,800.00
Seguros	\$	1,500.00
Otros	\$	2,000.00
Total de desembolsos	\$	30,350.00

Impuesto a pagar Sistemas contributivos		
	Actual	Propuestos
Contribución sobre ingresos	\$2,517.50	\$1,100.00
Impuesto al consumo	\$161.27	\$491.75
Impuesto total	\$2,678.77	\$1,591.756
Alivio contributivo	41%	

Impuestos a pagar

	Sistema actual	Reforma propuesta
Ingreso bruto ajustado	\$ 40,000.00	\$ 40,000.00
Exención personal	\$ 3,000.00	
Intereses hipotecarios	9,000.00	\$ 9,000.00
Deducción por dependientes		
Gastos por educación	\$ 700.00	
Exención por dependientes	\$ 3,200.00	
Intereses de automóvil	\$ 1,200.00	
Tablilla de auto	\$ 50.00	
Total de deducciones	\$ 17,150.00	
Intreso neto sujeto a tributación	\$ 22,850.00	\$ 31,000.00
Determinación preliminar		\$ 3,100.00
Créditos por composición familiar (\$500 por persona)		\$ 2,000.00
Contribución determinada	\$ 2,517.50	\$ 1,100.00

Impuestos al consumo

Ingreso	\$ 40,000.00	\$ 40,000.00
Desembolsos	\$ 30,350.00	\$ 30,350.00
Impuestos	\$ 2,517.50	\$ 1,100.00
Seguro Social	\$ 3,060.00	\$ 3,060.00
Efectivo disponible	\$ 4,072.50	\$ 5,490.00
Ahorro de 20%	\$ 814.50	\$ 1,098.00
Exclusiones de arbitrios	\$ 814.50	\$ 274.50
Gastos de alimentación	\$ -	\$ 4,800.00
Balance sujeto a impuestos	\$ 2,443.50	\$ 8,917.50
Tasa de impuesto	6.6%	\$ 10%
Impuesto determinado	\$ 161.27	\$ 891.75
Menos Fondo de Equidad Social	\$	\$ 400.00
Impuesto al consumo	\$ 161.27	\$ 491.75
Impuesto total	\$ 2,678.77	\$ 1,591.75

Alivio contributivo**41%**

Contribuyente casado Asalariado 0 dependientes	
Ingreso bruto	\$ 36,000.00
Pensión alimenticia	\$ -
Total de ingresos	\$ 36,000.00
Desembolsos:	
Hipoteca	\$ 13,500.00
Educación de dependientes	\$ -
Préstamo de automóvil	\$ 4,440.00
Alimentación	\$ 4,000.00
Otros	\$ 2,000.00
Seguros	\$ 1,500.00
Total de desembolsos	\$ 25,440.00

Impuesto a pagar Sistemas contributivos		
	Actual	Propuestos
Contribución sobre ingresos	\$2,382.50	\$1,600.00
Impuesto al consumo	\$214.77	\$477.86
Impuesto total	\$2,597.27	\$2,077.86
Alivio contributivo	20%	

Impuestos a pagar

	Sistema actual	Reforma propuesta
Ingreso bruto ajustado	\$ 36,000.00	\$ 36,000.00
Exención personal	\$ 3,000.00	
Intereses hipotecarios	\$ 10,000.00	\$ 10,000.00
Exención ambos trabajan	\$ -	
Gastos por educación	\$ -	
Exención por dependientes	\$ -	
Intereses de automóvil	\$ 1,000.00	
Tablilla de auto	\$ 50.00	
Total de deducciones	\$ 14,050.00	
Intreso neto sujeto a tributación	\$ 21,950.00	\$ 26,000.00
Determinación preliminar		\$ 2,600.00
Créditos por composición familiar (\$500 por persona hasta 100,000)		\$ 1,000.00
Contribución determinada	\$ 2,382.50	\$ 1,600.00

