

# Estructura contributiva y recursos fiscales de Puerto Rico

*Edwin R. Ríos\**

*“Hacer funcionar el sistema fiscal constituye, después de todo, un paso importante para hacer funcionar la democracia.”*

*Richard A. Musgrave*

*Peggy B. Musgrave*

## I. Introducción

El propósito de este trabajo es describir las características más relevantes de la estructura contributiva y de los recursos fiscales de Puerto Rico. El artículo está dividido en tres temas principales. En el primero se presentan unos comentarios generales sobre el origen de la tributación. Luego, como marco teórico, se discuten las principales funciones del gobierno y los requisitos básicos del sistema tributario. El segundo tema enfoca el desarrollo histórico de la estructura tributaria del País, considerando en particular, los cambios más importantes y la composición de los ingresos fiscales. El último tema cumple con el objetivo principal de este trabajo: presenta una descripción detallada del sistema contributivo vigente y los ingresos que recibe el erario del mismo.

## II. Trasfondo histórico de la tributación<sup>1</sup>

La historia de los pueblos, las luchas políticas, el consenso de los ciudadanos, la adecuada administración pública, el desarrollo económico, el bienestar social y, más recientemente, la globalización son todos factores que están estrechamente vinculados al aspecto fiscal. Las primeras referencias documentadas sobre la tributación se remontan a seis mil años atrás, en lo que actualmente se conoce como Iraq. Algunas tablas de arcilla encontradas en Lagash señalan el hecho de que se aplicaban impuestos para cubrir los gastos de la guerra pero, una vez que cesaban las hostilidades, los recaudadores de impuestos pretendían mantener el poder. Estas tablas de arcilla también relatan que habían recaudadores de impuestos en todo el país, con el fin de

gravar cualquier evento o cosa. Por ejemplo, los servicios funerales no podían realizarse si el difunto no había pagado todos los impuestos que adeudara. En este período histórico, se reconoció el papel fundamental de la aplicación de impuestos para disponer de los medios para la defensa u ofensiva militar.

En el 2000 A.C., los egipcios instauraron un sistema tributario integral, compuesto de impuestos directos e indirectos: la agricultura era gravada al 20% del producto bruto y el monto imponible presunto era calculado a base del nivel alcanzado por las aguas del Nilo que dejaban limo sobre el terreno fértil. De la antigua Grecia se pueden extraer importantes lecciones donde el ingreso tributario no se derivaba mayormente de los tributos recaudados coactivamente, sino más bien de los pagos voluntarios. Por lo tanto, cuando se presentaba la necesidad de reforzar a las fuerzas armadas, o de construir un puente u organizar eventos deportivos o culturales, los ciudadanos espontáneamente proporcionaban los medios a través de procedimientos litúrgicos. A través de los siglos, el aspecto fiscal ha asumido una relevancia determinante en los grandes acontecimientos de la historia. El embrión de la democracia puede encontrarse en la Carta Magna, según la cual “*no hay tributación sin representación*”. La revolución americana se inició con la revuelta contra la aplicación de los “*derechos aduaneros*” pretendidos por la Corona; la revolución francesa tuvo como base la lucha contra los privilegios fiscales del clero contra el “*impuesto de capitación*”. En la actualidad, no existe contienda electoral que no esté mayormente basada en argumentos fiscales en contraposición.

### **III. Las funciones del gobierno**

Antes de enumerar las funciones que lleva a cabo el gobierno se discute la participación del mismo en la economía. El sistema económico moderno de la mayoría de los países se caracteriza por la combinación del sector público y del privado. Este tipo de organización se conoce como economía mixta, ya que el gobierno tiene un rol importante en la actividad económica. El propósito primordial consiste en la intervención del gobierno para hacer frente a las fallas del mercado.

Como sector de la economía, el gobierno influye profundamente en la actividad económica. Recauda impuestos del sector privado y realiza el gasto público, comprando bienes y servicios (ambulancias, libros escolares, protección de la policía, etc.) que generan, a su vez, producción y crean ingresos. El gobierno, además, hace pagos directos a las personas y a las empresas. El seguro social, la compensación por desempleo y el bienestar social son algunos ejemplos de los pagos de transferencias que realiza el Estado. Se llaman transferencias porque el gobierno las otorga a las personas sin la obligación de recibir nada a cambio de éstas.

El grado de control de la economía por parte del Estado ha sido motivo de discusiones políticas durante años. La participación del gobierno en la economía varía entre los países desarrollados. Especialmente en Europa Occidental, la participación pública supera con frecuencia más de la mitad de la actividad económica. En Estados Unidos, el 17% del Producto Nacional Bruto (PNB) corresponde al gasto público.

En Puerto Rico, en el año fiscal 2000, el consumo del gobierno alcanzó \$7,208 millones, representando el 17.4% del PNB. Si a esta cifra se le añade la inversión pública en construcción y la de maquinaria y equipo, que fue de \$1,640 millones, la participación directa del gobierno en la economía fue de 21.4%. El empleo total promedio de la economía, en el 2000, era de 1,159,000 personas de las cuales 287,000 pertenecían a la administración y corporaciones públicas y representaron el 25% del total. Lo anterior demuestra la participación significativa del gobierno de Puerto Rico en la economía, donde básicamente una cuarta parte de la producción económica es generada directamente por éste.

