



:: [portada](#) :: [América Latina y Caribe](#) ::

14-03-2016

Puerto Rico

## Reforma Contributiva, ¿para qué y para quién?

Ricardo Fuentes-Ramírez e Ian J. Seda-Irizarry

Claridad

Durante la última semana se ha reiniciado el debate sobre una posible reforma contributiva que establezca un IVA de 14.5% y elimine las planillas a la mayoría de los contribuyentes. Vale la pena reevaluar la propuesta con énfasis en las ideas subyacentes a la misma y los objetivos para los cuales se concibe.

Primeramente, esta propuesta de reforma contributiva no se da en el vacío, sino que forma parte de una política pública cuyo objetivo central evidentemente es pagar la deuda, deuda que se sigue pagando aún después del anuncio del Gobernador de que era impagable. El gobierno actual, siguiendo con las recomendaciones tradicionales del Fondo Monetario Internacional (aquí importadas mediante el Informe Krueger), parte de la premisa de que el problema es balancear el presupuesto y ganar la confianza de los inversionistas. Lógicamente (de acuerdo a este paradigma neoliberal), la solución es recortes en el gobierno, aumentos en los recaudos y pagar la deuda. Se le parece escapar a esta visión que las posibilidades de recaudos están atadas a la actividad económica. A medida que reactivemos nuestra economía, más podría recaudar el gobierno. Por lo tanto, la prioridad de la reforma contributiva no debe ser meramente cuadrar el presupuesto y pagarles a los bonistas, sino que debe ser reactivar la economía.

La evidencia empírica apunta a que recortes en el gasto público en un contexto de crisis sólo profundizan la crisis (Jayadev y Konczal, 2010), reconocimiento que Standard & Poor's señaló al gobierno en diciembre del 2008, 3 meses antes de la emblemática Ley 7 del "Plan Fortuño" (Quiñones, 2011). En fin, durante los últimos 100 años, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, los periodos de recuperación económica o de altas tasas de crecimiento económico fueron asociados a grandes programas gubernamentales de gasto público, nunca de recortes.

La realidad de la coyuntura representa un gran reto para el gobierno de Puerto Rico si es que se pretende sacar a la sociedad del atolladero a largo plazo mientras enfrenta las realidades del corto plazo. El "doble flagelo" de la crisis fiscal y la depresión económica (Quiñones Pérez, 2009), donde el tratar de resolver uno exacerba el otro, y cuyos orígenes se encuentran en el agotamiento en la década del 70 de la estrategia de desarrollo, nos ha llevado a una decisión inevitable: escoger entre el bienestar del pueblo o sacrificar al mismo ante el altar del crédito y la deuda.

Las consecuencias de un impago a la deuda consisten en limitar nuestro acceso al crédito al perder la confianza de los inversionistas. En otras palabras, lo peor que puede pasar en este renglón, ya pasó. Por otro lado, las consecuencias de no iniciar un proyecto de desarrollo económico para sacarnos de esta crisis estructural son profundas, duraderas, y abarcan numerosos aspectos sociales que afectarán nuestra calidad de vida por décadas. Si concebimos la reforma contributiva como un instrumento para reactivar la economía, en lugar de un instrumento para pagarle a los bonistas, la propuesta actual tendría diferencias notables.



En primer lugar, la reforma reconocería que no todos los sectores de la economía han sido afectados de igual manera por la crisis. Específicamente se le pondría el énfasis en la reforma a la reducción de la desigualdad en ingresos y riqueza. Como han demostrado varios estudios, la desigualdad obstaculiza el crecimiento económico y su sustentabilidad (ver los trabajos de William Easterly y Gary Fields). Puerto Rico es uno de los países más desiguales del mundo. Según el comité que actualmente elabora el Informe de Desarrollo Humano de Puerto Rico, y utilizando como medida el coeficiente GINI, en el 2012 éramos el 5to país más desigual del planeta, detrás de Zambia, Honduras, Sudáfrica y Namibia.