Impuestos al consumo

Ingreso	\$ 36,000.00	\$ 36,000.00
Desembolsos	\$ 25,440.00	\$ 25,440.00
Impuestos	\$ 2,382.50	\$ 1,600.00
Seguro Social	\$ 2,754.00	\$ 2,754.00
Efectivo disponible	\$ 5,423.50	\$ 6,206.00
Ahorro de 20%	\$ 1,084.70	\$ 1,241.20
Exclusiones de arbitrios	\$ 1,084.70	\$ 186.18
Gastos de alimentación	\$ -	\$ 4,000.00
Balance sujeto a impuestos	\$ 3,254.10	\$ 8,778.62
Tasa de impuesto	6.6%	\$ 10%
Impuesto determinado	\$ 214.77	\$ 877.86
Menos Fondo de Equidad Social	\$ -	\$ 400.00
Impuesto al consumo	\$ 214.77	\$ 477.86
Impuesto total	\$ 2,597.27	\$ 2,077.86

Alivio contributivo**20%**

Contribuyente casado Asalariado que ambos trabajan 2 dependientes escuela elemental pública		
Ingreso bruto	\$	30,000.00
Pensión alimenticia	\$	-
Total de ingresos	\$	30,000.00
Desembolsos:		
Hipoteca	\$	7,200.00
Educación de dependientes	\$	-
Préstamo de automóvil	\$	4,440.00
Alimentación	\$	4,000.00
Otros	\$	2,000.00
Seguros	\$	1,500.00
Total de desembolsos	\$	17,640.00

Impuesto a pagar Sistemas contributivos		
	Actual	Propuestos
Contribución sobre ingresos	\$1,435.00	\$0.00
Impuesto al consumo	\$341.75	\$375.01
Impuesto total	\$1,776.75	\$375.01
Alivio contributivo	79%	

	Impuestos a pagar	
	Sistema actual	Reforma propuesta
Ingreso bruto ajustado	\$ 30,000.00	\$ 30,000.00
Exención personal	\$ 3,000.00	
Intereses hipotecarios	\$ 5,000.00	\$ 5,000.00
Exención ambos trabajan	\$ 3,000.00	
Gastos por educación	\$ -	
Exención por dependientes	\$ 3,200.00	
Intereses de automóvil	\$ 800.00	
Tablilla de auto	\$ 50.00	
Total de deducciones	<u>\$ 15,050.00</u>	
Intreso neto sujeto a tributación	\$ 14,950.00	\$ 25,000.00
Determinación preliminar		\$ 2,500.00
Créditos por composición familiar (\$500 por persona hasta 100,000)		\$ 2,000.00
Contribución determinada	\$ 1,435.00	\$ 0.00
	Impuestos al consumo	
Ingreso	\$ 30,000.00	\$ 30,000.00
Desembolsos	\$ 17,640.00	\$ 17,640.00
Impuestos	\$ 1,435.00	\$ -
Seguro Social	<u>\$ 2,295.00</u>	<u>\$ 2,295.00</u>
Efectivo disponible	\$ 8,630.00	\$ 10,065.00
Ahorro de 20%	\$ 1,726.00	\$ 2,013.00
Exclusiones de arbitrios	\$ 1,726.00	\$ 301.95
Gastos de alimentación	<u>\$ -</u>	<u>\$ 4,000.00</u>
Balance sujeto a impuestos	\$ 5,178.00	\$ 11,750.05
Tasa de impuesto	6.6%	\$ 10%
Impuesto determinado	\$ 341.75	\$ 1,175.01
Menos Fondo de Equidad Social	\$ -	\$ 800.00
Impuesto al consumo	<u>\$ 341.75</u>	<u>\$ 375.01</u>
Impuesto total	<u>\$ 1,776.75</u>	<u>\$ 375.01</u>
Alivio contributivo		79%