Una vez hemos presentado la participación del gobierno en la economía en términos agregados veamos brevemente cuales son las principales funciones u objetivos del gobierno.<sup>2</sup> La literatura económica menciona que las principales funciones que desempeña el gobierno en una economía mixta son: (1) mejorar la eficiencia económica o asignación, (2) mejorar la distribución de ingresos y (3) la estabilización por medio de la política económica.

Cuando se habla de la función de asignación se refiere a que el sistema de mercado no provee eficientemente ciertos bienes y servicios que demanda la ciudadanía. El mecanismo de mercado está adaptado a la provisión de bienes privados. Sin embargo, éste no es el caso en lo que se refiere a bienes sociales o públicos. La diferencia fundamental consiste en que los bienes públicos no se limitan exclusivamente al consumidor que adquiere el bien, como es el caso de los bienes privados, sino que se encuentran disponibles para otros consumidores. Un ejemplo de esto es la Guardia Nacional. En casos de emergencias, sus servicios están disponibles para todas las personas. De igual manera se presenta el caso de las carreteras, las cuales están disponibles para que todo el que puede hacer uso de las mismas las transite.

El objetivo principal de esta función es que el gobierno interviene para corregir las fallas de las decisiones de oferta y demanda del mercado. Un asunto relacionado con esto es que el gobierno regula ciertas externalidades producidas por el mercado, como la contaminación. En este caso, el gobierno regula y reglamenta la emisión de contaminación de las empresas.

Otra de las funciones de gran relevancia del gobierno es mejorar la distribución de ingresos de las personas. El mercado puede estar funcionando correctamente, sin embargo, puede generar una distribución del ingreso desigual o injusta. En el sistema de mercado, las personas pueden mejorar o empeorar su nivel de ingreso, lo que depende de diversos factores de índole socioeconómica. Por ejemplo, esto podría estar determinado por quien sea el dueño del capital, de las capacidades y de las destrezas naturales de las personas, como lo es el talento. Además, la situación económica podría verse afectada por otros factores como el esfuerzo y desempeño de cada individuo, de la suerte o de quién reciba una herencia.

A través de los mecanismos de la política fiscal, como lo son el sistema tributario y el gasto público, los países atienden el problema de la distribución del ingreso. Un instrumento que se utiliza es la estructura de impuestos progresivos sobre los ingresos. Este es el caso cuando las tasas contributivas aumentan a medida que crece el ingreso. También existe la opción de gravar mercancías de lujos (botes, joyas, etc.) las cuales son adquiridas por consumidores de ingresos altos. Otra forma es proveyendo subsidios a mercancías que son adquiridas por personas de escasos recursos o mediante transferencias, como cupones para alimentos.

Una vez discutida la función de la política fiscal en asuntos como la asignación y la distribución, veamos su importancia como política económica. Los objetivos macroeconómicos de mayor envergadura para los países son: elevado nivel de empleo (con una tasa de desempleo baja), nivel de precios estables (inflación controlada) y crecimiento sostenido de la producción agregada. El logro de estos objetivos no ocurre milagrosamente. La política fiscal incide directamente sobre la estabilidad económica de un país. Al incrementarse el gasto público se expande la demanda agregada. El gasto de consumo del gobierno en mercancías y servicios (como la compra de guaguas escolares, ambulancias y el pago de sueldos a los maestros) es parte de la política fiscal que repercute en la actividad económica en general. Otra manera es a través de los pagos de las transferencias, que tienen el efecto de aumentar los ingresos de determinados grupos de la población.

Los impuestos son el componente de mayor trascendencia de la política fiscal, ya que afectan directamente a toda la economía. En primer lugar, si se reducen los impuestos las personas tendrán más ingresos disponibles para gastar o ahorrar, y el gobierno menos ingreso para el gasto público. Si, por el contrario, se aumentan los impuestos, los individuos tendrán menos ingresos disponibles para consumir y ahorrar, y el gobierno tendrá más ingreso. De igual forma ocurre con las corporaciones en cuyo caso si

disminuyen las tasas contributivas mayor será el incentivo para invertir en bienes de capital. La política fiscal es un instrumento que utilizan los gobiernos para fomentar el ahorro y la inversión estimulando de esta manera el crecimiento económico.

Hasta aquí se han presentado someramente las principales funciones del gobierno. Sin embargo, el mayor problema consiste en cómo manejar la política fiscal de forma que sus objetivos más importantes, incluyendo los aspectos de asignación, distribución y estabilización económica, puedan ser satisfechos.

#### IV. Requisitos de una estructura contributiva

Desde hace más de doscientos años, economistas y filósofos sociales han discutido ideas sobre cuáles deben ser los requisitos óptimos de una estructura tributaria. Adam Smith propuso cuatro reglas para la estructura fundamental de los ordenamientos tributarios. Estos se resumen de la siguiente manera<sup>3</sup>:

- 1) Los sujetos de cada estado deberían contribuir a apoyar al gobierno, de la manera más adecuada posible en proporción a sus respectivas capacidades.
- 2) El impuesto que debe pagar cada individuo debe ser cierto y no arbitrario.
- 3) Todos los impuestos deben ser gravados en el momento o en la forma que parezca más conveniente para que el contribuyente los pague.
- 4) Todos los impuestos deberían estar ideados para extraer y para apartar del bolsillo de la gente lo menos posible, por encima de lo que generan para el tesoro público estatal.

