

**Informe al Gobernador y a la Asamblea
Legislativa de Puerto Rico**

de la

**Comisión de Alternativas para
Transformar el Impuesto al Consumo
(CATIC)**

12 de agosto de 2015

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	3
Desarrollo de los Trabajos de la Comisión (CATIC)	5
Marco Teórico de la Tributación	7
• Los principios de un impuesto efectivo	
• Los impuestos y sus bases	
• Criterios económicos y sociales para la exclusión de impuestos	
Estimado de Recaudos bajo el arbitrio general	15
Conclusiones, Hallazgos y Recomendaciones	25
Bibliografía	28
Apéndice Estadístico	29

INTRODUCCIÓN

La Ley 72 del 29 de mayo de 2015 estableció la Comisión de Alternativas para Transformar el Impuesto al Consumo, conocido por sus siglas como CATIC. El Artículo 33 de la Ley expone lo siguiente:

Artículo 33.-Comisión de Alternativas para Transformar el Impuesto al Consumo (CATIC)

Se dispone para establecer un mecanismo de evaluación al sistema contributivo del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico ante la realidad fiscal y presupuestaria del Gobierno.

Dicho mecanismo de evaluación consistirá de una Comisión de Alternativas para Transformar el Impuesto al Consumo (CATIC), que estará compuesta por el Secretario de Hacienda, quien será el Presidente; el Secretario de Justicia; el Director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto; el Director Ejecutivo de la Autoridad de los Puertos; dos Representantes de la Cámara de Representantes y dos Senadores del Senado de Puerto Rico, a ser designados por los Presidentes de dichos Cuerpos; dos representantes del sector empresarial privado y un representante del sector sindical del País, a ser designados por común acuerdo de los Presidentes de la Cámara de Representantes y del Senado de Puerto Rico.

La Comisión podrá, de entenderlo necesario, integrar a los trabajos a los profesionales o asesores que estimen adecuados para la atención de los asuntos.

Como parte de este proceso de análisis, previa consulta con su Presidente, se incorporará a la Universidad de Puerto Rico como ente asesor. A esos fines, la Asamblea Legislativa destinará los fondos para establecer un acuerdo de colaboración con dicha entidad de manera que realice un estudio sobre los asuntos que evaluará la Comisión. El estudio constituirá una herramienta de trabajo para los miembros que conforman la Comisión.

La Comisión tendrá como principales funciones y tareas: evaluar distintos modelos tributarios, incluyendo el arbitrio general, y rendir un informe, no más tarde de sesenta

(60) días a partir de la vigencia de esta Ley, en el cual se establezcan sus recomendaciones sobre la viabilidad o no de implementar algún modelo como transformación al sistema actual del impuesto al consumo, tomando en consideración los recaudos necesarios para el funcionamiento del Gobierno y el cumplimiento de sus obligaciones. A su vez, la Comisión evaluará el sistema contributivo imperante para recomendar posibles medidas legislativas para lograr mayor justicia contributiva en los individuos. El Departamento de Hacienda, el Banco Gubernamental de Fomento, la Oficina de Gerencia y Presupuesto, así como todas las agencias concernidas deberán hacer disponible a la Comisión toda la información necesaria para el cumplimiento de su encomienda. La Comisión deberá incluir en su análisis, sin limitarse a, los siguientes criterios: escenarios de implantación y captación, costos de operación del sistema y, diferencias en las bases contributivas de cada sistema evaluado, los recaudos necesarios para el funcionamiento del Gobierno y el cumplimiento de sus obligaciones, impacto en el individuo y en el sector económico en general, así como cualquier otro criterio que se estime pertinente.

El informe, con sus recomendaciones y conclusiones, deberá presentarse al Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, y a la Asamblea Legislativa, mediante su radicación en las secretarías de ambos cuerpos legislativos.

Si el informe contiene hallazgos y recomendaciones sobre la viabilidad de transformar el sistema actual del impuesto al consumo hacia un arbitrio general, en un período de diez (10) días luego de presentado el Informe de la Comisión de Alternativas al Impuesto al Consumo, se deberá presentar ante la Asamblea Legislativa legislación a esos fines.

El propósito de este Informe es presentar al Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Hon. Alejandro García Padilla y a la Asamblea Legislativa, los trabajos, conclusiones y recomendaciones de la Comisión para cumplir con lo dispuesto en la Ley. En cumplimiento de tal objetivo, la Comisión acordó en esta primera fase evaluar la modalidad de impuestos al consumo de base amplia como son un Arbitrio General, un Impuesto sobre Ventas y Uso y un Impuesto sobre el Valor Añadido. El principal criterio económico para la evaluación de los impuestos fue la capacidad de recaudación definida

por el valor monetario de la materia gravada (base imponible), la tasa impositiva y el nivel de captación. El marco de referencia se basó en el estimado de ingresos del Impuesto sobre Ventas y Uso y del Impuesto sobre el Valor Añadido que forma parte del presupuesto del año fiscal 2015-16. Además, se consideraron los principios teóricos en que se basa el diseño de impuestos en cuanto al efecto económico de estos en los precios relativos de los bienes y servicios así como de los factores de producción.

En cuanto al análisis de los costos de operación de los impuestos al consumo evaluados. Una parte de la Comisión entiende que dado que actualmente el sistema del IVU tiene las características del arbitrio general porque en una de sus fases se cobra en el muelle y además tiene características de un IVA, porque se reconocen créditos, cualquier diferencia en el costo de operación del sistema actual en estos momentos no es asunto materialmente significativo para determinar la viabilidad fiscal de los impuestos. Además, por las limitaciones de tiempo impuestas por la propia ley dicho análisis no es uno que se podía llevar a cabo dentro del marco de tiempo propuesto.

En términos de la fase relacionada con recomendaciones de posibles medidas para lograr mayor justicia contributiva a los individuos, los trabajos de la Comisión continuarán y deben estar concluidos en o antes de 90 días.

DESARROLLO DE LOS TRABAJOS DE LA COMISIÓN (CATIC)

La Comisión realizó cuatro sesiones técnicas de trabajo. En cada una de estas sesiones el economista Dr. José I. Alameda-Lozada, Asesor Económico de la Comisión y el economista Edwin R. Ríos, Secretario Auxiliar Interino de Asuntos Económicos y Financieros del Departamento de Hacienda, hicieron diversas presentaciones relacionadas con la capacidad de recaudación de cada modalidad de impuesto al consumo. Los integrantes de la Comisión participaron en la discusión y debate sobre las alternativas presentadas. El contenido de las presentaciones en las sesiones de trabajo incluyó los siguientes temas:

- a. Descripción cualitativa y cuantitativa del arbitrio general que se impuso en 1987 y fue derogado en noviembre de 2006. Se presentó la experiencia en la

recaudación, los niveles estimados de captación y el rendimiento por cada punto porcentual.

- b. Recaudos del Impuesto sobre Ventas y Uso (IVU) desde su implantación en el 2006 hasta el presente y la distribución por fondo de los mismos.
- c. Rendimiento por cada punto porcentual del IVU.
- d. Rendimiento por cada punto porcentual del IVU en los muelles.
- e. Recaudos del IVU dividido entre bienes y servicios.
- f. Comportamiento económico de las importaciones clasificadas por sector industrial desde 2006 al 2014 y del gasto de consumo personal.
- g. Estimado de recaudos del Impuesto sobre Valor Añadido (IVA) según definido en la Ley 72 del 2015 y en el presupuesto de ingresos y gastos del año fiscal 2015-16.
- h. Estimados de recaudos de un arbitrio general basado en las importaciones registradas según recopiladas por el Gobierno Federal para la Junta de Planificación.
- i. Escenario de un arbitrio general más un IVA en los servicios.
- j. Análisis de los efectos económicos de los impuestos conocido en la literatura de la hacienda pública como el efecto cascada y piramidal.
- k. Principios teóricos de criterios económicos para la exclusión de impuestos.
- l. Escenarios de recaudos de un arbitrio general basado en la tributación de la producción de diferentes sectores económicos a diferentes niveles de captación y tasas contributivas.
- m. Además, se le proveyó en formato electrónico a los integrantes de la Comisión toda la información estadística de las importaciones por código NAICS y por producto, entre otra, que se usó para el análisis de los escenarios de ingresos.

La Comisión agradece al Negociado de Análisis Económico de la Junta de Planificación por el apoyo brindado en proveer información y estadísticas para los análisis. También agradece el apoyo de la Oficina de Asuntos Económicos y Financieros del Departamento de Hacienda.

MARCO TEÓRICO DE LA TRIBUTACIÓN

En esta sección se presenta una descripción general de los principios teóricos sobre la tributación.

Los principios de un impuesto efectivo

Los economistas modernamente coinciden en que los sistemas contributivos deberán seguir unos principios fundamentales, los que se resumen a continuación:

- **Eficiencia:** el sistema contributivo no debe ser distorsionador de la producción y de los precios.
- **Neutralidad:** que no afecte el crecimiento económico, ni la estrategia de desarrollo.
- **Equidad vertical y horizontal:** mecanismo de justicia distributiva. Los contribuyentes de igual nivel de ingreso pagan una cantidad similar (horizontal); aquellos en estratos diferentes pues pagan proporcionalmente más que aquellos con mayores niveles de ingresos.
- **No discriminatorio:** No favorezca a uno versus el otro dentro de la misma categoría.
- **Menor fiscalización (menos costos):** pueda implicar la recaudación de impuestos y evite complejidad del sistema.
- **Transparencia:** se puede determinar en cada fase del proceso productivo y de distribución la carga exacta soportada por el bien, lo que permite la perfecta aplicación del principio de destino.
- **Uniformidad:** el impuesto supone un porcentaje uniforme del precio de venta cargado al consumidor final y que se produce una traslación completa hacia adelante sin afectar a los precios de los factores productivos.

Los impuestos y sus bases

La ecuación general de recaudos se presenta es (1);

$$(1) Re = B t$$

Donde:

Re = Recaudos esperado al fisco;
B = Base contributiva, y
t = tasa nominal

Esta ecuación podría modificarse y reconociendo, la evasión y/o evitación. Si e = es la tasa de evasión / evitación, entonces,

$$(2) Re^* = B (1-e) t$$

Donde Re^* es el recaudo efectivo generado por la estructura al reconocer el escape evasivo. En la discusión pertinente, hay que reconocer la diferencia entre los impuestos de base amplia y aquellos de base específica. Los impuestos de base amplia gravan un conjunto amplio de actividades económicas. Por ejemplo, el impuesto que se basa en el ingreso, incluye las ganancias surgidas por diversos conceptos. Estos incluyen en su base tributable a toda la actividad remunerada y registrada por lo que la única manera para eludirlo es a través de la concesión de tratos tributarios preferentes a esas actividades. El sistema de impuesto de base amplia permite responder mejor a cambios y fluctuaciones en el mercado y tienden a ser mucho más estable.

De otra parte, los impuestos de base específica gravan una actividad económica en particular y su base es reducida. Ejemplos de este tipo de impuesto en Puerto Rico son los arbitrios a las bebidas alcohólicas, cigarrillos, petróleo, entre los principales. Estos impuestos solamente gravan un consumo determinado, por lo que se hace más fácil su evasión / evitación.

El arbitrio del 5% (6.6% efectivo) que se impuso mediante la Ley 5 de octubre de 1987¹ y fue eliminado con la Reforma Contributiva de 2006, era una de carácter específico y el nivel de recaudo oscilaba anualmente en \$550 millones. En la discusión presente, se intenta convertir al llamado “arbitrio en los muelles” en uno de base amplia, por lo que lo convierte en un impuesto general indirecto al consumo y la producción. Esto como veremos tiene repercusiones distorsionantes en la cadena productiva de distribución y en los precios finales de los bienes importados o producidos localmente. Los precios se afectarán por los impuestos en los insumos productivos que llegarán debido a la integración vertical de la producción de bienes y servicios.