Contribuyente jefe de familia Asalariado 1 dependiente escuela elemental pública		
Ingreso bruto	\$	30,000.00
Pensión alimenticia	\$	-
Total de ingresos	\$	30,000.00
Desembolsos:		
Hipoteca	\$	9,000.00
Educación de dependientes	\$	-
Préstamo de automóvil	\$	4,200.00
Alimentación	\$	3,200.00
Otros	\$	1,500.00
Seguros	\$	1,500.00
Total de desembolsos	\$	19,400.00

Impuesto a pagar Sistemas contributivos		
	Actual	Propuestos
Contribución sobre ingresos	\$1,812.50	\$1,210.00
Impuesto al consumo	\$257.10	\$455.67
Impuesto total	\$2,069.60	\$1,665.67
Alivio contributivo	20%	

Impuestos a pagar

	Sistema actual	Reforma propuesta
Ingreso bruto ajustado	\$ 30,000.00	\$ 30,000.00
Exención personal	\$ 3,000.00	
Intereses hipotecarios	\$ 7,900.00	\$ 7,900.00
Exención ambos trabajan	\$ -	
Gastos por educación	\$ -	
Exención por dependientes	\$ -	
Intereses de automóvil	\$ 900.00	
Tablilla de auto	\$ 50.00	
Total de deducciones	\$ 11,850.00	
Intreso neto sujeto a tributación	\$ 18,150.00	\$ 22,100.00
Determinación preliminar		\$ 2,210.00
Créditos por composición familiar (\$500 por persona hasta 100,000)		\$ 1,000.00
Contribución determinada	\$ 1,812.50	\$ 1,210.00

Impuestos al consumo

Ingreso	\$ 30,000.00	\$ 30,000.00
Desembolsos	\$ 19,400.00	\$ 19,400.00
Impuestos	\$ 1,812.50	\$ 1,210.00
Seguro Social	\$ 2,295.00	\$ 2,295.00
Efectivo disponible	\$ 6,492.50	\$ 7,095.00
Ahorro de 20%	\$ 1,298.50	\$ 1,419.00
Exclusiones de arbitrios	\$ 1,298.50	\$ 319.28
Gastos de alimentación	\$ -	\$ 3,200.00
Balance sujeto a impuestos	\$ 3,895.50	\$ 8,556.73
Tasa de impuesto	6.6%	\$ 10%
Impuesto determinado	\$ 257.10	\$ 855.67
Menos Fondo de Equidad Social	\$ -	\$ 400.00
Impuesto al consumo	\$ 257.10	\$ 455.67
Impuesto total	\$ 2,069.60	\$ 1,665.67

Alivio contributivo**20%**

Contribuyente jefe de familia Asalariado 2 dependientes escuela elemental		
Ingreso bruto	\$	30,000.00
Pensión alimenticia	\$	9,500.00
Total de ingresos	\$	39,500.00
Desembolsos:		
Hipoteca	\$	9,000.00
Educación de dependientes	\$	-
Préstamo de automóvil	\$	4,200.00
Alimentación	\$	4,000.00
Otros	\$	1,500.00
Seguros	\$	2,000.00
Total de desembolsos	\$	20,700.00

Impuesto a pagar Sistemas contributivos		
	Actual	Propuestos
Contribución sobre ingresos	\$1,595.00	\$710.00
Impuesto al consumo	\$590.44	\$1,008.32
Impuesto total	\$2,185.44	\$1,718.32
Alivio contributivo	21%	