De acuerdo con Chumar (2000), en un examen comparativo de los últimos dos siglos se observó que se han consolidado los siguientes fundamentos constitucionales:

- 1) Los impuestos pueden aplicarse solamente a base de una ley que, en muchos estados, debe ser promulgada según un procedimiento particular y ser renovada anualmente (*principio de legalidad*).
- 2) Todos los contribuyentes debe ser colocados, frente a la carga fiscal, en un plano de igualdad (*principio de la igualdad*) de acuerdo con:
  - a) la generalidad y uniformidad de la tributación
  - b) la abolición de cualquier privilegio o discriminación (igualdad jurídica)
  - c) la aplicación de los impuestos a base de la capacidad económica de los contribuyentes, con la tendencia a introducir en el sistema fiscal impuestos personales con tasas progresivas
- 3) En los Estados en que las entidades locales gozan de autonomía financiera, cada entidad dotada de poder tributario debe ejercerlo según los límites señalados en la

Constitución, sin obstaculizar el libre comercio interno y con el exterior (*principio de competencia*).

Resulta interesante destacar que ha habido una concomitancia histórica en la aceptación de algunos de los principios señalados. Al igual que en la mayoría de los países, las bases teóricas y jurídicas de los principios básicos del sistema tributario han sido incorporadas a la estructura de Puerto Rico.

### **V. Origen de la hacienda pública en Puerto Rico**

En el 1811, el gobierno español aprobó un proyecto que creó la Intendencia. En el 1813, Alejandro Ramírez fue nombrado, por las Cortes de Cádiz, como el primer Intendente en Puerto Rico. Ramírez era economista y administrador de finanzas; ocupó el cargo hasta agosto de 1816.

El 12 de abril de 1900, el Congreso de Estados Unidos aprobó la *Ley Foraker*, conocida como Carta Orgánica. Mediante ésta se estableció el gobierno civil y se creó el cargo de Tesorero de Puerto Rico (Sec.22), al cual correspondían los deberes de recaudar y desembolsar los fondos públicos. En el 1917, el Congreso aprobó la *Ley Jones*, conocida como Ley de Relaciones Federales. Esta creó el Departamento de Hacienda (Sec. 5) y se le añadió al Tesorero el deber de fiscalizar las instituciones bancarias.

El 25 de julio de 1952, se aprobó la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. El Departamento de Hacienda, como se conoce en la actualidad, fue creado bajo el Artículo IV, Sección 6, con el propósito de establecer y encauzar la política fiscal y contributiva. Estos acontecimientos históricos constituyen la base jurídica en la que se desarrolló el sistema tributario de Puerto Rico.

### **VI. Desarrollo de la estructura contributiva de Puerto Rico**

El sistema fiscal de Puerto Rico ha evolucionado en respuesta a muchas influencias económicas, políticas y sociales. El sistema contributivo está vinculado estrechamente al desarrollo económico del País. Los ingresos contributivos dependen directamente del nivel de actividad económica que se produce. La estructura contributiva de Puerto Rico tiene como base el impuesto sobre ingresos de las personas, el de las ganancias de las corporaciones, arbitrios sobre artículos en etapa de producción o importación y la contribución sobre herencias y donaciones. Además, incluye las licencias para el uso de vehículos de motor y para la venta de bebidas alcohólicas, entre otras.

La política económica, a través del sistema contributivo, es tradicionalmente uno de los instrumentos fundamentales que utilizan los países para promover el desarrollo económico y social. En Puerto Rico, la política fiscal ha sido históricamente el

mecanismo base de las estrategias de desarrollo. La política contributiva, en cuanto al desarrollo industrial se ubica en términos específicos con la aprobación de la Ley Núm. 184 del 13 de mayo de 1948, conocida como Ley de Exención Industrial de Contribuciones de Puerto Rico. Antes de ésta, hubo tres leyes que concedían exención contributiva a industrias en Puerto Rico: la Ley Núm. 92 del 31 de marzo de 1919, la Ley Núm. 40 del 25 de abril de 1930 y la Ley Núm. 346 del 12 de mayo de 1947.

La Ley 184 del 1948 sirvió de marco a lo que se conoció como el Programa Manos a la Obra. Este Programa, con sus ofrecimientos de exenciones contributivas, fue la herramienta de desarrollo utilizada por el gobierno de Puerto Rico para combatir y resolver uno de los grandes males que aquejaba al País en aquel entonces: el desempleo. Con el incentivo de la exención contributiva total, subsidios gubernamentales y bajos salarios, Puerto Rico logró atraer un gran número de industrias, particularmente de Estados Unidos.

Las leyes de incentivos industriales han sido enmendadas a través de los años para atemperarlas a las necesidades económicas, sociales, ambientales y fiscales del País. Las principales leyes de incentivos contributivos que se aprobaron luego de la Ley Núm. 184 de 1948 fueron: Ley Núm. 6 de 1953, Ley Núm. 57 de 1963, Ley Núm. 26 de 1978, Ley Núm. 8 de 1987 y, la más reciente, Ley Núm. 135 de 1998, conocida como Ley de Incentivos Contributivos de Puerto Rico.