Criterios económicos y sociales para la exclusión de los impuestos

Con el propósito de determinar si un bien debería estar o no excluido de los impuestos, la pieza de ley acoge la nomenclatura de los impuestos pero con el asesoramiento técnico de economistas basado en teoría económica. Los elementos para excluir o no son:

- 1) Los bienes de mérito – aquellos indispensables a la calidad de vida;
- 2) Los bienes de primera necesidad, tales como alimentos y medicinas recetadas;
- 3) Efectos perversos (distorsiones) en la producción y distribución;
 - a. Efecto cascada
 - b. Efecto piramidal
- 4) Evitar la regresividad que viola el principio de equidad vertical.

Los bienes de mérito (bienes cuasi-públicos)

El concepto de bienes de mérito fue descrito por el economista especialista en la hacienda pública, Richard Musgrave (1959), “*Theory of Public Finance*”. Existen unas necesidades públicas tan meritorias o muy valiosas que son provistas por el Estado a

¹ Se excluía del pago del arbitrio toda aquella mercancía que estuviese gravada por algún otro impuesto del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, las materias primas para la manufactura y 31 exclusiones específicas definidas en la Ley. Las compras del gobierno estatal de los municipios y corporaciones públicas estaban sujetas al arbitrio.

través de su presupuesto público para garantizar el abasto sustancial de las mismas aunque pueden ser pagados por los consumidores privados. En general, el Estado asume un papel de liderazgo en la producción de los mismos porque se considera mejor informado y que no se basa en calculaciones económica maximizadora de ganancia. Modernamente, la empresa privada puede producirlo, distribuirlos y/o mercadearlos y el Estado ayuda, complementa, evitar imponer impuestos, para mejorar su abasto. Ejemplos de ellos son el cuidado médico, la educación, museos, parques, etc. Las industrias que producen o mercadean bienes de mérito pueden ser tratadas de manera especial por su interconexión con la producción de estos bienes cuasi-públicos. Impuestos a estas industrias puede tener efectos regresivos en aquellos de menores niveles de ingreso que son aquellos de mayor propensión a su consumo. Bienes superiores o de lujo no son de mérito o indispensables para la vida por ejemplo: huevos de caviar, langostas, restaurantes de lujo, etc.

Bienes de primera necesidad

El vocablo necesidad proviene del latín "*necitas*" que significa imprescindible o inevitable. Los bienes necesarios corresponden a aquellos que su ausencia privaría de la vida a los consumidores, y que en presencia de la crisis social, sería imposible renunciar a ellos. Ejemplo de ellos son los alimentos, la electricidad, el agua potable, etc. Si se considera la elasticidad demanda precio, podemos decir que un bien necesario posee una menor elasticidad al precio (son inelástica). Un impuesto a la industria de consumo de estos bienes, o de aquellos interconectados, resultaría en una alta regresividad y viola la equidad vertical.

Efectos perversos en la producción y distribución: efecto cascada y el efecto piramidal.

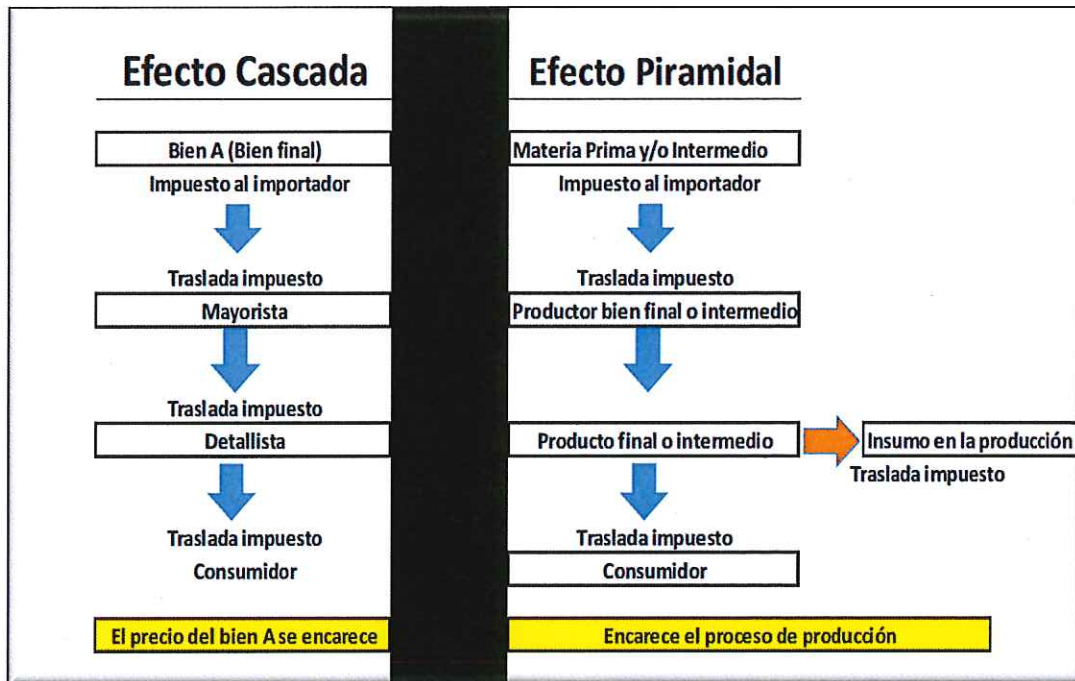
Los impuestos pueden tener efectos económicos perversos en la producción y la distribución pues mediante el efecto cascada y piramidal encarecen los precios al final. El efecto cascada encarece la cadena de distribución; coloca en posición de debilidad y de competencia a las empresas PYMES frente a las megas tiendas. El efecto piramidal encarece la cadena de producción y la integración vertical trae efectos mayores sobre

las empresas pequeñas o aquellas que necesiten más etapas para producir el producto final. La piramidación y el efecto cascada del impuesto generan ineficiencias en la producción. Al igual, violan la neutralidad y genera alta regresividad.

En el Cuadro 1 se explican ambos efectos. Por el lado izquierdo tenemos el efecto cascada. Un impuesto en el origen (muelles) al bien final A se traslada en cada etapa distributiva, en la medida que no se pueda acreditar la transacción. Por lo tanto, el efecto del bien A en el precio final será un múltiplo del impuesto pagado. Claro, el efecto final dependerá de la elasticidad de la demanda y la oferta, la competencia en cada etapa y la concentración industrial. Además, la traslación del impuesto dependerá de la capacidad de la empresa, grande o pequeña, de absorber el impuesto indirecto hacia la cadena de producción o distribución. Todos estos elementos crean gran desigualdad en la incidencia fiscal del impuesto.

Cuadro 1

Efecto Cascada y Efecto Piramidal



**Informe de la Comisión de Alternativas para
Transformar el Impuesto al Consumo
(CATIC)**

Un ejemplo puede ser ilustrador. En el Cuadro 2 se presenta un ejemplo hipotético bajo el arbitrio anterior de 5% nominal (6.6% de tasa efectiva). En la columna de precio sin arbitrio se muestran las etapas y los márgenes de ganancia, 20%; 40% y 60%. El precio sin arbitrio es \$268.80 pero con arbitrio es \$286.54; o sea, \$17.74 mayor. En este caso, el erario público sólo recibió \$6.60 mientras que el resto \$ 11.14 (= \$17.74- \$ 6.60) es el efecto cascada. De otra manera, el arbitrio original de \$6.60 generó un múltiplo de 68% adicional en el precio.

Cuadro 2

El Efecto Cascada del Arbitrio General del 5 Por Ciento				
	Margen Bruto de Ganancias	Precio de Venta sin Arbitrio	Recaudación Fiscal	Precio de Venta con Arbitrio
Costo f.o.b. = \$100.00	20%	\$100.00	\$6.60	\$100.00
Importador Mayorista	40%	\$120.00		\$127.92
Detallista	60%	\$168.00		\$179.09
		\$268.80		\$286.54
Cambio en precio				\$17.74
Cambio porcentual en precio				6.6%
Efecto cascada				\$11.14

Fuente: *Regresividad en el Sistema Tributario de Puerto Rico y la Implantación del Impuesto sobre las Ventas y Uso (IVU)*. Informe Final; Sometido a: *Compañía de Comercio y Exportación*. 30 de septiembre de 2008. Economic and Financial Consultants - Marketing Research & Geodemographics.

La experiencia del arbitrio de 5% en Puerto Rico se presenta en la Tabla 1. El estudio fue realizado por los economistas Dr. Fernando Zalacaín y Dr. Ángel L. Ruiz y muestra que en algunas mercancías el efecto multiplicador promedio global llega a 11.0% y la mediana 11.6%. Esto implica que a base de la experiencia local, el aumento de 5% se multiplica en más 2.2 veces vía el efecto cascada.

**Informe de la Comisión de Alternativas para
Transformar el Impuesto al Consumo
(CATIC)**

Categoría del producto	Por ciento que mide margen en exceso a costo de importación
Accesorios de autos	17.09%
Zapatos	15.05
Herramientos del hogar	14.26
Ropa	14.26
Accesorios Personales	14.26
Porcelana/loza/cristalería	14.26
Juguetes/artículos deportivos	13.33
Muebles del hogar	12.47
Neveras/lavadoras	12.01
Otros enseres eléctricos	12.01
Aceites de motor	11.62
Artículos de consumo	11.55
Artículos de tocador	11.09
Refrescos	10.3
Equipo electrónico	10.16
Equipo del hogar	9.24
Efectos iluminación	8.58
Equipo portátil cocina	8.58
Computadora personal	7.92
<i>Promedio</i>	<i>11.10%</i>
<i>Mediana</i>	<i>11.60%</i>

Fuente: F. Zalacaín, A. Ruiz y L. Benabe. 1994. *Los impactos del Efecto Cascada producidos por el arbitrio de 6.6% en Puerto Rico.* en *Reforma Contributiva en Puerto Rico.* 1994. F. Andic y R. Cao.
Editorial de la Universidad de Puerto Rico

El efecto piramidal se refiere a que un impuesto en el origen (muelle) a los bienes finales o intermedios (materia prima), se intentará trasladar en los costos de producción para cada etapa de la cadena de distribución. Claro, siendo el impuesto uno de carácter general, entonces, la integración vertical hará que se cruce el impuesto a otra empresas. Un ejemplo, un productor de rejas ornamentales trae hierro importado y paga el impuesto por este concepto y traslada el mismo al costo de producción. Al igual, este productor compra estaño o plástico a otros productores lo cual a su vez, pagaron y trasladaron el impuesto al comprador. Por lo tanto, la integración vertical hará que los costos de producción recojan el efecto inicial además de la traslación total o parcial del impuesto al producto final y de las diversas empresas que venden los insumos a la empresa en consideración.

Industrias estratégicas dentro del plan de desarrollo de un país.

El desarrollo de nuevas industrias es indispensable para la sustitución de aquellas que están o se dirigen a la decadencia. Estas industrias son: 1) energía renovables; b) agricultura - que sustituyen las importaciones y reducen la vulnerabilidad alimentaria interna; c) energía verde - uso de la biomasa o desperdicios orgánicos para la generación de combustible, y d) empresas - que mejoren la calidad del ambiente: reciclaje, desperdicios sólidos.

Por lo tanto, el objeto de un tributo puede ser:

- la materia prima,
- el producto o
- el precio de venta.

No es recomendable la imposición en la materia prima, pues puede crear múltiples efectos indirectos en la cadena de producción y distribución que acentúe las diferencias de impactos del tributo debido a las capacidades de las empresas a poder absorber o trasladar la incidencia fiscal creando inequidades contributivas entre los diferentes productores. O sea, distorsiona los costos y los precios finales de los bienes y servicios. Además, elimina la ventaja que obtienen los industriales locales versus los productos importados. Al ser exenta la materia prima se logra mejores precios y hace más competitiva la producción local. Sería más razonable, tomar en consideración al producto; pues contribuye a evitar la evasión y permite un control más fácil. A su vez, es preferible fijar como objeto del impuesto y elegir como hecho imponible del mismo el momento de la venta.