Impuestos a pagar		
	Sistema actual	Reforma propuesta
Ingreso bruto ajustado	\$ 30,000.00	\$ 30,000.00
Exención personal	\$ 3,000.00	
Intereses hipotecarios	\$ 7,900.00	\$ 7,900.00
Gastos por educación	\$ -	
Exención por dependientes	\$ 1,600.00	
Intereses de automóvil	\$ 900.00	
Tablilla de auto	\$ 50.00	
Total de deducciones	<u>\$ 13,450.00</u>	
Intreso neto sujeto a tributación	\$ 16,550.00	\$ 22,100.00
Determinación preliminar		\$ 2,210.00
Créditos por composición familiar (\$500 por persona hasta 100,000)		\$ 1,500.00
Contribución determinada	\$ 1,595.00	\$ 710.00
Impuestos al consumo		
Ingreso	\$ 39,500.00	\$ 39,500.00
Desembolsos	\$ 20,700.00	\$ 20,700.00
Impuestos	\$ 1,595.00	\$ 710.00
Seguro Social	<u>\$ 2,295.00</u>	<u>\$ 2,295.00</u>
Efectivo disponible	\$ 14,910.00	\$ 15,795.00
Ahorro de 20%	\$ 2,982.00	\$ 3,159.00
Exclusiones de arbitrios	\$ 2,982.00	\$ 552.83
Gastos de alimentación	<u>\$ -</u>	<u>\$ 4,000.00</u>
Balance sujeto a impuestos	\$ 8,946.00	\$ 16,083.18
Tasa de impuesto	6.6%	\$ 10%
Impuesto determinado	\$ 590.44	\$ 1,608.32
Menos Fondo de Equidad Social	\$ -	\$ 600.00
Impuesto al consumo	<u>\$ 590.44</u>	<u>\$ 1,008.32</u>
Impuesto total	<u>\$ 2,185.44</u>	<u>\$ 1,718.32</u>
Alivio contributivo		21%

Contribuyente casado Asalariado 2 dependientes escuela elemental pública	
Ingreso bruto	\$ 22,000.00
Desembolsos:	
Hipoteca	\$ 7,200.00
Educación de dependientes	\$ -
Préstamo de automóvil	\$ 3,600.00
Alimentación	\$ 3,600.00
Total de desembolsos	\$ 19,400.00

Impuesto a pagar Sistemas contributivos		
	Actual	Propuestos
Contribución sobre ingresos	\$519.00	\$0.00
Impuesto al consumo	\$213.76	\$3.78
Impuesto total	\$732.76	\$3.78
Alivio contributivo	99%	

Impuestos a pagar

	Sistema actual	Reforma propuesta
Ingreso bruto ajustado	\$ 22,000.00	\$ 22,000.00
Exención personal	\$ 3,000.00	
Intereses hipotecarios	\$ 5,760.00	\$ 5,760.00
Exención ambos trabajan	\$ 3,000.00	
Gastos por educación	\$ -	
Exención por dependientes	\$ 3,200.00	
Intereses de automóvil	\$ 1,200.00	
Tablilla de auto	\$ 50.00	
Total de deducciones	\$ 16,210.00	
Intreso neto sujeto a tributación	\$ 5,790.00	\$ 16,240.00
Determinación preliminar		\$ 1,624.00
Créditos por composición familiar (\$500 por persona hasta 100,000)		\$ 2,000.00
Contribución determinada	\$ 519.00	\$ 0.00

Impuestos al consumo

Ingreso	\$ 22,000.00	\$ 22,000.00
Desembolsos	\$ 14,400.00	\$ 14,400.00
Impuestos	\$ 519.00	\$ -
Seguro Social	\$ 1,683.00	\$ 1,683.00
Efectivo disponible	\$ 5,398.00	\$ 5,917.00
Ahorro de 20%	\$ 1,079.60	\$ 1,183.40
Exclusiones de arbitrios	\$ 1,079.60	\$ 295.85
Gastos de alimentación	\$ -	\$ 3,600.00
Balance sujeto a impuestos	\$ 3,238.80	\$ 8,037.75
Tasa de impuesto	6.6%	\$ 10%
Impuesto determinado	\$ 213.76	\$ 803.78
Menos Fondo de Equidad Social	\$ -	\$ 800.00
Impuesto al consumo	\$ 213.76	\$ 3.78
Impuesto total	\$ 732.76	\$ 3.78

Alivio contributivo**99%**