Es relevante destacar que bajo la Ley Núm. 26 de 1978 se estableció, por primera vez, la política fiscal de exenciones contributivas parciales. De esta forma, se estableció la política de que las empresas que se benefician de las leyes de incentivos industriales aporten al erario. En otras palabras, que participen en sufragar los costos de la infraestructura física, tecnológica y educativa que el mismo crecimiento industrial demanda que se lleve a cabo.

Muchas de las enmiendas ocurrieron sobre tipos impositivos particulares o sectores económicos específicos. Estas se produjeron principalmente por los cambios ocurridos en la estructura económica del País, particularmente en el sector manufacturero. No obstante, siempre ha sido un factor determinante la relación política y económica de Puerto Rico con Estados Unidos. En este contexto, los cambios en la política presupuestaria y contributiva de Estados Unidos han repercutido en el sistema contributivo local. El ejemplo más reciente fue la eliminación, en el 1996, de la Sección 936 del Código de Rentas Internas Federal, que otorgaba exención contributiva a las empresas norteamericanas con operaciones en Puerto Rico. Las disposiciones entraron

en un período de desfase hasta eliminarse por completo en el 2005. Esto conllevó a que la política fiscal local se atemperara a los cambios en la legislación federal.

El sistema tributario puertorriqueño adquirió mayor capacidad de recaudos en el 1954, con la aprobación del impuesto sobre los ingresos que grava tanto los ingresos personales como las ganancias corporativas. En cuanto a la estructura tributaria en general, entre 1973 y 1975, se planteó la deseabilidad de llevar a cabo una reforma en los impuestos.<sup>4</sup> Sin embargo, esa intención no se concretó debido, en gran medida, a la crisis económica de mediados de los años setenta. Para esos años, ocurrió la crisis mundial del petróleo desatada a partir del el 1973, que afectó desfavorablemente la economía local y, por ende, la capacidad contributiva.

En la década de los ochenta, el gobierno realizó una reestructuración del sistema que se conoció como la Reforma Contributiva de Puerto Rico de 1987. Básicamente, la Reforma introdujo cambios al impuesto sobre ingresos de las personas, al impuesto sobre ingresos de corporaciones y sociedades y a casi todos los arbitrios o impuestos sobre uso y consumo.<sup>5</sup>

En síntesis, los cambios más relevantes, en cuanto a la contribución sobre ingresos de individuos, de la Reforma de 1987 fue que modificó las tasas y la base del impuesto sobre los ingresos de las personas. Antes de la Reforma existían 15 tasas impositivas sobre las escalas de ingreso sujeto a tributación de los individuos. La tasa máxima era de 50% sobre el ingreso tributable mayor de \$44,000. La Reforma de 1987 redujo a 4 las tasas contributivas. Además, la tasa máxima que se estableció fue de 36% sobre el ingreso tributable mayor de \$30,000. En cuanto a la base tributaria, redujo las deducciones al impuesto aumentando algunas y reduciendo o eliminando otras.

En el caso del impuesto sobre los ingresos de corporaciones y sociedades los cambios principales fueron tres. En primer lugar, se introdujo el concepto de impuesto mínimo alternativo. Otro cambio legislado fue la reducción de las tasas tributarias y la tercera modificación importante fue la introducción del concepto de recuperación de contribución por diferencias en tipos contributivos, cuyo propósito era igualar la tasa tributaria promedio con la marginal para los niveles altos de ingreso.<sup>6</sup>

La Reforma de 1987 modificó las tasas y bases de la mayoría de los gravámenes por concepto de arbitrios, con la excepción de los arbitrios sobre el petróleo crudo y derivados, vehículos de motor, bebidas alcohólicas, tabaco y algunos otros misceláneos. Se estableció una tasa uniforme de 5.0% a casi todos los artículos gravados. Como consecuencia, hubo una reducción sustancial en las tasas impositivas de varios artículos tales como los enseres eléctricos, efectos fotográficos, y partes y accesorios de vehículos de motor, entre otros.

Durante la década de los noventa, ocurrieron varios cambios fundamentales en la administración y estructura del sistema contributivo. Uno de éstos fue la Reforma Municipal que modificó la estructura de ingresos del Gobierno Central. En agosto de 1991, se aprobaron varias leyes relacionadas con los municipios. De acuerdo con la Ley 83 del 30 de agosto de 1991, conocida como Ley de Contribuciones sobre la Propiedad, todas las disposiciones concernientes a la contribución sobre la propiedad mueble e inmueble, así como su recaudación y administración, fueron encomendadas al Centro de Recaudación de Impuestos Municipales (CRIM). Actualmente, el CRIM es el organismo responsable de distribuir los ingresos a los municipios. Antes de la Reforma, el Gobierno Estatal tasaba y cobraba la totalidad de los ingresos por concepto de la contribución sobre la propiedad. En el año 1991, entraron al Fondo General \$132 millones por concepto de contribución sobre la propiedad. Después de ese año, lo recaudado por dicho concepto empezó a ingresar al CRIM.

En la década de los noventa, se llevó a cabo otra reforma del sistema tributario. La Reforma Contributiva de 1994 se concentró principalmente en reducir los impuestos sobre ingresos de las personas, de las corporaciones y las sociedades. Estos cambios se dividieron en tres categorías: (1) los que modificaron las tasas de impuestos, (2) los que incidieron sobre las bases tributarias y (3) aquellos que introdujeron cambios en la administración de esos impuestos.<sup>7</sup> La Reforma de 1994 codificó las leyes impositivas en un sólo documento que se conoce como el Código de Rentas Internas de Puerto Rico (Código).

