

Cuando las reformas no reforman nada

LA OPINIÓN
EXPERTA



Rolando López

Contador Público Autorizado (CPA)

Si uno examina con detenimiento las exposiciones de motivos de las reformas contributivas aprobadas en Puerto Rico durante las pasadas cinco décadas, surge una conclusión inquietante: el discurso de la reforma se repite con notable consistencia, pero los resultados prometidos — rara vez — se materializan.

Modernización, simplificación, equidad, competitividad, suficiencia fiscal y estímulo al desarrollo económico aparecen, una y otra vez, como objetivos declarados. Sin embargo, el sistema contributivo que tenemos sigue siendo complejo, fragmentado, costoso de cumplir y difícil de administrar. La pregunta obligada es por qué.

Las lecturas de las exposiciones de motivos revelan que el problema no ha sido la falta de diagnóstico. Desde la reforma de 1986 hasta las más recientes, el legislador reconoce reiteradamente que el sistema contributivo es obsoleto, inequitativo, excesivamente complejo y poco sensible a la realidad económica del país. También se reconoce que la evasión contributiva es alta, que la base contributiva es estrecha y que la competitividad de Puerto Rico como jurisdicción económica se ve afectada por su estructura tributaria.

El diagnóstico, en términos generales, ha sido correcto. El problema ha sido el enfoque.

Se cambia la ley, pero no el sistema

Las reformas contributivas en Puerto Rico han sido, en esencia, reformas técnicas del Código de Rentas Internas. Se han concentrado casi exclusivamente en la contribución sobre ingresos — y, más adelante, en el impuesto al consumo — sin evaluar de manera integral el sistema contributivo en su conjunto. Reformar el Código no es lo mismo que reformar el sistema, pero esa distinción, rara vez, se reconoce explícitamente.

Paradójicamente, uno de los objetivos más recurrentes ha sido la simplificación. No obstante, ninguna de las reformas importantes ha abordado de manera estructural los impuestos municipales ni su interacción con los impuestos cen-



“ Puerto Rico ha ido acumulando capas de reformas parciales, cada una con buenos propósitos declarados, pero sin una visión sistémica ”

Archivos

trales. La patente municipal, la contribución sobre la propiedad y otros gravámenes locales han quedado sistemáticamente fuera del análisis, como si existieran en un universo paralelo. El resultado ha sido un sistema fragmentado, en el que se reducen tasas a nivel central mientras se mantienen o aumentan cargas a nivel municipal, elevando el costo total de hacer negocios y multiplicando los puntos de cumplimiento.

Esa omisión no es menor. Desde la perspectiva del contribuyente, no existe una “contribución estatal” aislada de una “contribución municipal”. Existe una carga contributiva total. Ignorar esa realidad hace que la promesa de simplificación resulte, en el mejor de los casos, incompleta y, en el peor, engañosa.

Otra inconsistencia recurrente es la coexistencia de dos narrativas que se contradicen. Si, se contradicen. Por un lado, las reformas proclaman la necesidad de reducir tasas contributivas gene-

Para el autor, el sistema contributivo que tenemos en la isla sigue siendo complejo, fragmentado, costoso de cumplir y difícil de administrar.

rales, ampliar la base y mejorar la equidad. Por otro, se ha fomentado la proliferación de créditos contributivos y exenciones que erosionan esa base, aumentan la complejidad y crean brechas significativas entre tasas nominales y tasas efectivas.

Los incentivos como política económica

La expansión de los gastos tributarios no ha sido marginal. Desde la década de 1990, y con mayor intensidad en años recientes, los créditos y exenciones se han convertido en el instrumento preferido de política económica. Sin embargo, rara vez se integran de manera coherente con los objetivos generales de las reformas contributivas. Se legislan como excepciones, como regímenes especiales, como respuestas sectoriales, sin una evaluación sistemática de su costo fiscal agregado, su efectividad económica o su impacto sobre la equidad y la administración del sistema.

El resultado es una contradicción estructural: se habla de simplificar mientras se añade complejidad; se habla de ampliar la base contributiva, mientras se crean nuevos mecanismos para reducirla; se habla de justicia contributiva mientras se profundiza la desigualdad entre contribuyentes con y sin acceso a incentivos. En la práctica, el sistema termina descansando en los contribuyentes sin acceso a regímenes preferenciales y en un impuesto al consumo que grava por igual a quienes más tienen y a quienes menos tienen.

El patrón se repite, incluso en reformas adoptadas bajo contextos distintos. La Ley de Justicia Contributiva de 2006, por ejemplo, reconoció la necesidad de diversificar las fuentes de recaudo y sentó las bases para el IVU. Las reformas posteriores reforzaron el rol del consumo como pilar fiscal.

Sin embargo, el giro estructural que representó el IVU no vino acompañado de una revisión integral del resto del sistema, ni de una evaluación seria del programa de incentivos como parte del andamiaje contributivo total.

Una nueva óptica para un nuevo sistema

Así, Puerto Rico ha ido acumulando capas de reformas parciales, cada una con buenos propósitos declarados, pero sin una visión sistémica. El problema no es que los objetivos sean equivocados; es que se repiten sin atender las causas estructurales que impiden su cumplimiento.

Si de verdad se aspira a una reforma contributiva distinta, las preguntas que deben guiar el proceso son otras. ¿Qué sistema contributivo necesita Puerto Rico en función de su realidad demográfica, económica y social? ¿Cuál es la carga contributiva total — estatal y municipal — que resulta sostenible y competitiva? ¿Qué servicios debe financiar el Estado y con qué bases contributivas? ¿Qué rol deben tener los incentivos, y cómo se integran coherentemente al sistema sin socavar sus objetivos? ¿El sistema actual funciona de manera coordinada o es un mosaico de piezas inconexas? ¿Promueve el desarrollo del capital local o lo obstaculiza? ¿Facilita el cumplimiento o lo penaliza?

Hasta que esas preguntas no se atiendan de manera frontal, seguiremos reformando el Código de Rentas Internas sin reformar el sistema, repitiendo los mismos objetivos en cada exposición de motivos y sorprendidos, años después, de que los resultados sigan siendo los mismos.