Una reforma contributiva integral que reconozca el papel que desempeña la desigualdad en relación al crecimiento tiene que basarse en la progresividad: que paguen los que más tienen. No debe ser de otro modo, ya que muchos de los que más tienen incluso se han enriquecido y beneficiado durante la crisis. Por ejemplo, entre el 2005 y el 2014, los ingresos a base de propiedad vieron un incremento del 70%, mientras que los ingresos a base de compensación por empleo vieron un incremento de solo un 1.3% (Junta de Planificación, 2014, tabla 11; estimado de los autores). Al mismo tiempo vemos que las finanzas municipales se ven afectadas por la concesión de exenciones al impuesto sobre la propiedad. Por ejemplo, según estimados del CRIM, para el año fiscal 2012-2013 los municipios dejaron de recaudar casi \$900 millones por este tipo de concesión.

La propuesta del gobierno hace caso omiso de las tendencias y causas de la asimetría en la distribución al darle un alivio a todos los sectores que radiquen planillas de más de \$120,000 al año. A modo de ejemplo en EEUU, durante la década de los 40, todo ingreso por encima de \$200,000 (aproximadamente \$2.7 millones hoy) pagaba un 94% de impuestos. En ese contexto, la prioridad era asegurar progresividad hasta los más altos niveles para financiar el crecimiento (y garantizar la paz social en un contexto donde el capitalismo estaba en entre dicho). En Puerto Rico nos encontramos ante una situación económica similar, pero el gobierno se limita a cobrar no más del 32% al exceso sobre \$120,000. Sin duda alguna en Puerto Rico no hay tantos millonarios como en EEUU, pero, no obstante, necesitamos renglones adicionales de ingresos por encima de \$120,000, y con tasas mucho más altas.

Por otro lado, la aplicación de impuestos progresivos tiene que estar complementado con una ofensiva agresiva contra la evasión tributaria, tanto legal como ilegal, la cual históricamente ha sido más notable en los estratos altos de la sociedad (Cao y Cruz, 2003). Por ejemplo, sobran las historias de individuos con autos de lujo que radican planillas de \$50,000 (se podría fiscalizar mejor las planillas conectándolas con el valor de los automóviles registrados en el Departamento de Transportación y Obras Públicas). Tampoco se pueden olvidar las sobre 20,000 empresas privadas que no rindieron planillas el año pasado (total no captado estimado en \$400 millones).

Precisamente, como respuesta a la evasión se defiende el sistema del IVA. Si bien es cierto que el IVA es más difícil de evadir que otros sistemas, debemos ser pro-activos en combatir su carácter regresivo (una posibilidad es una tasa más alta para ciertos bienes de lujo y eximir los bienes considerados necesarios para la población). Por otro lado, no podemos dejar de enfatizar la necesidad de revisar el sistema actual de exenciones contributivas y subsidios para corporaciones que nos hace ser de los pocos países en el mundo donde las contribuciones sobre ingreso de individuos aportan más al fisco que las contribuciones de las corporaciones. Esta conversión de Puerto Rico en un paraíso fiscal ha erosionado tanto la base como la ética contributiva. El andamiaje de exenciones y subsidios continuos ha sido sustentado por una ideología y estrategia



fallida por el lado de la oferta ("supply side") que dice que el bajar los impuestos promueve el crecimiento económico. Las reformas contributivas desde mediados de los 1980 hasta el 2010 han empujado esa visión y lo que sí han logrado es ser una herramienta efectiva para redistribuir el ingreso y la riqueza hacia arriba (Quiñones Pérez y Seda-Irizarry, 2016).