La reducción en las tasas contributivas de los ingresos de individuos fue como se ilustra en la tabla 1. Todas las tasas disminuyeron; la mínima se redujo de 9% a 8% y la máxima de 36% a 33%.

<b>TABLA 1</b>				
<b>TASAS CONTRIBUTIVAS DE INDIVIDUOS</b>				
Ingreso Neto		Antes	Después	
Suje to a Contribuc ión		Reforma	Re forma	
( en dólares)		%	%	
-	2,000	9	8	
2,001	17,000	15	12	
17,001	30,000	25	18	
30,001	50,000	36	31	
50,001	-	36	33	

Luego de la Reforma, se aprobaron varias leyes que redujeron las tasas contributivas de las personas. Para el año 2002, las tasas serán las siguientes:

<b>TABLA 2</b>			
<b>TASAS CONTRIBUTIVAS DE INDIVIDUOS</b>			
Ingreso Neto Sujeto a Contribución ( en dólares)		2002	
		%	
-	2,000	6	
2,001	17,000	9	
17,001	30,000	14	
30,001	50,000	27	
50,001	-	33	

Además, con la Reforma de 1994, se disminuyó el impuesto sobre los ingresos de las sociedades y corporaciones. Los cambios se muestran en la Tabla 3. Otro cambio impositivo importante de la Reforma fue que redujo la tasa de impuestos sobre dividendos de 20% A 10%.

<b>TABLA 3</b>						
<b>TASAS CONTRIBUTIVAS ANTES Y DESPUES DE LA REFORMA</b>						
				Tasa Contributivas		
				Antes	Después	
				Reforma	Reforma	
<b>Contribución Normal</b>				22%	20%	
<b>Contribución Adicional, de acuerdo al Ingreso Tributab le</b>						
\$	-	--	\$	2,000	9%	8%
\$	2,001	--	\$	75,000	6%	5%
\$	75,001	--	\$	125,000	16%	15%
\$	125,001	--	\$	175,000	17%	16%
\$	175,001	--	\$	225,000	18%	17%
\$	225,001	--	\$	275,000	19%	18%
\$	275,001	--	\$		20%	19%

En esta sección se resumieron de forma general los cambios más relevantes que ocurrieron a través de los años en la estructura contributiva de Puerto Rico. Esto servirá de base para conocer la composición de los recaudos y el sistema actual, según se discute en las próximas secciones. Sin embargo, es importante señalar que algunas disposiciones del sistema contributivo son modificadas frecuentemente por la Legislatura de Puerto Rico.

## **VII. Comportamiento histórico de las principales fuentes de ingreso contributivos**

En esta sección se presenta el comportamiento histórico, por década desde 1950 al 2000, de los principales renglones de ingresos de la estructura contributiva de Puerto Rico. En el 1950, los recaudos por concepto de arbitrios representaban el 57.0%, mientras que, en el 2000, constituyeron el 23.4% del total de ingresos contributivos. Por otra parte, en la década del 50, la contribución sobre ingresos tenía una participación relativa de 38.0% con respecto al total de recaudos contributivos. La proporción de los recaudos de contribución sobre ingresos ha crecido consistentemente en los últimos sesenta años. El cambio más relevante ocurrió en el 1967 cuando los recaudos de impuestos sobre ingresos superaron por primera vez los recaudos de los arbitrios. Actualmente, los últimos constituyen la principal fuente de ingresos contributivos del gobierno. En el año 2000, representaron el 75.3% del total de recaudos equivalente a \$4,974 millones.

En el renglón de contribución sobre ingresos, la categoría de mayor importancia en términos de recaudos es la de individuos. La contribución sobre ingresos de individuos existe desde 1925.<sup>8</sup> Históricamente, ha sido mayor que la de corporaciones, con excepción de los años 1952 y 1953 donde superaron ligeramente los recaudos de individuos, sin embargo, en términos estadísticos las diferencias no fueron significativas. Cuando se compara en el contexto histórico, el comportamiento de los recaudos de la contribución sobre ingresos de los individuos y de los arbitrios se observan las siguientes diferencias. En primer lugar, desde 1940 hasta 1973 los recaudos de arbitrios superaron los impuestos de las personas. Sin embargo, entre 1974 y 1975, los recaudos de individuos superaron a los de arbitrios. No obstante, en 1975 se introdujo el impuesto general del 5% y, en el 1976, se impuso un arbitrio sobre la importación de petróleo.<sup>9</sup> Esto significó que, en el 1976, los recaudos de arbitrios volvieran a sobrepasar los de individuos. Sin embargo, esto duró hasta 1980 debido a que se eliminó el impuesto sobre la importación de petróleo, por lo que nuevamente a partir del 1981 hasta el 1987 los recaudos de individuos fueron superiores a los de arbitrios. En el 1986, se introdujo al sistema una nueva tributación al petróleo crudo y productos derivados. Además, la Reforma Contributiva de 1987 reestructuró los impuestos de arbitrios. Esto conllevó a que, en 1988 y 1989, los impuestos de arbitrios volvieran a ser

mayores a los recaudos de individuos. A partir de 1990 hasta el 2000, los recaudos sobre los impuestos a los ingresos de los individuos excedieron los de arbitrios.