El IVA es una forma de tributación al gasto en consumo que se caracteriza por ser más eficiente que otras alternativas para gravar el gasto, al no generar el efecto piramidación y cascada, excepto en un sistema donde frecuentemente existen exenciones. Al no producir efecto cascada deja de inducir a la integración vertical de las empresas por razones tributarias. El IVA es un impuesto menos perjudicial con el crecimiento

económico, pues no grava el ahorro y la inversión. Esta es una ventaja calculada y probada internacionalmente con respecto al otro impuesto recaudador más importante, como es el impuesto a los ingresos. El IVA no distorsiona el precio relativo entre consumo presente y consumo futuro, por lo tanto, no incentiva ni desincentiva el ahorro y la inversión.

ESTIMADO DE RECAUDOS BAJO EL IMPUESTO INDIRECTO AL CONSUMO

El objetivo principal de análisis de la Comisión fue medir la viabilidad fiscal de imponer un arbitrio general como impuesto al consumo en comparación con el IVU actual y el IVA que entraría en vigor el 1 de abril de 2016. Desde la perspectiva teórica, imponer el arbitrio es viable. Sin embargo, la viabilidad en términos prácticos tiene que considerar el conjunto de factores, tales como la capacidad de generar ingresos, las tasas contributivas equivalentes, la definición de la base tributaria, el efecto económico que pueda tener en los comerciantes y en los consumidores y los asuntos de fiscalización y cumplimiento.

El impuesto al consumo del sistema contributivo actual es un IVU con característica de un IVA o en transición hacia un IVA. Actualmente el IVU tiene la característica del arbitrio general porque en una de sus fases se cobra en el muelle. Sin embargo, esa cantidad cobrada en el muelle al importador representa un crédito de la cantidad que se cobre del IVU al consumidor en la etapa de consumo final.

El análisis incluye también el impuesto de negocio a negocio conocido por sus siglas en inglés como B2B (Business to Business). En la ley actual en el mes de octubre comenzará a imponerse una tasa de 4% en las transacciones sin reclamación de créditos y en abril del 2016 aumentaría a 10.5% con reclamaciones de créditos de IVA.

Para efecto de los análisis comparativos se modelaron por separado un año fiscal completo con el IVU compuesto actual (IVU, recaudo en los muelles y B2B DE 4%), el IVA de implantarse en un año completo, el arbitrio general en los muelles y una combinación de arbitrio general e IVU.

De no aprobarse una alternativa de arbitrio en los muelles a partir del 1 de abril de 2016 se completa la transición hacia la modalidad de un IVA. La propuesta bajo consideración conllevaría sustituir lo que está actualmente en vigor por un arbitrio que se cobre sólo en el muelle. Dicho esto, en la próxima sección se presenta diversos escenarios de ingresos fiscales del arbitrio bajo diferentes supuestos de bases contributivas, niveles de captación y efectos económicos. Estos escenarios nos permiten comparar la viabilidad práctica del arbitrio versus la transición actual del IVU al IVA.

El estimado de ingresos fiscales en el presupuesto aprobado para el corriente año fiscal 2015-16 por concepto de IVU-IVA es de \$2,561 millones. Esta cantidad se distribuye en \$696.3 millones para la Corporación del Fondo de Interés Apremiante (Cofina) para el pago de emisiones de deuda, \$123.5 para el Fondo de Administración Municipal, \$3.2 millones para el Fondo del Cine y \$1,738 millones para el Fondo General. Por tal razón, en los escenarios de recaudos que se presentan más adelante la cantidad de referencia es \$2,561 millones.

Señalamos que el llamado “arbitrio en el muelle” no es otra cosa que la creación de un impuesto general de carácter indirecto al consumo y la producción. Con el propósito de estimar el nivel de recaudo de este impuesto, se presenta la Tabla 2 de importaciones de mercancías registradas, la cual reconoce el valor final, el consumo intermedio y los bienes de capital. La distribución de las importaciones de mercancías en estas categorías la hizo el Departamento de Hacienda basado en la información detallada de las mercancías clasificadas por código NAICS y el por ciento correspondiente al producto bruto, según calculado por la Junta de Planificación. Se define a continuación las tres categorías:

- Valor Final = Valor de los bienes y servicios finales, aquellos listos para el consumo.
- Valor de la materia prima y bienes intermedios = bienes que entran como insumo o materia prima para el proceso de producción de bienes y servicios al consumo, y/o para la producción de bienes de capital.

**Informe de la Comisión de Alternativas para
Transformar el Impuesto al Consumo
(CATIC)**

- Valor de bienes de capital = son bienes de inversión usados para la producción; ejemplo: maquinaria y equipo, edificios, infraestructura.

Tabla 2

Importaciones de mercancías por categoría de uso

Por sector industrial, Año Fiscal 2014 (millones de \$)

31-33	Sectores Industriales	Bienes Finales	Materia prima e Intermedios	Bienes de Capital	Total Importaciones
11	Agricultura, silvicultura, pesca y caza	\$385.4	\$160.4	\$26.3	\$572.2
21	Minería	\$13.3	\$949.4		\$962.7
31-33	Manufactura	\$8,814.2	\$27,597.1	\$2,914.2	\$39,325.4
311	Alimentos	\$3,036.4	\$292.1		\$3,328.4
312	Productos de bebidas y de tabaco	\$497.3	\$20.7		\$518.0
313-314	Textiles	\$70.1	\$162.6		\$232.7
315	Ropa	\$454.0	\$56.1		\$510.0
316	Cuero y productos afines	\$254.2	\$28.7		\$282.9
321	Productos de madera	\$6.7	\$75.7	\$0.4	\$82.8
322	Papel	\$94.5	\$457.9		\$552.3
323	Imprenta	\$72.0	\$42.6	\$0.5	\$115.0
324	Productos de petróleo y de carbón	\$3.2	\$4,641.6		\$4,644.8
325	Químicos	\$1,574.1	\$16,423.2		\$17,997.3
3251	Químicos básicos	\$231.2	\$4,104.0		\$4,335.1
3254	Farmacéuticos y medicinas	\$1,013.3	\$11,532.4		\$12,545.7
	Otros químicos	\$329.7	\$786.8		\$1,116.5
326	Productos de plástico y de goma	\$181.8	\$667.2	\$1.1	\$850.2
327	Productos de minerales no metálicos	\$48.1	\$155.4	\$0.1	\$203.6
331	Metales primarios	\$1.7	\$786.9	\$1.5	\$790.2
332	Productos fabricados de metal	\$48.3	\$354.7	\$42.9	\$446.0
333	Maquinaria	\$30.4	\$437.7	\$627.4	\$1,095.5
334	Productos de computadora y electrónicos	\$143.0	\$996.0	\$1,122.7	\$2,261.7
335	Equipos eléctricos, enseres y componentes	\$255.0	\$523.0	\$141.1	\$919.2
336	Equipo de transportación	\$1,639.9	\$340.1	\$511.8	\$2,491.9
3361	Vehículos de motor	\$1,586.1	\$0.0	\$405.6	\$1,991.8
	Otros equipo de transportación	\$53.8	\$340.1	\$106.2	\$500.1
337	Muebles y productos relacionados	\$166.2	\$21.4	\$49.6	\$237.3
339	Manufactura miscelánea	\$237.2	\$1,113.4	\$415.2	\$1,765.8
	Otros sectores (1)	\$356.7	\$380.9	\$15.5	\$753.1
TOTAL IMPORTACIONES (Millones \$) (1)		\$9,569.6	\$29,087.7	\$2,956.0	\$41,613.4

(1) Se excluyen \$862.3 millones de mercancía no clasificada. Si se incluyen estas mercancías el total alcanza \$42,475.6

En el año fiscal 2014 el total de importaciones montaba a \$42,475.6 millones. Si se excluye las mercancías de reparación, exportaciones devueltas y mercancía no clasificada que montan a \$862.3 millones, entonces, el total de las importaciones ajustadas llegaría a \$41,613.4 millones. Este es el valor real sujeto a la posibilidad de impuestos. De este total, unos \$9,569 millones eran para bienes de consumo final (23%); \$29,088 para bienes intermedios (70%) y \$2,956 (7%) para bienes de capital.

Informe de la Comisión de Alternativas para
Transformar el Impuesto al Consumo
(CATIC)

En la siguiente tabla se presenta el cálculo de la base tributaria del arbitrio bajo diferentes escenarios que describen a que importaciones se aplicaría el arbitrio general.

Cálculo de la base tributaria (millones de \$)	Escenarios	Importaciones	Bases
Total Importaciones, ajustadas (1)		(millones \$)	\$41,613.4
Menos: Bienes intermedios			
Bienes intermedios	1	\$29,087.7	\$12,525.6
Menos: Alimentos			
Uso final	2	\$3,036.4	\$9,489.3
Menos: Químicos y productos farmacéuticos			
Uso final	3	\$1,574.1	\$7,915.2
Menos:			
Productos de petróleo y de carbón		\$3.2	\$7,912.0
Vehículos de motor	4	\$1,586.1	\$6,325.8

(1) Se excluyen mercancía de reparación y mercancía no clasificada de \$862.3 millones.

Si se incluye estas mercancías el total llega a \$42,475.6 millones

El ejercicio nos lleva a concluir que la base contributiva real deberá estar, como mínimo en \$6,300 millones y en el extremo máximo de \$12,500 millones. Un punto medio más probable es \$9,500 millones. Este escenario es consistente con excluir de los impuestos en la importación a todos los bienes intermedios y a los alimentos para su uso final. Sin embargo, esta base de \$9,500 incluiría a los bienes de capital y a las importaciones de petróleo y derivados; y vehículos de motor, las cuales ya tienen arbitrios especiales. Este es precisamente el Escenario 2.

Informe de la Comisión de Alternativas para
Transformar el Impuesto al Consumo
(CATIC)

A continuación se evalúan diversos escenarios² de recaudos bajos los siguientes parámetros: 1) proponemos la meta o punto de empate de \$2,561 millones, como el recaudo total a sustituir el IVU-IVA; 2) meta alterna de \$1,800 millones que propone que la diferencia de \$761 a la meta original fuera capturado vía el B2B, servicios y el arbitrio a la producción local; 3) proponer una tasa de captación de 75%, la cual es cónsona con la experiencia del arbitrio anterior al 2006; y 4) se estiman también los recaudos bajo tasas de captación de 65% y 70%.

La base tributaria de este escenario es igual a las importaciones ajustadas menos los bienes intermedios.

Escenario 1					Punto de empate; tasa capt =75%	
Base contributiva =		\$12,526	(millones \$)		\$2,561	\$1,800
		Tasa de captación				
		65.00%	70.00%	75.00%	\$2,561	\$1,800
Tasa nominal impuesto						
6.0%		\$489	\$526	\$564	-\$1,997	-\$1,236
8.0%		\$651	\$701	\$752	-\$1,809	-\$1,048
10.0%		\$814	\$877	\$939	-\$1,622	-\$861
12.0%		\$977	\$1,052	\$1,127	-\$1,434	-\$673
14.0%		\$1,140	\$1,228	\$1,315	-\$1,246	-\$485
16.0%		\$1,303	\$1,403	\$1,503	-\$1,058	-\$297
19.2%		\$1,563	\$1,683	\$1,804	-\$757	\$4
20.0%		\$1,628	\$1,754	\$1,879	-\$682	\$79
22.0%		\$1,791	\$1,929	\$2,067	-\$494	\$267
24.0%		\$1,954	\$2,104	\$2,255	-\$306	\$455
25.3%		\$2,060	\$2,218	\$2,377	-\$184	\$577
27.3%		\$2,223	\$2,394	\$2,565	\$4	\$765
30.0%		\$2,443	\$2,630	\$2,818	\$257	\$1,018

² Estos escenarios son fundamentalmente ejercicios matemáticos para efectos de análisis. En estos escenarios las compras del gobierno estatal, de los municipios y corporaciones públicas están sujetos al arbitrio. Tampoco se consideran ciertas posibles situaciones legales que podrían alterar los escenarios.