En términos específicos hemos visto cómo han aumentado el número de decretos de exención contributiva, desde 50 en el año 2004, hasta más de 80 en el presente, periodo durante el cual, en promedio, la economía se contrajo a un ritmo de -1.5%. Según el Departamento de Hacienda, entre los años 2008 y 2014 el gobierno otorgó cerca de \$1,500 millones en créditos contributivos. Lo que resulta preocupante, y que resalta un estudio comisionado por la Cámara de Representantes, y dirigido por el experto en materia contributiva Ramón Cao García, es que no se ha evaluado el efecto de tales créditos para ver si lograron su meta. Lo que sí ha quedado claro, según el economista, es que la continuación de este tipo de estrategia simplemente no ha tomado en cuenta que las condiciones que tal vez hicieron de la misma una relativamente exitosa simplemente ya no están. Cao García va más lejos al señalar que "saldría más barato si el estado hiciera directamente (las inversiones que quiere promover) porque entonces los réditos de la inversión serían para el gobierno" (El Nuevo Día, 22 de febrero 2015). Esta observación es muy actual, no sólo para el caso de Puerto Rico, sino para comprender las tendencias de un capital global que enfatiza la ganancia a corto plazo y que, por ejemplo, se toma prestado, no para realizar inversiones productivas, sino para enriquecer a los accionistas (Mason, 2014).

En fin, lo que tenemos en nuestras manos es un sistema de captación de riqueza que no sólo adolece de recursos, sino que es guiado por una ideología que no reconoce las transformaciones actuales, es ineficiente, y subsidia las pérdidas de un capital que promete pero no cumple (e.g. los \$419 millones perdidos por el Fondo para el Desarrollo del Turismo por estar facilitando el desarrollo de hoteles de lujo, más los \$170 millones en crédito contributivos otorgados entre el 2008 y el 2014 para el sector de turismo, cantidad enorme si se toma en cuenta el peso relativamente pequeño que tiene en la economía, aproximadamente un 6% vs 48% de la manufactura, ver Cao García et al, 2014).

Por otro lado, coincidimos con los reclamos de diferentes sectores del País respecto a aumentar los impuestos a las corporaciones foráneas y a las megatiendas. En el caso de las foráneas, éste puede ser basado en cuán eslabonadas están las foráneas a la economía local (en otras palabras, cuánto dinero dejan en nuestra economía). Mientras menos eslabonada la corporación foránea, más debe pagar en contribuciones. Similarmente, debemos investigar la magnitud y las implicaciones de la práctica de "transfer pricing" llevada a cabo por estas empresas para asegurar que paguen un impuesto proporcional a sus ganancias reales (ver Caraballo Cueto, 2016).

Ahora bien, si se lograra captar más ingresos para el fisco a corto plazo, lo que implicaría un flujo inicial mayor de dinero en la economía, faltaría todavía construir el andamiaje productivo con el cual ese flujo de riqueza contribuiría a crear, de manera sustentable, condiciones de bienestar. Y es que, como ha repetido en muchas ocasiones el economista político Argeo Quiñones Pérez, la economía de Puerto Rico es como una goma pinchada, le puedes echar aire y no se va a inflar. Según un estimado de Quiñones Pérez y Seda-Irizarry (2016), a la economía de Puerto Rico se le inyectaron entre el 2006 y el 2015 cerca de \$40 mil millones a base de múltiples programas (ARRA, TARP, fondos FDIC, deuda emitida, etc.) con el resultado de que la economía tuvo crecimiento



positivo solamente en el año fiscal 2012 a un 0.5% (p. 96-97).

Este reconocimiento de la dimensión estructural de la crisis es importante para evaluar, por ejemplo, la propuesta de la reforma contributiva de eliminar las planillas para la mayoría de los contribuyentes, propuesta que se utiliza para pintar la reforma como beneficiosa para el pueblo y como un posible estímulo para la economía. A primera vista, esta iniciativa parece ir dirigida a estimular el consumo. De hecho, parece estar apoyada por los planteamientos del economista británico John Maynard Keynes, quien identificaba las causas de las crisis capitalistas en una falta de demanda por bienes y servicios. Sin embargo, hay que tomar en cuenta el contexto institucional en el que se da la crisis de Puerto Rico. Específicamente, tenemos un modelo abierto (dado la dependencia en el capital foráneo) donde el dinero gastado es para comprar bienes que se importan por lo que no crea un efecto multiplicador interno en la economía. Otro problema es suponer, a raíz del aumento en el ingreso disponible, un aumento en el consumo de bienes y servicios dado la incertidumbre sobre el futuro (que Keynes tanto enfatizaba), las necesidades de pagar deudas, etc. En fin todo apunta a que la reforma contributiva debe estar acompañada por un plan integral de reconstrucción económica.