En cuanto al comportamiento histórico de los demás renglones de ingresos contributivos su importancia relativa se redujo durante estos años debido al incremento en relevancia de la contribución sobre ingresos. En particular, las licencias tenían el 3.2% del total de recaudos del 1950 y el 1.0% en el 2000. La contribución sobre herencias y donaciones nunca ha tenido una participación significativa en los recursos fiscales. En el 1950, era el 1% y, en el 2000, menos del uno por ciento. En la próxima tabla se desglosan los cambios históricos en la distribución porcentual de las principales categorías contributivas y del total de ingresos que se han discutido en esta sección.

<b>TABLA 4</b>							
<b>DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS INGRESOS CONTRIBUTIVOS</b>							
<b>Impuesto sobre</b>	<b>1950</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>	
Propiedad	0.8	0.4	0.0	3.8	3.4	0.0	
Individuos	17.7	20.7	30.9	34.5	32.3	38.0	
Corporaciones y sociedades	18.2	16.1	18.1	16.2	26.4	26.5	
Reparticiones	---	---	---	5.5	3.2	1.7	
Herencias	1.0	1.1	1.3	0.7	0.0	0.0	
Consumo - Arbitrios	57.0	55.0	43.1	35.6	30.3	23.4	
Licencias	3.2	4.8	3.6	2.0	1.3	1.1	
Otros 1 /	2.0	1.8	3.0	1.8	3.0	9.2	
<b>Ingresos Contributivos 2 / (millones de dólares)</b>	<b>73.6</b>	<b>161.8</b>	<b>479.8</b>	<b>1,489.1</b>	<b>3,175.0</b>	<b>6,116.4</b>	
1_ / Incluye retención a no residentes, el impuesto sobre repatriación (1978), intereses sujetos al 17% (1986) y el impuesto sobre dividendos (1987).							
2_ / En el 2000 se incluyen \$120 millones del arbitrio sobre petróleo crudo y productos derivados y \$30 millones del impuesto al combustible (diesel) que se transfirieron a partir de 1998 a la Autoridad de Cametas y a la Autoridad de Metropolitana de Autobuses respectivamente.							
Fuente: Departamento de Hacienda, Oficina de Asuntos Económicos y Financieros.							

En la próxima y última parte del artículo se presentan los principales componentes de la estructura contributiva de Puerto Rico y su importancia como recursos fiscales.

### **VIII. Estructura Contributiva e Ingresos Fiscales - 2000**

El Secretario de Hacienda es el administrador del sistema contributivo en Puerto Rico. Además, es el custodio de los fondos del Gobierno Central y es responsable de la contabilidad, el desembolso y las inversiones de dichos fondos. El Fondo General es el

principal fondo operacional del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Los gastos primarios del gobierno a través del Fondo General son: la nómina de los empleados públicos, donativos, subsidios, pago de deuda y otros gastos operacionales. Los ingresos del Fondo General incluyen ingresos de fuentes internas que consisten principalmente de los impuestos sobre ingresos y de los arbitrios. Los ingresos de fuentes externas se derivan del arbitrio sobre ron exportado y de los derechos de aduana que cobra el gobierno de los Estados Unidos y los devuelve al gobierno de Puerto Rico.

<b>TABLA 5</b>	
<b>DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS NETOS AL FONDO GENERAL</b>	
<b>(EN MILLONES DE DOLARES- AÑO FISCAL 2000)</b>	
	<b>2000</b>
<b>Total</b>	7,224
<b>Contributivos</b>	6,116
Contribución S/ Ingresos, Total	4,988
Contribución S/ Herencias y Donaciones	3
Arbitrios Generales, Total	1,550
Licencias	74
Vehículos de Motor	49
Máquinas de Entretenimiento	11
Bebidas Alcohólicas y Otras	14
<b>No Contributivos</b>	313
Lotería Tradicional	62
Lotería Electrónica	74
Rentas Miscelaneas, Total	177
Multas y Penalidades	23
Derechos, Registros y Certificaciones	136
Otros	18
<b>De Otras Fuentes</b>	296
Derechos de Aduana	50
Arbitrios S/ Embarques	246

El total de ingresos fiscales al Fondo General, en el año fiscal 2000, fue de \$7,216 millones.<sup>10</sup> Los ingresos contributivos representaron el 92% (\$6,116 millones), los no contributivos el 4.3% (\$313 millones) y los de fuentes externas el restante 4.1% con \$296 millones.

A continuación se presentan los componentes que forman parte de los impuestos sobre ingresos de la estructura contributiva de Puerto Rico. Además, se incluyen los recaudos y la importancia de los mismos en los recursos contributivos.

### **Contribución sobre Ingresos - Impuestos directos**

Los impuestos se clasifican en dos categorías principales, los directos y los indirectos. Los impuestos directos gravan directamente a los individuos o a las empresas. Ejemplos son las contribuciones sobre ingresos de individuos, de corporaciones y sobre herencias y donaciones. Los impuestos directos tienen la ventaja de que pueden adaptarse fácilmente a las circunstancias personales, como el tamaño de la familia, el nivel de ingreso, la edad y, en términos más generales, a la capacidad de pago.