Informe de la Comisión de Alternativas para
Transformar el Impuesto al Consumo
(CATIC)

En este escenario la base tributaria equivale a las importaciones ajustadas menos los bienes intermedios y menos los alimentos.

Escenario 2						
Base contributiva =		\$9,489	(millones \$)			
				Punto de empate; tasa capt =75%		
			\$2,561	\$1,800		
		Tasa de captación				
Tasa nominal impuesto	65.00%	70.00%	75.00%			
6.0%	\$370	\$399	\$427	-\$2,134	-\$1,373	
8.0%	\$493	\$531	\$569	-\$1,992	-\$1,231	
10.0%	\$617	\$664	\$712	-\$1,849	-\$1,088	
12.0%	\$740	\$797	\$854	-\$1,707	-\$946	
14.0%	\$863	\$930	\$996	-\$1,565	-\$804	
16.0%	\$987	\$1,063	\$1,139	-\$1,422	-\$661	
19.2%	\$1,184	\$1,275	\$1,366	-\$1,195	-\$434	
20.0%	\$1,234	\$1,328	\$1,423	-\$1,138	-\$377	
22.0%	\$1,357	\$1,461	\$1,566	-\$995	-\$234	
24.0%	\$1,480	\$1,594	\$1,708	-\$853	-\$92	
25.3%	\$1,560	\$1,681	\$1,801	-\$760	\$1	
27.3%	\$1,684	\$1,813	\$1,943	-\$618	\$143	
36.0%	\$2,220	\$2,391	\$2,562	\$1	\$762	

Informe de la Comisión de Alternativas para
Transformar el Impuesto al Consumo
(CATIC)

En el escenario 3 la base tributaria es igual a la del escenario 2 menos el consumo final de productos farmacéuticos.

Escenario 3					Punto de empate; tasa capt =75%	
Base contributiva =		\$7,915	(millones \$)			
		Tasa de captación			\$2,561	\$1,800
Tasa nominal impuesto	65.00%	70.00%	75.00%			
6.0%	\$309	\$332	\$356	-\$2,205	-\$1,444	
8.0%	\$412	\$443	\$475	-\$2,086	-\$1,325	
10.0%	\$514	\$554	\$594	-\$1,967	-\$1,206	
12.0%	\$617	\$665	\$712	-\$1,849	-\$1,088	
14.0%	\$720	\$776	\$831	-\$1,730	-\$969	
16.0%	\$823	\$886	\$950	-\$1,611	-\$850	
19.2%	\$988	\$1,064	\$1,140	-\$1,421	-\$660	
20.0%	\$1,029	\$1,108	\$1,187	-\$1,374	-\$613	
22.0%	\$1,132	\$1,219	\$1,306	-\$1,255	-\$494	
24.0%	\$1,235	\$1,330	\$1,425	-\$1,136	-\$375	
30.3%	\$1,559	\$1,679	\$1,799	-\$762	-\$1	
27.3%	\$1,405	\$1,513	\$1,621	-\$940	-\$179	
43.0%	\$2,212	\$2,382	\$2,553	-\$8	\$753	

Este escenario 4 excluye de la base tributaria del escenario 3 productos de petróleo y vehículos de motor.

Escenario 4					Punto de empate; tasa capt =75%	
Base contributiva =		\$6,326	(millones \$)			
		Tasa de captación			\$2,561	\$1,800
Tasa nominal impuesto	65.00%	70.00%	75.00%			
6.0%	\$247	\$266	\$285	-\$2,276	-\$1,515	
8.0%	\$329	\$354	\$380	-\$2,181	-\$1,420	
10.0%	\$411	\$443	\$474	-\$2,087	-\$1,326	
12.0%	\$493	\$531	\$569	-\$1,992	-\$1,231	
14.0%	\$576	\$620	\$664	-\$1,897	-\$1,136	
16.0%	\$658	\$709	\$759	-\$1,802	-\$1,041	
19.2%	\$789	\$850	\$911	-\$1,650	-\$889	
20.0%	\$822	\$886	\$949	-\$1,612	-\$851	
22.0%	\$905	\$974	\$1,044	-\$1,517	-\$756	
24.0%	\$987	\$1,063	\$1,139	-\$1,422	-\$661	
30.3%	\$1,246	\$1,342	\$1,438	-\$1,123	-\$362	
38.0%	\$1,563	\$1,683	\$1,803	-\$758	\$3	
54.0%	\$2,220	\$2,391	\$2,562	\$1	\$762	

**Informe de la Comisión de Alternativas para
Transformar el Impuesto al Consumo
(CATIC)**

Es claro que bajo los escenarios examinados, el impuesto indirecto o arbitrio en los muelles requeriría legislación tasas nominales altas entre 27% a 54% para lograr capturar una cantidad de punto de empate o meta de \$2,561 millones. Si por el contrario, sólo se deseara obtener \$1,800 millones en recaudos dado el caso que el remanente se puede obtener vía el IVA a servicios, B2B y el arbitrio a la base de la producción local entonces, las tasas nominales del arbitrio general deberán oscilar entre 19% a 38%.

Resumen de Escenarios

Tasa de captación = 75%

	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 4
Base contributiva (millones \$)	\$12,526	\$9,489	\$7,915	\$6,329
Puntos de empate (mills \$)	Tasas nominales	Tasas nominales	Tasas nominales	Tasas nominales
\$2,561.0	27.3%	36.0%	43.0%	54.0%
\$1,800.0	19.1%	25.3%	30.3%	38.0%

A base de esta información, se calcula el rendimiento del impuesto, que equivale al recaudo por punto porcentual de la tasa nominal. Notemos que en los escenarios examinados, el rendimiento en el primero, por ejemplo, sólo llega a \$94 millones; en el segundo, a \$71 millones y así sucesivamente. Estos rendimientos no son comparables con el del IVU ni con el del IVA. En el caso del IVU el rendimiento por punto porcentual en el año fiscal 2014-15 fue de \$237 millones.

	Base (millones \$)	Impuesto (%)	Recaudo x punto (millones \$)
Escenario 1	\$12,526	27.3%	\$94.00
Escenario 2	\$9,489	36.0%	\$71.00
Escenario 3	\$7,915	43.0%	\$60.00
Escenario 4	\$6,329	54.0%	\$47.00

Por lo tanto, queda meridianamente claro que la base contributiva deberá ser relativamente alta para poder tener tasas nominales bajas, pero sacrificando la capacidad recaudadora. En el Escenario 5 mostramos un ejercicio con una base

**Informe de la Comisión de Alternativas para
Transformar el Impuesto al Consumo
(CATIC)**

contributiva fuera de proporción de \$24,058 millones. En el mismo se le imponen tributos a los bienes intermedios de las farmacéuticas en un nivel de importaciones montante a \$11,532.4 millones (2014).

Total Importaciones, ajustadas (1)	(millones \$)	\$41,613.4
Menos: Bienes intermedios		
Bienes intermedios	\$29,087.7	\$12,525.6
Más: Intermedios farmacéuticas	\$11,532.4	\$24,058.0

Este tipo de tributación podría llevar a este sector farmacéutico a problemas de competitividad con el agravante de los ya discutidos efectos cascada y piramidal. También violaría el principio de neutralidad que debe tener el impuesto. No obstante, se realiza el ejercicio matemático por sólo añadir elementos a la discusión pero sosteniendo la distorsión que puede crear este impuesto a la materia prima intermedia a la producción y a las exportaciones de este sector puntal en la estrategia de desarrollo económico de Puerto Rico.

En este Escenario 5 tiene como agravante el imponer tributos a los bienes de capital; a los bienes finales de alimentos, los químicos para uso final, a los derivados de petróleo y a los vehículos de motor, estos últimos ya teniendo impuestos especiales. Estos elementos hacen irreal esta base contributiva y peligrosa a las metas de mayores niveles de crecimiento económico. Esta tributación no tiene forma para acreditar lo cual implica un traslado de los impuestos a otros sectores productivos y al consumidor.

Informe de la Comisión de Alternativas para
Transformar el Impuesto al Consumo
(CATIC)

Escenario 5

Escenario 5					Punto de empate; tasa capt =75%	
Base contributiva =		\$24,058 (millones \$)			\$2,561	\$1,800
		Tasa de captación				
Tasa nominal impuesto	65.00%	70.00%	75.00%			
6.0%	\$938	\$1,010	\$1,083	-\$1,478	-\$717	
8.0%	\$1,251	\$1,347	\$1,443	-\$1,118	-\$357	
10.0%	\$1,564	\$1,684	\$1,804	-\$757	\$4	
12.0%	\$1,877	\$2,021	\$2,165	-\$396	\$365	
14.2%	\$2,221	\$2,391	\$2,562	\$1	\$762	
16.0%	\$2,502	\$2,694	\$2,887	\$326	\$1,087	
19.2%	\$3,002	\$3,233	\$3,464	\$903	\$1,664	
20.0%	\$3,128	\$3,368	\$3,609	\$1,048	\$1,809	
22.0%	\$3,440	\$3,705	\$3,970	\$1,409	\$2,170	
24.0%	\$3,753	\$4,042	\$4,330	\$1,769	\$2,530	
30.3%	\$4,738	\$5,103	\$5,467	\$2,906	\$3,667	
38.0%	\$5,942	\$6,399	\$6,857	\$4,296	\$5,057	
54.0%	\$8,444	\$9,094	\$9,743	\$7,182	\$7,943	

Escenario 5	En millones \$ a/	
Base Contributiva =	\$24,058	Recaudos x punto
Puntos de empate, Metas	Tasas nominales	
\$2,561.00	14.20%	\$180.0
\$1,800.00	10.00%	\$183.0

a/ excepto las tasas nominales

En el Escenario 5 la tasa nominal para obtener \$2,561 millones es 14.2%, bajo una tasa de captación de 75%. Si la meta fuera \$1,800 millones, entonces, la tasa nominal es 10%. El rendimiento por punto está entre \$180 millones a \$183 millones. Nuevamente, no es comparable con el del IVU ni con el IVA.

En la Gráfica 1 se presenta la relación entre la base contributiva posible y la tasa impositiva. Se estima bajo el supuesto de una meta de recaudos de \$2,561 millones y una tasa de captación de 75%. Queda claro, que hay una relación inversa entre la tasa impositiva y la base. Por lo tanto, si deseáramos sustituir al IVU-IVA, la tasa impositiva tendría que ser alta en la medida que muchas de las importaciones son materia prima y

**Informe de la Comisión de Alternativas para
Transformar el Impuesto al Consumo
(CATIC)**

bienes intermedios. O sea, un total de \$29 mil millones, 68% de las importaciones. Si a eso, añadimos los alimentos para uso final de \$3,000 millones, entonces, la base contributiva disponible se reduce a menos de unos \$9,500 millones, cifra que incluye bienes de capital y otros bienes que ya tienen arbitrios especiales tales como automóviles y derivados del petróleo.