El gobierno de Puerto Rico dice reconocer esto dado los distintos reportes del Working Group for the Fiscal and Economic Recovery of Puerto Rico, especialmente su "Fiscal and Economic Growth Plan" Sin embargo, este plan en nada se asemeja a lo que sería un plan o proyecto de política industrial. El plan económico del gobierno consiste básicamente de repetir parcialmente la lista de recomendaciones draconianas del Informe Krueger, incluyendo medidas como establecer "overtime" en base a la semana de 40 horas en lugar del día de 8 horas, eliminar días de vacaciones, extender períodos probatorios para empleados/as nuevos, enmendar las indemnizaciones por despidos a favor del patrono y solicitar al Congreso de EEUU no incluirnos en posibles aumentos al salario mínimo. En fin, son medidas que sólo profundizarán la crisis al continuar transfiriendo riquezas del pueblo trabajador hacia los más adinerados.

¿Cómo se vería la canalización de los recaudos a la reactivación de la economía? Necesitamos un Estado Desarrollista, es decir, un gobierno que lleve a cabo planificación indicativa y desarrolle una política industrial. En un proceso de Planificación Indicativa, el gobierno establece las metas económicas de largo plazo, y da pasos concretos para asegurar que los agentes económicos cumplan con los objetivos de corto plazo necesarios. En este proceso se establece usualmente un programa de Política Industrial, en donde se estipula cuáles son las industrias nativas específicas que el gobierno entiende se deben proteger (ya que no todo lo nativo necesariamente es bueno o estratégico). La tarea del gobierno es llevar a cabo esta planificación indicativa con el objetivo explícito de proteger las empresas locales. La combinación particular de políticas industriales, comerciales y tecnológicas que formarán parte de este programa dependerá de las particularidades del país y la economía mundial en cualquier momento dado. Lo que siempre es constante es que se basa en proteger las industrias locales que se entiende son las estratégicas para el despegue económico del país. Es por eso que debemos además establecer impuestos específicos para sectores como los grandes centros comerciales y las grandes empresas locales de finanzas, seguros y bienes raíces, no sólo para financiar el proyecto de desarrollo, sino además para comenzar a guiar los recursos nacionales hacia sectores más conducentes al desarrollo. Estos sectores se caracterizan por no crear riqueza, sólo la hacen cambiar de manos. Debemos fomentar actividad industrial productiva localmente. Desarrollar una política industrial, coherentemente planificada de manera abarcadora (más allá de "un subsidio aquí y un crédito allá," como suele ocurrir en Puerto Rico), es fundamental para nuestra recuperación económica (ver Dietz, 2003; Chang & Grabel, 2014). Cualquier reforma contributiva en un contexto como el nuestro debe



aspirar a proteger los recursos o sectores que se consideren claves e incentivar a consumidores y empresas hacia estos sectores. La lógica neoliberal subyacente en la propuesta del gobierno implica que nada de esto está presente de forma contundente.

En fin, la lógica imperante hasta el momento es la de las "palancas económicas indirectas", donde se cree que simplemente un alivio contributivo a ciertos sectores o incluso ciertas reglas fiscales bastan para que la economía y el gobierno fluyan de manera armoniosa. Sin embargo, la reforma contributiva propuesta sólo roza la superficie de los profundos problemas que tenemos que atender.