El total de impuestos directos y contribución sobre ingresos, en el 2000, totalizó \$4,988 millones para un 75.4% de los ingresos contributivos, mientras que los impuestos indirectos fueron \$1,625 millones y representaron el restante 24.6%. De lo anterior se concluye que de cada dólar (\$1.00) contributivo, setenta y cinco centavos (\$0.75) provienen de impuestos directos y veinte cinco centavos (\$0.25) de impuestos indirectos. La porción correspondiente a los impuestos directos se compone de la contribución sobre ingresos de individuos, de corporaciones y sociedades, de la retención en el origen a no residentes, los impuestos sobre repatriación, intereses sujetos al 17% y los impuestos sobre dividendos. En la siguiente tabla se demuestra la participación de cada renglón respecto al total de ingresos contributivos y respecto al total de recaudos de contribución sobre ingresos.

TABLA 6				
DISTRIBUCION DE LA CONTRIBUCION SOBRE INGRESOS				
(EN MILLONES DE DOLARES- AÑO FISCAL 2000)				
Categorías	2000	Por ciento de Recaudos Contributivos	Por ciento de Contribución s/ Ingresos	
Total Recaudos Contributivos	\$ 6,616	%	%	
Contribución s/ Ingresos, Total	\$ 4,988	75.4		
Individuos	2,513	38.0	50.4	
Corporaciones	1,753	26.5	35.1	
Sociedades	2	0.0	0.0	
Retenida a no Residentes	557	8.4	11.2	
Tollgate Tax	111	1.7	2.2	
Intereses sujeto al 17%	12	0.2	0.2	
Impuesto s/ Dividendos	40	0.6	0.8	

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

### Contribución sobre ingresos de individuos

La contribución sobre ingresos de individuos es el impuesto de mayor rendimiento fiscal en la estructura contributiva de Puerto Rico. En el 2000, el monto recaudado fue de \$2,513 millones. Estos recaudos representaron el 38% del total de ingresos contributivos y el 50% del total de contribución sobre ingresos.

La contribución a individuos es un impuesto progresivo sobre el ingreso sujeto a tributación, según se define por ley. A mayor ingreso neto sujeto a tributación mayor es la tasa contributiva marginal, según se mostró en tablas anteriores. Las tasas impositivas de individuos se modificaron varias veces en los últimos años.

En Puerto Rico la unidad tributaria es la familia, esto es, el ingreso tributable es el ingreso familiar. La unidad tributaria se define como los individuos solteros, matrimonios y jefes de familia. Los datos más recientes del Departamento de Hacienda sobre las planillas de contribución sobre ingresos de individuos son del año contributivo 1998. De acuerdo con los mismos, se rindieron un total de 861,501 planillas (unidad tributaria) de las cuales 94,464 fueron matrimonios donde ambos trabajan. Esto significa un total de contribuyentes de 955,965, en comparación con el empleo total de la economía que fue de 1,136,000 personas, representando así el 84%.

**Intereses sujetos al 17%** - A partir del 1986 se impone un impuesto de 17% por concepto de intereses en depósitos bancarios que excedan los \$2,000. Por este concepto el gobierno recibió en el Fondo General un total de \$11.7 millones en el 2000.

**Impuestos sobre dividendos** – El impuesto de 20% a los dividendos se estableció a partir de 1987. La Reforma Contributiva de 1994 redujo los impuestos sobre dividendos a 10%. Cuando se redujo la tasa, los recaudos del fisco aumentaron significativamente. En el año 1995, se recaudaron \$28.7 millones y, en el primer año de reducción de la tasa (1996), se recaudaron \$43.2 millones; un incremento extraordinario de 51%. En el 2000, se recaudaron \$39.7 millones. Lo anterior implica que hubo un crecimiento significativo en la base cuando se redujo la tasa, y posteriormente, el nivel se mantuvo estable.

Los impuestos directos de las personas incluyen la contribución sobre ingresos, los intereses sujetos al 17% y el impuesto sobre dividendos. Al agregar los tres conceptos se obtiene que la carga contributiva de las personas alcanzó \$2,564 millones, esto es 39% del monto de ingresos contributivos.

**Contribución sobre Ingresos de Corporaciones** - Los ingresos fiscales relacionados a la tributación de las ganancias corporativas hay que dividirlos en dos renglones: los de las corporaciones regulares y los de las acogidas a las leyes de incentivos contributivos. La contribución sobre ingresos de las corporaciones es el segundo renglón de ingresos del gobierno. En el 2000, ingresaron al fisco \$1,753 millones de impuestos corporativos. De acuerdo con información de la Oficina de Asuntos Económicos y Financieros del Departamento de Hacienda, se calcula que las corporaciones acogidas al programa de incentivos contributivos aportan el 47% del total tributado por las corporaciones. Ahora bien, existen otros dos renglones de ingresos que están asociados a las operaciones de estas corporaciones. Estos son el impuesto sobre repatriación (Tollgate Tax) y la contribución retenida a no residentes.

En los últimos 4 años, la mayoría de las corporaciones reorganizaron sus operaciones y estructuras contributivas. Esto debido particularmente a la eliminación de la Sección 936 del Código de Rentas Internas Federal y a la Ley Núm.135 de 1998, mejor conocida como Ley de Incentivos Contributivos de Puerto Rico. Un factor que produjo este cambio lo fue la conversión de las corporaciones a la Sección 901 del Código Federal tras la eliminación de la 936.