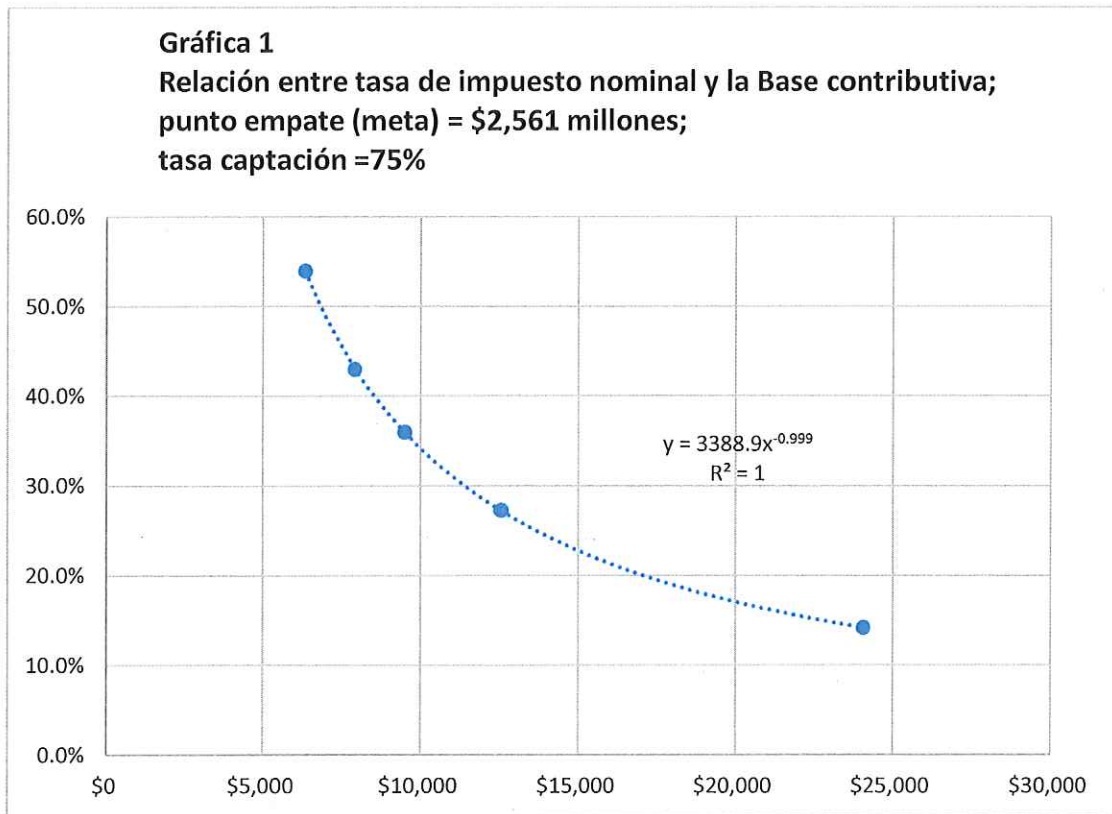


Tabla 3

Simulaciones de la relación entre la base contributiva y la tasa de impuestos.

Tasa	Base	Tasa	Base
8.0%	\$42,254	25.0%	\$13,537
10.0%	\$33,811	30.0%	\$11,283
12.0%	\$28,181	35.0%	\$9,672
14.0%	\$24,159	40.0%	\$8,464
16.0%	\$21,142	45.0%	\$7,525
18.0%	\$18,795	50.0%	\$6,773
20.0%	\$16,917	55.0%	\$6,158

CONCLUSIONES, HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

1. Como resultado del análisis cuantitativo presentado de un arbitrio general se concluye que para alcanzar los objetivos de ingresos fiscales, según el presupuesto del año fiscal 2015-16, es necesario que el impuesto tenga una base contributiva amplia que incluya la tributación de bienes intermedios o tasas contributivas nominales que pudieran oscilar entre 19% y 38%, según cada uno de los escenarios.
2. La base tributaria es diferente y la tasa contributiva del arbitrio general sería mucho más amplia y mayor que la del IVU actual y que la del IVA que entraría en vigor a partir de 1 de abril de 2016, según dispuesto en la Ley 72 del 2015.
3. El arbitrio del 5% (6.6% efectivo) que existía en Puerto Rico desde los 1980 y eliminado con la Reforma de 2006, era uno con varias exenciones que reducían su base, el nivel de recaudo llegaba a alrededor de \$550 millones anuales. En el análisis presente se intenta convertir al llamado "*arbitrio en los muelles*" en uno de base más amplia, por lo que lo convierte en un impuesto general indirecto al consumo y la producción.

4. Los estimados se hacen bajo el supuesto de una meta de recaudos de \$2,561 millones y una tasa de captación de 75%. Surge del análisis que hay una relación inversa entre la tasa impositiva y la base tributaria. Por lo tanto, si deseáramos sustituir al IVU o al IVA, la tasa impositiva tendría que ser alta en la medida que muchas de las importaciones son materia prima y bienes intermedios. O sea, un total de \$29 mil millones, 68% de las importaciones. Si a eso, añadimos los alimentos para uso final de \$3,000 millones, entonces, la base contributiva disponible se reduce a menos de unos \$9,500 millones, cifra que incluye bienes de capital y otros bienes que ya tienen arbitrios especiales tales como automóviles y derivados del petróleo.
5. La capacidad de recaudación del arbitrio general está limitada al punto de origen en la cadena de distribución, ya sea en la importación o en la producción, a diferencia del impuesto sobre el valor añadido. Por lo tanto, el valor monetario de la materia gravada bajo el arbitrio es mucho menor ya que no se captan recaudos en las etapas posteriores que tienen el efecto de los precios.
6. Uno de los hallazgos principales de este estudio es que este impuesto general indirecto en Puerto Rico tendría repercusiones distorsionantes en la cadena productiva de distribución y en los precios finales de los bienes importados o producidos localmente. Los precios se afectarán por los impuestos en los insumos productivos que llegaran debido a la integración vertical de la producción de bienes y servicios. Los efectos cascada y piramidación deben reconocerse pues afectarán y distorsionarán la producción, la integración vertical y los precios finales, impacto vía de manera multifásica, o sea, por muchas vías productivas. Esta alternativa haría menos competitiva a las industrias locales al aumentar el costo de gran parte de su materia prima.
7. Basado en las conclusiones del estudio, así como la necesidad de generar los recursos fiscales para el presupuesto 2015-16, la Comisión no recomienda al

**Informe de la Comisión de Alternativas para
Transformar el Impuesto al Consumo
(CATIC)**

Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y a la Asamblea Legislativa
cambiar la legislación vigente hacia un arbitrio general.

El CATIC está compuesto por 12 integrantes estos son; el Secretario de Hacienda, Juan Zaragoza Gómez, quien funge como Presidente; el Secretario de Justicia, César A. Miranda Rodríguez; el Director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, Luis F. Cruz Batista; Ingrid Colberg Rodríguez, la Directora Ejecutiva de la Autoridad de los Puertos; Luis Vega Ramos, Rafael Hernández Montañez y Waldemar Quiles, como representantes de la Cámara de Representantes y los senadores José Nadal Power y Larry Seilhamer Rodríguez del Senado de Puerto Rico; dos representantes del sector empresarial privado, José Izquierdo Encarnación y el CPA Kenneth Rivera Robles y un representante del sector sindical del País, Luisa Acevedo Zambrana; quien fue designada por común acuerdo de los Presidentes de la Cámara de Representantes y del Senado de Puerto Rico. De los 12 integrantes de la Comisión, 8 favorecieron el informe. El representante Waldemar Quiles y el senador Larry Seilhamer no asistieron a los trabajos de la Comisión. En el caso de la Sra. Luisa Acevedo no participó de los trabajos de la Comisión por situaciones relacionadas a los trámites de su designación. En cambio el representante Luis Vega Ramos presentó un voto particular con su posición en torno al informe, el cual se incluye como Anejo. Además, se incluye como Anejo la reacción del Asesor Económico de la Comisión sobre los argumentos del voto particular.

BIBLIOGRAFÍA

1. Alameda-Lozada, José, I. Capítulo *La Economía del Impuesto sobre Ventas y Uso (IVU) Trasfondo Histórico y Bases Analíticas*. Informe Económico al Gobernador 2009. Junta de Planificación.
2. Andic, Suphan y Ramón Cao García, eds 1996 Reforma Contributiva en Puerto Rico. San Juan; Editorial de la Universidad de Puerto Rico. *Capítulo 9: Unos Estimados del Efecto Cascada del Arbitrio del 6.6%*, págs. 279-288. Autores Fernando Zalacaín y Ángel Luis Ruiz Mercado.
3. Andic, Suphan y Ramón Cao García, eds 1996 Reforma Contributiva en Puerto Rico. San Juan; Editorial de la Universidad de Puerto Rico. *Capítulo 10: Objetivos e Instrumentos de la Reestructuración Tributaria*, págs. 327-360.
4. Compañía de Comercio y Exportación, Regresividad en el Sistema Tributario de Puerto Rico y la Implantación del IVU 30 de septiembre de 2008.
5. Fundación Colegio CPA Puerto Rico, “Análisis del Desempeño del IVU y Metodología para la Evaluación de los Incentivos Contributivos”, abril 2009.
6. Junta de Planificación Suplemento Especial: IVA, mayo 2015.
7. Junta de Planificación, Informe Económico al Gobernador 20014, Apéndice Estadístico.
8. Musgrave Richard A., Musgrave Peggy B. 1992 *Public Finance in Theory and Practice* 1992.
9. Departamento de Hacienda, Ponencia del Secretario de Hacienda ante la Cámara de Representantes sobre el Estimado de Ingresos Netos al Fondo General Año Fiscal 2015-16, 30 de mayo de 2015.

APÉNDICE ESTADÍSTICO Y ANEJOS

**Informe de la Comisión de Alternativas para
Transformar el Impuesto al Consumo
(CATIC)**

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LAS IMPORTACIONES DE MERCANCÍA AJUSTADA *: AÑOS FISCALES										
(En millones de dólares-In millions of dollars)										
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012r	2013r	2014p
IMPORTACIONES AJUSTADAS	45,673.9	49,204.8	50,055.6	51,006.3	47,087.3	46,200.2	48,910.0	49,400.0	48,997.8	47,923.6
Artículos de consumo	8,551.3	9,033.4	8,261.1	8,179.6	8,299.7	8,916.4	9,310.6	9,842.8	9,889.5	9,569.6
Duraderos	2,837.1	2,928.0	2,435.1	2,329.5	2,061.9	2,243.6	2,234.1	2,761.2	3,045.0	2,753.9
Automóviles	1,789.4	1,692.5	1,111.3	1,116.5	851.5	1,044.1	1,172.9	1,453.8	1,655.3	1,502.3
Enseres eléctricos	333.5	442.9	446.1	422.7	422.8	428.7	446.4	427.5	432.1	347.5
Otros	714.2	792.6	877.6	790.4	787.6	770.8	614.8	879.9	957.6	904.1
No duraderos	5,714.2	6,105.4	5,826.0	5,850.1	6,237.8	6,672.7	7,076.6	7,081.6	6,844.5	6,815.7
Alimentos	2,203.9	2,412.3	2,269.3	2,652.4	2,962.7	2,994.6	3,195.5	3,413.4	3,353.6	3,411.5
Bebidas alcohólicas y productos de tabaco	382.1	414.1	408.7	381.7	398.9	419.3	426.6	427.2	423.0	444.8
Otros	3,128.2	3,278.9	3,148.0	2,816.0	2,876.3	3,258.8	3,454.5	3,241.1	3,067.9	2,959.4
Bienes de capital	3,084.1	3,272.6	3,383.2	3,133.3	2,831.5	2,739.1	2,853.5	3,047.5	3,013.5	2,920.8
Materias primas y productos intermedios	34,038.5	36,899.1	38,411.2	39,693.4	35,956.1	34,544.9	36,745.8	36,509.8	36,094.8	35,433.1
r- Cifras revisadas.										
p- Cifras preliminares.										
* Al valor de las importaciones de mercancía registrada se le hacen ajustes por concepto de: paquetes postales, equipo de oficina para alquiler, películas cinematográficas, mercancía devuelta, mercancía sin registrar, autos y derechos de igualación de costos de las refinerías de petróleo y nafta.										
Fuente: Junta de Planificación, Programa de Planificación Económica y Social, Subprograma de Análisis Económico.										