Por último, y no menos importante dado las repercusiones a corto y largo plazo, tenemos que enfatizar la necesidad de que se le haga una auditoría a la deuda. La mera reestructuración supone que toda la deuda se contrajo sin usurpar los derechos humanos (lo que la haría odiosa) o sin violar la ley (lo que la haría ilegal). Es importante señalar esto dado que, como se reportó en las páginas de este semanario, hay estudios preliminares que apuntan a que aproximadamente el 70% de los bonos vigentes fueron emitidos en violación de la Constitución ("Deuda pública, negociación y corrupción", 16 febrero 2016). Esta violación también ilumina las limitaciones que tienen estrategias económicas como las de implementar nuevas reglas de "control fiscal" (si violaron la Constitución, el que respeten estas reglas podría representar un reto si no se imponen consecuencias). Y es que las dimensiones políticas del poder evidentemente van más allá de lo que puedan dictaminar o no leyes en una sociedad capitalista (esto es algo que el economista francés Thomas Piketty no comprende cuando en su exitoso libro "El Capital en el Siglo 21" recomienda que se le ponga un impuesto global al capital, ¿quién va a hacer eso?). Las crasas violaciones de ley, los abundantes conflictos de interés, la corrupción, el arreglo de clases sociales y otros factores ponen en entredicho cualquier propuesta económica que tenga las mejores intenciones.

*En cierto sentido la solución a la crisis, si bien tiene dimensiones económicas, tiene que ser de índole de económica política y su discusión tiene que ir más allá de los debates sobre el estatus colonial de la isla. Con sólo un vistazo alrededor del mundo se puede ver que los problemas bajo el colonialismo se pueden reproducir casi a totalidad en un contexto de "soberanía" y neocolonialismo. Por otro lado, la solución a la crisis es más política que económica ya que sí tenemos una variedad de alternativas a la austeridad, el problema es que los dos partidos dominantes han demostrado consistentemente que no tienen el interés o la voluntad para explorarlas.*

## Referencias

*Cao García, R. et al. 2014. Evaluación de Beneficios y Costos de Créditos e Incentivos Contributivos a Empresas, Inédito.*

*Cao García, R. y Cruz Pol, A. 2003. Control de la evasión tributaria y equidad fiscal: Un análisis de la experiencia en Puerto Rico 1987 a 1997, Ensayos y Monografías, No 116, Unidad Investigaciones*





*Económicas, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras.*

*Carballo Cueto, J. 2016. "Transfer Pricing," el truco de las multinacionales, Diálogo, 20 de febrero.*

*Chang, Ha-Joon, and Ilene Grabel. Reclaiming development: An Alternative Economic Policy Manual. Zed Books, 2014.*

*Dietz, James L. Puerto Rico: Negotiating development and change. Lynne Rienner Publishers, 2003.*

*Jayadev, A. y Konczal, M. 2010. When Is Austerity Right? In Boom, Not Bust, Challenge, 53(6): 37-53.*

*Junta de Planificación. 2014. Apéndice Estadístico.*

*Mason, J. 2014. Disgorge the Cash!, New Inquiry.*

*Quiñones Pérez, A. 2009. Ingeniería de una Crisis Autoinfligida, Claridad, 12 de enero.*

*Quiñones Pérez, A. 2011. El Fracaso del Plan Fortuño, Claridad, 5 de mayo.*

*Quiñones Pérez, A y Seda-Irizarry I. 2016. Wealth Extraction, Governmental Servitude, and Social Disintegration in Colonial Puerto Rico, New Politics, 15(4), 91-98. Republicado en 80grados.net.*



*\* Los autores son economistas miembros de la Asociación Puertorriqueña de Economía Política. Empleando una visión alternativa a las políticas de austeridad, la APEP tiene como objetivo divulgar y democratizar el conocimiento económico, y ser un recurso constante para todos los sectores del País, incluyendo a los partidos políticos, la clase trabajadora, cooperativas, y todas las organizaciones de la sociedad civil que luchan por la justicia social y por un nuevo País. Para más información visitar: [www.economiapoliticapr.org](http://www.economiapoliticapr.org)*

*Fuente original:*

<http://www.claridadpuertorico.com/content.html?news=69D0251AB8FC8C7EEC2BF29E51F61F6A>