**Informe de la Comisión de Alternativas para
Transformar el Impuesto al Consumo
(CATIC)**

IMPORTACIONES DE MERCANCÍA REGISTRADA POR SISTEMA DE CLASIFICACIÓN INDUSTRIAL DE AMÉRICA DEL NORTE (SCIAN): AÑOS FISCALES											
(En millones de dólares - In millions of dollars)											
SCIAN NAICS		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012r	2013r	2014p
	IMPORTACIONES REGISTRADAS, TOTAL	38,905.2	42,630.2	45,265.8	44,928.3	40,651.0	40,810.1	44,670.6	46,574.6	45,038.7	42,475.6
11	Agricultura, silvicultura, pesca y caza	496.3	492.4	459.6	519.2	521.7	511.3	539.6	530.7	548.5	572.3
21	Minería	1,347.4	1,231.0	1,510.0	2,457.3	546.1	407.4	424.1	604.8	801.7	962.7
31-33	Manufactura	35,921.3	39,808.4	42,259.4	40,779.0	38,605.5	38,517.3	42,250.6	44,284.8	42,356.3	39,327.7
311	Alimentos	2,162.7	2,380.4	2,440.6	2,627.7	2,955.6	2,987.8	3,178.5	3,385.2	3,317.1	3,328.5
312	Productos de bebidas y de tabaco	424.8	450.4	448.1	428.9	454.3	470.2	466.9	480.3	494.7	518.0
313-314	Textiles	351.7	352.4	351.4	244.7	327.4	338.2	384.3	401.3	289.6	232.9
315	Ropa	602.1	653.2	604.2	541.1	554.0	501.8	508.7	563.8	629.3	510.1
316	Cuero y productos afines	266.8	313.1	289.7	279.6	278.8	241.0	297.6	266.6	296.9	282.9
321	Productos de madera	152.5	143.0	137.6	124.6	120.2	104.2	121.0	117.1	114.0	82.8
322	Papel	594.7	568.9	577.2	568.8	593.5	580.2	578.7	574.1	555.2	552.3
323	Imprenta	184.1	186.2	183.8	190.5	169.0	161.9	153.8	149.1	130.7	115.0
324	Productos de petróleo y de carbón	2,924.5	3,962.1	4,152.8	5,169.8	4,714.0	4,952.5	5,738.8	6,603.4	5,872.6	4,644.8
325	Químicos	17,086.8	19,089.0	21,675.9	19,337.5	18,146.4	18,066.1	20,022.9	20,573.5	19,496.2	17,998.9
3251	Químicos básicos	3,211.2	3,543.1	4,150.3	3,286.5	3,282.4	3,249.7	4,428.5	3,917.7	3,469.9	4,333.8
3254	Farmacéuticos y medicinas	12,967.6	14,467.3	16,494.7	15,065.9	13,591.2	13,761.7	14,476.8	15,503.0	13,409.4	12,545.7
326	Productos de plástico y de goma	613.9	698.8	773.8	859.5	911.6	911.9	1,017.3	958.1	888.8	850.2
327	Productos de minerales no metálicos	290.3	308.2	289.6	260.3	254.3	218.0	215.6	224.3	222.4	203.6
331	Metales primarios	491.3	485.8	620.0	592.3	580.6	452.6	870.3	708.2	722.9	790.3
332	Productos fabricados de metal	481.9	690.2	626.3	527.2	461.6	413.4	442.4	507.7	486.6	446.0
333	Maquinaria	1,111.2	1,267.8	1,266.0	1,199.1	1,122.4	1,039.4	1,048.6	1,183.5	1,150.5	1,095.6
334	Productos de computadora y electrónicos	2,833.8	2,707.5	2,932.8	2,986.2	2,829.2	2,604.1	2,398.4	2,415.4	2,350.8	2,261.7
335	Equipos eléctricos, enseres y componentes	805.6	958.8	1,052.9	1,041.7	878.0	832.0	904.5	952.3	904.4	919.2
336	Equipo de transportación	2,786.2	2,674.3	1,922.3	1,909.3	1,478.2	1,841.6	2,002.6	2,271.7	2,490.9	2,491.9
3361	Vehículos de motor	2,454.8	2,325.0	1,608.7	1,647.8	1,204.9	1,535.0	1,713.3	1,965.3	1,996.8	1,991.8
337	Muebles y productos relacionados	300.4	290.8	296.5	284.6	264.3	248.5	249.3	253.1	298.0	237.3
339	Manufactura miscelánea	1,456.0	1,627.5	1,617.9	1,605.6	1,512.0	1,552.0	1,650.2	1,696.3	1,644.7	1,765.8
	Otros sectores (1)	1,140.2	1,098.4	1,036.8	1,172.8	977.6	1,374.1	1,456.3	1,154.4	1,332.3	1,613.0
(1) Incluye servicios de reparación y mercancía no clasificada.											
Nota: La clasificación de mercancía registrada de acuerdo al Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte no equivale necesariamente a la Clasificación Industrial Uniforme.											
Fuente: Junta de Planificación, Programa de Planificación Económica y Social, Subprograma de Análisis Económico.											

Informe de la Comisión de Alternativas para Transformar el Impuesto al Consumo (CATIC)



Distribución del Impuesto sobre Ventas y Uso Estatal 5.5% (IVU) por Código NAICS Años Fiscales 2007- 2014 (En millones \$)

Códigos NAICS	Descripción Códigos	2007 ¹	2008	2009 ²	2010 ³	2011 ⁴	2012 ⁵	2013 ⁶	2014 ⁷
11	Agricultura, silvicultura, caza y pesca	1.0	1.3	0.8	0.8	0.7	0.6	0.7	0.8
21	Minería	0.5	0.7	0.4	0.3	0.4	0.4	0.3	0.4
22	Utilidades	0.2	0.2	0.1	-	-	-	-	-
23	Construcción	2.1	4.0	2.7	2.7	2.1	2.5	2.7	3.1
31-33	Industrias de manufactura	29.6	51.2	43.2	41.2	39.7	45.0	45.3	45.8
42	Comercio al por mayor	57.1	90.1	73.8	87.3	84.4	88.8	96.3	127.4
421-423	Comercio al por mayor- Bienes Duraderos	39.5	67.0	54.9	59.4	57.6	62.2	66.7	80.3
422	Comercio al por mayor- Bienes no Duraderos	17.6	23.1	18.9	27.9	26.8	26.6	29.6	47.1
44-45	Comercio al por menor (al detal)	411.3	648.9	559.7	627.2	635.2	647.8	673.5	677.1
441	Distribuidor de piezas y vehículos de motor	31.2	48.0	39.1	43.6	48.0	50.1	48.6	49.9
442	Mueblería y artículos para el hogar	17.8	30.8	23.5	24.1	23.8	22.8	21.8	22.0
443	Tiendas de enseres y artículos electrónicos	16.5	24.1	22.5	35.9	23.0	23.5	41.1	44.9
444	Materiales de construcción, equipo y artículos para el jardín	40.1	67.9	55.4	58.5	60.4	62.2	62.1	62.2
445	Tiendas de comida y bebida	52.6	81.7	71.5	79.0	81.1	82.8	86.0	84.7
446	Tiendas para el cuidado personal y de la salud	32.3	49.6	46.3	50.0	55.3	57.1	56.2	56.5
447	Estaciones de Gasolina	7.6	11.3	9.4	12.0	12.1	13.3	14.0	13.8
448	Tiendas de ropa y accesorios	71.8	105.2	87.8	95.5	98.0	101.3	104.7	101.5
451	Tiendas de artículos deportivos, recreación, libros y música	12.4	21.0	17.1	17.0	16.2	14.7	14.1	12.4
452	Tiendas de mercancía general	109.2	179.0	162.0	184.8	189.3	189.5	192.9	197.5
453	Tiendas al por menor de misceláneos	15.6	24.8	20.4	21.9	23.1	25.2	26.2	25.1
454	Ventas al detal de negocios ambulantes	4.2	5.5	4.7	4.9	4.9	5.3	5.8	6.6
48-49	Transporte y almacenaje	1.2	1.6	1.6	1.5	1.7	1.7	1.7	4.0
51	Información	71.1	135.3	125.2	121.1	132.9	133.5	117.1	116.3
52	Servicios financieros y de seguros	0.4	0.5	0.3	0.4	0.3	0.3	0.6	1.7
53	Bienes raíces, alquiler y arrendamiento	8.6	9.7	8.8	9.3	9.1	8.4	8.4	14.8
54	Servicios profesionales, científicos y técnicos	5.1	7.6	5.8	5.0	6.0	5.1	4.1	5.3
55	Dirección de corporativos y empresas	0.2	0.1	-	-	-	-	-	-
56	Administración y apoyo, y manejo de desechos	3.1	4.3	3.7	7.7	4.6	5.2	5.0	25.9
61	Servicios educativos	0.5	0.8	0.6	0.6	0.6	0.5	0.4	0.4
62	Servicios de salud y asistencia social	1.8	2.6	1.3	1.2	1.2	1.1	0.8	1.0
71	Artes, entretenimiento y recreación	7.2	11.0	9.8	11.5	12.1	13.2	12.9	14.0
72	Alojamiento, servicios de alimentos y lugares donde venden bebidas alcohólicas	93.4	148.9	130.1	146.7	151.4	159.4	165.8	163.5
81	Otros servicios	16.1	21.1	16.1	16.8	17.2	18.2	18.6	22.3
99	Establecimientos no clasificados	2.9	3.7	8.8	12.3	7.5	6.7	8.1	5.6
	Amnistía								12.8
	Total	713.4	1,143.6	992.8	1,093.6	1,107.1	1,138.4	1,162.2	1,242.2

Notas:

¹ Año fiscal 2007 (noviembre 2006 a junio 2007)

² Incluye meses de julio 2008 a mayo 2009 (Cambio método contable de informar IVU)

³ A partir del Año Fiscal 2009-10 se cambió el método contable para reflejar los recaudos en el mes que se recibe el efectivo "cash basis".

⁴ Se revisaron y actualizaron todos los años debido a la reclasificación de NAICS de algunos comercios

⁵ Se incluyen las cifras disponibles al 30 de septiembre de 2014

⁶ Las cantidades representan un resumen de lo informado por los comerciantes que rindieron

⁷ Clasificada mediante el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (NAICS, por sus siglas en inglés).

⁸ No se publican datos que puedan servir para identificar las operaciones de algún establecimiento o compañía en particular.

⁹ Incluye recaudos por concepto de multas, intereses y penalidades no clasificados por NAICS. Además, pueden estar incluidos recaudos correspondientes a otros periodos.

¹⁰ Algunas diferencias debidas al redondeo de valores.

¹¹ Esta información es para propósitos estadísticos solamente.

r. revisado 30/9/2014

**Informe de la Comisión de Alternativas para
Transformar el Impuesto al Consumo
(CATIC)**

Distribución Recaudos Impuesto sobre Ventas y Uso (IVU)
(Años Fiscales)
millones \$

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	713.4	1,143.6	992.8	1,093.6	1,107.1	1,138.4	1,162.2	1,242.2	1,417.0
COFINA	129.7	229.4	192.4	550.0	572.0	595.2	619.0	643.7	669.5
FAM									118.0
Cine	1.1	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2
FG	582.6	911.0	797.2	540.3	531.8	540.0	539.9	595.3	626.3

COFINA: Corporación del Fondo de Interés Apremiante de Puerto Rico

FAM: Fondo de Administración Municipal

Cine: Fondo de la Industria Fílmica de Puerto Rico

FG: Fondo General

Notas:

* En el periodo de los años fiscales 2007 al 2014 el impuesto fue de 5.5%

** En el año fiscal 2015 la tasa del impuesto fue 6.0%

Fuente: Departamento de Hacienda, Oficina de Asuntos Económicos y Financieros

Informe de la Comisión de Alternativas para
Transformar el Impuesto al Consumo
(CATIC)

Recaudos Arbitrio General 5%
(Años Fiscales)
millones \$

Años	Recaudos	Años	Recaudos
1975	20.6	1992	279.8
1976	73.0	1993	325.1
1977	83.0	1994	346.0
1978	82.4	1995	367.5
1979	83.5	1996	396.7
1980	94.4	1997	446.5
1981	96.7	1998	468.4
1982	92.9	1999	520.4
1983	90.6	2000	525.6
1984	106.4	2001	509.0
1985	121.8	2002	486.3
1986	133.2	2003	505.7
1987	163.3	2004	535.4
1988	246.3	2005	557.3
1989	270.1	2006	551.7
1990	277.7	2007	193.9
1991	263.9		

Fuente: Departamento de Hacienda
Oficina de Asuntos Económicos y Financieros

Informe de la Comisión de Alternativas para
Transformar el Impuesto al Consumo
(CATIC)



Hon. Luis Vega Ramos
REPRESENTANTE POR ACUMULACIÓN

11 de agosto de 2015

Hon. Juan Zaragoza Gómez
Secretario
Departamento de Hacienda
San Juan, Puerto Rico 00902

**Voto Particular del Representante Luis Vega Ramos sobre el Informe del Comité de
Alternativas al Impuesto al Consumo (CATIC)**

Estimados Compañeros:

La capacidad de recaudo de todo impuesto depende, esencialmente de tres factores: tasa porcentual a cobrarse, base sobre cual aplica y su efecto en la economía. Para adoptar, o descartar, modelos de impuestos específicos debe poder obtenerse, y analizarse toda la información necesaria y accesible, aunque esto aumente la complejidad del proceso de análisis.

El Comité de Alternativas al Impuesto al Consumo (CATIC) fue creado con el propósito de recomendar, al término de 60 días de su constitución, si debía mantenerse la transición a un impuesto de valor añadido (IVA) de 11.5%, tal y como lo dispone la Ley 72-2015 o si el mismo debía sustituirse por un arbitrio general a las importaciones (AG) que sólo exima de su cobro los alimentos, medicamentos recetados y materia prima de producción industrial. Al término del período dispuesto por ley, el CATIC rendiría un informe basado en unos supuestos y en la información disponible al momento de la deliberación. El informe adoptado concluye que la tasa de un arbitrio general a las importaciones tendría que oscilar entre un 19% a 38% para generar los \$2,561 millones necesarios para la adecuada operación del gobierno.

Estoy en la obligación de diferir de dicha conclusión y de algunos supuestos sobre los cuales se apoya la misma. En este voto particular habré de plasmarlos para el registro del Comité, con la intención de que sean incluidos como anejo al informe final.

Durante la deliberación del CATIC recibimos una serie presentaciones de los asesores técnicos. Las mismas evaluaron varios escenarios basados en una serie de supuestos y condicionantes que fueron objeto de análisis, discusión y cuestionamientos. Como parte de dicha discusión, solicité la siguiente información:

"1. Para la consideración de las exenciones sugeridas a la aplicación potencial de un arbitrio general a las importaciones, aduje la necesidad a un mayor acceso a la base de datos sobre la que se hacen estos estimados. En la presentación del 9

**Informe de la Comisión de Alternativas para
Transformar el Impuesto al Consumo
(CATIC)**

2

De julio no se incluyó la base de datos original, elaborada por la Junta de Planificación, sino una versión resumida y englobada de la partida. Para evaluar los méritos de eximir las clasificaciones de NAICS que se proponen en la presentación del 9 de julio, es necesaria la base de datos cruda (en Excel) de las importaciones clasificadas por NAICS. Entiendo que esa información es suplida al gobierno de Puerto Rico por el gobierno federal, desglosada por mes, año, subcategorías de NAICS y cantidad de dinero que representa la importación. Intereso evaluar directamente dicha información.

"2. De igual manera, conocer las justificaciones para que, además de las tres categorías identificadas en la propuesta presentada en mayo ante la Conferencia Legislativa de la Mayoría Parlamentaria, se sugiera eximir del potencial arbitrio general, las siguientes:

- *Agricultura, silvicultura, pesca y caza*
- *Minería*
- *Productos de bebidas y de tabaco*
- *Productos de plástico y de goma*
- *Productos de minerales no metálicos*
- *Metales primarios*
- *Productos fabricados de metal*
- *Equipo de transportación*
- *Otros químicos (que no son los básicos de materia prima y los medicinales)*

Por otra parte es necesario una descripción más específica sobre que bienes o productos incluyen cada una de estas categorías."



Cabe destacar que se nos proveyó parte importante de la información solicitada de manera muy diligente, pero enmarcada en unas limitaciones de tiempo y contenido que explicaré más adelante.

Mi diferencia con la conclusión que mis compañeros plasman en el informe, puede resumirse en dos factores. Primero, la base a la que se aplicaría el arbitrio general. De los \$41,613.4 millones en importaciones que entran a Puerto Rico al año, el informe recomienda que la base tributable del arbitrio general sea solamente de entre \$9,500 a \$12,500 millones. Ese número descansa, en mi mejor apreciación, en una definición demasiado amplia y general de lo que debe constituir materia prima industrial exenta. Sin embargo, como nos explicaran los asesores económicos del CATIC, para lograr un discernimiento más riguroso, renglón por renglón, de cada uno de los bienes tangibles descritos por el NAICS, y determinar cuáles debieran estar exentos como materia prima y cuáles no, se requerirían tiempo y recursos adicionales. Tales elementos necesarios no estarían disponibles durante el término establecido por la ley para que el CATIC rindiera su informe. En otras palabras, la recomendación del CATIC se sustenta en la información disponible, al momento de deliberar, sobre las importaciones en Puerto Rico, aunque se reconoció la posibilidad (fuera de la limitación de tiempo impuesta por ley y con la

**Informe de la Comisión de Alternativas para
Transformar el Impuesto al Consumo
(CATIC)**

3

complejidad ya explicada) de llegar a una mayor especificidad sobre que bienes debían declararse exentos como materia prima industrial. Este mismo análisis, de haber tenido tiempo adicional para hacerse, pudo haberse extendido a las exenciones propuestas de alimentos y medicamentos.

Una mirada comparativa a la tabla de Importaciones de Mercancía Registrada por Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (producida por la Junta de Planificación) y la tabla de Distribución del Impuesto de Ventas y Usos (IVU) a nivel Estatal por Código NAICS (producida por el Departamento de Hacienda) demuestra la necesidad de hacer el ejercicio de análisis más detallado. Como se puede observar muchas de las partidas detalladas no coinciden entre ambas tablas, lo que en mi opinión, dificulta el análisis sobre --por ejemplo-- que bienes en particular se traen específicamente para usarse como materia prima exenta y cuáles no, ya sea porque no son esenciales al proceso industrial en sí mismo o porque su entrada es realmente para venta final.

Otra área donde esto puede suceder es en la de los comestibles. Recordemos, por ejemplo, que hay comestibles (como dulces, refrescos y otros) que tributan bajo el impuesto de ventas y usos (IVU) y que tributarían bajo el IVA por no considerarse parte de la canasta básica alimentaria que es la que está exenta. Al no poder hacer esa distinción, bien por bien, artículo por artículo, por la limitación temporal antes descrita, tampoco puedo concluir definitivamente que la base exenta del arbitrio general propuesta en el informe sea la adecuada.

Así las cosas, no puedo concurrir con el criterio del informe a los efectos de que la base tributable del arbitrio general más alta posible sería de \$12,500 millones. Tampoco puedo concurrir en torno a la posibilidad de extender el arbitrio general a alimentos de la canasta básica ni a los derivados del petróleo o vehículos de motor que ya tienen otros arbitrios. Con la expansión de la base tributable sobre los parámetros de análisis adicional que recomendé, la tributación de estos bienes bajo el AG se hace innecesaria.



En mi opinión, y tomando en cuenta las limitaciones ya expresadas, la base tributable del arbitrio general estaría más cerca de \$21,000 millones anuales. Esto significaría que alrededor del 50% de los \$ 41,613.4 millones en importaciones a Puerto Rico estaría sujeto al arbitrio general.

La segunda consideración para no poder concurrir con el informe está basada en lo que un buen amigo llama "la tiranía de los números". Y es verdad, los números suelen ser fríos y tiránicos. En sus expresiones más sencillas nos sometén a aceptar grandes verdades.

En Puerto Rico hubo un impuesto a las importaciones hasta el 2006, cuando fue sustituido por el IVU. En su último año recaudó unos \$550 millones. Sin embargo, tenía treinta y dos (32) exenciones que reducían su base tributable, complicaban su fiscalización y fomentaban su evasión. Posterior a su eliminación, por legislación y acción ejecutiva, se han aumentado los niveles de eficiencia en la determinación de que es lo que se importa a Puerto Rico. Hoy existen en nuestros puertos niveles de tecnología que no existían cuando se derogó el arbitrio a las importaciones. De igual manera, entró en vigor el Portal Integrado del Comerciante (PICO) que está permitiendo desde agosto del 2014 el cobro del IVU en los muelles. Los propios indicadores

**Informe de la Comisión de Alternativas para
Transformar el Impuesto al Consumo
(CATIC)**

4

de recaudos provistos por el Departamento de Hacienda ya demuestran una reducción en los niveles de evasión en el pago del IVU que es atribuible al PICO.

Si en el 2006, con la estructura de precios de entonces, una inflación menor, menos tecnología en los puertos y 32 exenciones que dificultaban su fiscalización, ese impuesto a las importaciones de 6.6% generaba \$550 millones anuales, una mera duplicación del mismo a 13.2%, sin aumentar la base tributable generaría recaudos por \$1,100 millones de dólares. Si expandimos la base tributable en un arbitrio general, como hemos recomendado, aumentarían los recaudos y se pudiera reducir significativamente la tasa porcentual del arbitrio.

A tales efectos y con la información disponible al momento de la deliberación, concluyo que un arbitrio general a las importaciones de una tasa de 10%, aplicado a una base tributable de \$21,000 millones y con la misma tasa de captación de 75% que establece el informe, generaría unos \$1,575 millones de los \$2,561 millones necesarios para el sostenimiento del aparato gubernamental. A esto hay que añadirle los recaudos por el arbitrio a lo producido en Puerto Rico, estimados por el informe en \$29 millones anuales y los \$794 millones del impuesto en servicios. Bajo estos números se generaría un recaudo de \$2,398 millones, que es bastante similar al necesario.

Si se piensa en un arbitrio general de 10.5% podrían generarse recaudos por \$2,477 millones. En estos escenarios, la diferencia para llegar a la meta de \$2,561 millones podría subsanarse de varias maneras que han sido propuestas. Por ejemplo, el P. de la C. 2032 del Hon. Manuel Natal Albelo, informado positivamente por La Comisión de Hacienda de la Cámara, propone enmendar la Ley Núm. 48-2013 a los fines de incluir una aportación tributaria sobre la repatriación de rendimiento de capital de ciertas empresas.

Ciertamente la verificación de esta conclusión, así como la del propio informe se beneficiaría de la concesión de tiempo adicional, principalmente para hacer el análisis bien por bien de que debe estar en la base tributable y que debe estar en la base exenta. Toda vez que el IVA o su alternativa no entrarían en vigor hasta el 1ero de abril del 2016, soy del criterio de que existe espacio para, que mediando la concesión de tiempo adicional para rendir este informe a través de una enmienda a la Ley 72-2015 aprobada por la Asamblea Legislativa, pueda hacerse el análisis riguroso que he recomendado. Pienso que dicho período podría ser de entre 45 a 60 días.

Me parece importante expresarme sobre el efecto cascada que el informe advierte pudiera generar el arbitrio general. Dicha advertencia se sustenta en sólo un estudio del año de 1994 realizado por los economistas Dr. Fernando Zalacáin y Dr. Ángel L. Ruz. En mi opinión, ese único elemento no es criterio suficiente para concluir la inevitabilidad de un efecto cascada. Este es otro factor que se beneficiaría de un mayor tiempo de estudio y análisis.

De hecho, la ausencia misma de literatura o estudios adicionales sobre la existencia o no de un efecto cascada en la aplicación del arbitrio general del 6.6% es razón suficiente, para detenernos y analizar este factor aún más.

También me parece importante hacer una expresión sobre la eficiencia misma del IVA y el arbitrio general a la hora de reducir la evasión y maximizar el beneficio de la inversión que se

**Informe de la Comisión de Alternativas para
Transformar el Impuesto al Consumo
(CATIC)**

5


haga para implantarlo y administrarlo. Está comprobado que el IVA es más eficaz en reducir la evasión que el IVU. Esto porque con el sistema de créditos pone a todos en la cadena de producción y distribución a fiscalizarse unos a otros. Pero el hecho sigue siendo que el sistema tendría que poder fiscalizar a través de todo el proceso de toda la cadena. En un sistema de arbitrio general también se da la virtud de mayor eficiencia en la fiscalización, con respecto al IVU, porque esencialmente habría que concentrar el esfuerzo en los puntos de entrada de los bienes, o sea, en los puertos marítimos y aéreos. En Puerto Rico, distinto a los Estados Unidos, los puntos de entrada de bienes son muy pocos y establecer la estructura de fiscalización sería menos oneroso que en los Estados Unidos continentales, que además de tener 50 jurisdicciones tributarias estatales distintas, también hay que tomar en cuenta el factor de la transportación terrestre.

A tales fines, queda claro que tanto el arbitrio general como el IVA son más eficientes que el IVU en reducir la evasión. Por el contrario, no creo que pueda afirmarse una mayor eficiencia del IVA frente al arbitrio general, toda vez que bajo el arbitrio general podrá concentrarse la fiscalización en los puertos marítimos y aéreos.

Antes de culminar este voto particular quiero expresarme sobre los trabajos en el CATIC. Desde que me integré al mismo en su segunda reunión, tras mi designación por el Presidente de la Cámara de Representantes, puedo dar testimonio del sentido del deber y de responsabilidad de todos los miembros participantes así como de los asesores técnicos. Se discutieron diversas posibilidades; se hicieron planteamientos y preguntas responsables y se trataron de proveer las mejores respuestas posibles dentro de las limitaciones ya descritas. El hecho de que no pueda coincidir con la mayoría de los miembros en su conclusión en torno al arbitrio general ni mina ni niega mi agradecimiento y reconocimiento a ellos por su genuina y valiosa aportación a realizar la tarea encomendada.

De igual manera quiero agradecer al Secretario de Hacienda y presidente del CATIC, Hon. Juan Zaragoza Gómez, al Dr. José Alameda, al Secretario Auxiliar Interino de Asuntos Económicos y Financieros Edwin Ríos Rivera, al personal de apoyo del Departamento de Hacienda y a la Junta de Planificación por la atención a mis solicitudes de información y a otros planteamientos levantados durante el proceso.

Habiendo hecho estas expresiones, solicito al Secretario de Hacienda que incluya este voto particular como anejo al informe del CATIC sometido en cumplimiento de la sección 33 de la Ley 72-2015.


Luis Vega Ramos
Miembro del CATIC
en representación de
la Cámara de Representantes

Informe de la Comisión de Alternativas para
Transformar el Impuesto al Consumo
(CATIC)

12 de agosto de 2015

Juan Zaragoza Gómez
Presidente CATIC
Departamento de Hacienda
PO Box 9024140
San Juan, PR 00902-4140

Estimado señor Zaragoza Gómez:

A continuación le presento mi reacción al voto particular del Honorable Representante Luis Vega Ramos en relación con el Informe del Comité de Alternativas al Impuesto al Consumo, (CATIC). Considero importante mi reacción formal en la medida que fui autor principal del informe, aunque con la asistencia técnica-- muy importante-- del economista Edwin R. Ríos, Secretario Auxiliar Interino de la Oficina de Asuntos Económicos y Financieros, y del personal de esta división.

En términos generales, el voto particular del Honorable Representante se fundamenta en un grupo de argumentos que ponen en tela de juicio la conclusión del informe presentado a CATIC, el cual claramente descarta un impuesto a las importaciones como para poder sustituir aquel del IVU-IVA. Hay tres aspectos principales de su argumentación. En primer lugar, argumenta sobre el alcance de la definición de la materia prima y del tratamiento tributario a las mismas. En segundo lugar, se hacen planteamientos sobre el monto del valor monetario de la base tributaria sujeta al arbitrio, y tercero, analiza la comparabilidad de la clasificación de las importaciones y el recaudo del IVU por sector industrial.

En las cinco reuniones que participé con los miembros del CATIC, tuvimos a bien el presentar un gran número de documentos, estudios, estadísticas y un gran caudal de información, que a todas luces intentaron contestar las interrogantes,

Juan Zaragoza Gómez

12 de agosto de 2015

Página 2

discusiones y peticiones formales de los diversos miembros de la Comisión. Se presentaron escenarios y combinaciones de las tasas de recaudos, tasas de captación, bases contributivas, etc., todas buscando hasta el más mínimo elemento de análisis correcto de la teoría de estimación de recaudaciones fiscales. Por lo tanto, nuestra conclusión no es una carencia de la evaluación crítica de las alternativas contributivas, ni de los comentarios en todas las direcciones de los miembros del CATIC, ni de los ángulos técnicos de la Junta de Planificación, el Censo Federal, Departamento de Comercio y Exportación, entre otros.

Desde el inicio de los trabajos, el Honorable Representante Vega Ramos, defendía la posición original antes de la creación de CATIC, que trataba sobre la capacidad recaudadora de las importaciones en el origen –entiéndase en el puerto-- lo cual parece haber servido de marco paradigmático de referencia para esbozar su voto particular y sostenerse en la conclusión original. El cálculo original y esbozada por un grupo de Representantes de mayoría era que la base contributiva de las importaciones sujetas al arbitrio podría llegar a \$24,842 millones. Siendo el total de las importaciones (año fiscal 2013) \$43,038 millones, al restarles químicos y alimentos, quedaba una base de \$24,842 millones³. Frente a una tasa efectiva de 7.5%, entonces, los recaudos serían unos \$1,863 millones, cifra que se añadía a otros tributos para alcanzar los \$2,500 millones.

A nuestro juicio la determinación de esta base carecía del análisis riguroso basado en los modelos de hacienda pública del área de impuestos y sus efectos económicos. Eran meros cálculos matemáticos sin modelación económica. En todo momento, la información analizada por los peritos economistas del CATIC no sostenía, ni sostienen esta base contributiva.

Por otra parte, el representante Vega Ramos, señala que los estimados del estudio y de la base tributaria del informe descansan en una y cito... *definición muy amplia y general de lo que constituye materia prima industrial exenta*. Sin embargo, el Honorable Representante no incluye en su voto, ninguna definición alterna—ya fuese estrecha o amplia-- de lo que es materia prima

³ Cabe señalar que el dato de importaciones usado para determinar esta base contributiva era para el año fiscal 2013, aunque al momento aquel ya estaban el año fiscal del 2014. Las importaciones totales en el año fiscal 2014 era \$42,476 millones, o sea, 1.3% menor a la cifra del 2013.

Juan Zaragoza Gómez

12 de agosto de 2015

Página 3

sujeta a tributación; ni argumenta sobre las bases metodológicas y del peritaje económico necesario para sostener el por qué esta definición y de la amplitud que debería tener la misma. No hay citas de fuentes internacionales, ni argumentos de tratadistas a este respecto. Frente a la crítica sobre la definición amplia de la materia prima usada por nosotros no aparece ninguna alterna que permitiría a los peritos economistas del CATIC aquilatar la nueva versión definitoria postulada por el Honorable Representante. Tampoco se llevó al seno del CATIC ni hubo, tan siquiera, mención alguna de la necesidad de una particular para Puerto Rico. Cabe señalar que la nuestra responde a las fuentes internacionales sobre el asunto y usada por la Junta de Planificación. No queda clara, por lo tanto, la definición propia del Honorable de manera que pueda derrumbar la utilizada en el informe.

De nuestra parte, en el informe nuestro se citaron los argumentos de los tratadistas más renombrados en la Hacienda Pública y acuñamos las bases metodológicas que establecen que las materias primas y los bienes intermedios deben ser excluidos de la tributación. Se citan y discuten los criterios de exclusión, a saber, los bienes de mérito, el efecto cascada y el efecto piramidal, entre otros (véase el informe en las páginas 9 a 14).

La información analizada de la Junta de Planificación y del Departamento de Comercio Federal sobre las importaciones, contenía hasta 10,440 “*ítems*” por código y por razones de análisis se agruparon en bienes de consumo final, bienes intermedios y materia prima y los bienes de capital. Por lo tanto, la definición de materia prima y bienes intermedios es una basada en fuentes internacionales y de Estados Unidos y acuñada por la Junta de Planificación, División de Análisis Económico. No es una furtiva, ni creada *ad hoc* para el informe, sino, el resultado de muchos años de esfuerzos internacionales para la mejor clasificación de la actividad económica y el comercio internacional. Toda esta información fue brindada al Representante Vega Ramos, y a la vez, analizada para su mejor entendimiento.

En el escrito sustenta el Honorable Representante que no había tiempo para discernir con claridad a qué tipo de materia prima se debía colocar impuestos; pero concluye categóricamente afirmando que la base debe estar cerca de \$21,000 millones. No existe ninguna explicación para sustentar esta conclusión de tanta precisión matemática. Otra vez, la conclusión previa del Representante a la entrada del CATIC, que a nuestro juicio pasa por alto todo el cúmulo de análisis y peritaje económico que se originó en CATIC.

Juan Zaragoza Gómez

12 de agosto de 2015

Página 4

Queda entonces, meridianamente claro de la documentación provista que si las importaciones son \$42,400 millones y la materia prima y bienes intermedios llega a \$29,000 millones, quedan \$13,000 millones para tributarse. Aun estos \$13 mil millones contienen partidas como alimentos, gasolina, autos, etc., muchos de ellos con arbitrios especiales al momento actual. **Es claro, entonces, que para llegar a una base contributiva de \$21,000 millones—tal y como concluye el voto explicativo--se requiere de la tributación de la materia prima y los bienes intermedios.** Por lo tanto, se tendría que legislar una definición particular de materia prima y bienes intermedios para Puerto Rico, lo cual implicaría pasar por alto la extensa literatura económica sobre los impuestos a bienes intermedios y a la vez, modificar todas las definiciones internacionales, del Censo Federal, OECD, Naciones Unidas, por mencionar algunas.

Otro ángulo en el voto explicativo surge cuando trae a colación la comparabilidad de la definición del IVU y la cantidad recibida por sectores con clasificación NAICS y la Clasificación del Schedule B de los bienes y mercancías importadas del Censo Federal. Ambas clasificaciones no son comparables, pues la primera es a nivel de punto de venta al detal (incluyendo los *mark-up* de las cadenas distributivas) y la otra es un código para clasificar las mercancías importadas a nivel de costo de las mismas a nivel del puerto. En una de las reuniones de CATIC se explicó este asunto a la sociedad. Un ejemplo aleccionador fue el de una ferretería (clasificada NAICS 444). Esta genera ventas al detal de muchas de las mercancías clasificadas de muchas formas. Por lo que resulta irrelevante la comparación si el tributo conocido como "*arbitrio general en el muelle*" es precisamente pagado por los importadores en el punto de origen y no en otro.

Por último, sostenemos que nuestro informe fue realizado con todo el nivel de conocimiento en las ciencias económicas y el rigor metodológico y pericial que sostienen las conclusiones del mismo. La conclusión del Representante Vega Ramos, en la medida que se afirma en una base tributaria de \$21,000 millones, no contiene ninguna base metodológica expedita, clara y anclada en la teoría económica que pueda ser evaluada bajo el más estricto marco del análisis económico sobre el área de la teoría de la Hacienda Pública.

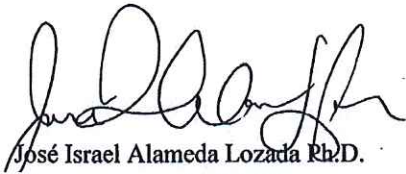
Por último, el Honorable Representante Luis Vega Ramos, al cual reconozco por su verticalidad y capacidad intelectual y lo considero por siempre un buen amigo,

Juan Zaragoza Gómez

12 de agosto de 2015

Página 5

fue el miembro que más información solicitó y todas fueron brindadas y explicadas cabalmente. Igualmente, interrogó a la sociedad los asuntos discutidos y todos fueron explicados con gran intensidad de peritaje económico y en materia de hacienda pública, tanto por este economista como por el compañero Edwin R. Ríos, Secretario Auxiliar Interino de la Oficina de Asuntos Económicos y Financieros.



José Israel Alameda Lozada Ph.D.

12 de agosto de 2015.