Los impuestos sobre repatriación se eliminaron con la Ley Núm. 135. Esta es una de las razones que explica la reducción en estos recaudos de \$226 millones en el 1995 a \$111 millones en el 2000. Por otra parte, los impuestos sobre la retención a no residentes aumentaron extraordinariamente de \$79 millones a \$557 millones en similar periodo. De

este total se calcula que \$477 millones corresponde a las corporaciones con incentivos contributivos.

En el sistema impositivo de Puerto Rico los impuestos sobre sociedades no son significativos en comparación con el de corporaciones. En el 2000, ingresaron al erario solamente \$2.3 millones.

### **Impuestos al Consumo – Impuestos indirectos**

Los impuestos indirectos son aquellos que gravan los bienes y servicios, y por lo tanto, solo indirectamente a los individuos. Entre éstos se encuentran los impuestos a las ventas tales como impuesto sobre la producción, impuesto sobre ventas finales (conocido en inglés como sales tax) y el impuesto sobre el valor añadido.

En el caso de Puerto Rico los impuestos indirectos son los arbitrios que se gravan sobre bienes o servicios específicos. Ejemplo de éstos son los arbitrios sobre bebidas alcohólicas, los de vehículos de motor y enseres eléctricos, entre otros. Los impuestos indirectos tienen la ventaja de que sus tasas son, por lo general, menores y más fáciles de cobrar, ya que pueden recaudarse en los puntos de ventas al detalle o al por mayor. Una de las maneras de proveer ingresos al erario es a través de los impuestos sobre ciertos artículos. En Puerto Rico, los arbitrios se imponen cuando el artículo ha sido introducido, vendido, consumido, usado, traspasado o adquirido. Los arbitrios se imponen tanto producidos localmente como sobre aquellos importados.

La base contributiva comprende tres elementos fundamentales: costos, precios y unidades. El Código define los términos de la base contributiva de costo y precio contributivo en Puerto Rico a los que se le aplican los arbitrios. Las tasas tributarias de los arbitrios pueden ser ad valorem (representan un porcentaje del valor de la mercancía) o pueden ser tasas específicas cuya base contributiva es la unidad. En éstos, el impuesto se impone por libra, galón, barril, etc. Para determinar el impuesto es necesario conocer en qué cantidad se importan o se producen estos artículos.

A continuación se presenta una descripción de los principales arbitrios del sistema contributivo de Puerto Rico. Esta incluye el tipo impositivo, la base contributiva, los ingresos del año fiscal 2000 y su relación con el total de arbitrios e ingresos contributivos.

**Bebidas alcohólicas** – El arbitrio sobre bebidas alcohólicas es por unidad; la base contributiva que se utiliza es el galón. Las bebidas alcohólicas se gravan desde el 1901 y, a partir de 1905, comenzaron a gravarse por categorías tales como cervezas, espíritus destilados y vinos, entre otras.

En la actualidad existen dos impuestos para las cervezas. El primero es de \$2.70 por galón y el segundo es de \$2.15 por galón. Este último está condicionado a cuando la producción total no exceda los 31 millones de galones. El mismo concede cierta

protección a la producción local de cervezas. Los impuestos a las cervezas no se revisan desde 1989.

De los recaudos de bebidas alcohólicas, el de cervezas es el de mayor participación. En el año fiscal 2000, el gobierno recibió \$170 millones por el consumo de cervezas. Esto equivale al 72% del total de recaudos por bebidas alcohólicas y el 11% del total de arbitrios. El consumo de cervezas tributables en el 2000 (excluyendo el de tiendas militares) fue de 67 millones de galones. De éstos, el 93% fueron de importadas y el restante 7% correspondió a la producción local.

En cuanto a los espíritus destilados, se distinguen dos impuestos igual que con las cervezas. Para los no derivados de la caña el arbitrio es de \$22.75 por galón medida y para los derivados de la caña \$11.00 por galón medida. La última vez que se revisó este arbitrio fue en 1989. El total de recaudos en el 2000 ascendió a \$49 millones y representó el 20.8% del total recaudado de bebidas alcohólicas. La demanda local de espíritus destilados en los últimos años se ha reducido.

El tercer renglón de ingresos de bebidas alcohólicas es el de otras bebidas; este se compone principalmente de los vinos. Sin embargo, se incluyen otras bebidas como la sidra y el champagne, entre otras. El tipo contributivo de los vinos es de \$8.25 por galón medida que no exceda el 24% de alcohol por volumen. Los ingresos de otras bebidas fueron de \$17 millones. En los últimos cuatro años estos ingresos crecieron a una tasa anual promedio de 19.6%, debido a un crecimiento en el consumo de vinos.

**Cigarrillos** – En 1993, hubo un alza en el arbitrio sobre cigarrillos. El tipo impositivo actual es de \$4.15 por cada cien, equivalente a \$0.83 por cajetilla de 20 cigarrillos. El gobierno recaudó \$115 millones en el 2000, lo cual representó una base de consumo de 2,775 millones de cigarrillos.

**Vehículos de Motor** – Se aplican diferentes tipos contributivos a los vehículos de motor dependiendo de si son automóviles, camiones, vehículos de uso múltiples y tractores. El principal renglón es el de los automóviles. El impuesto es ad valorem (entendiéndose como precio sugerido de venta) y se aplica sobre el precio contributivo. La tabla a continuación presenta las escalas de impuesto de acuerdo al precio contributivo.

**TABLA 7**  
**ESCALAS DE ARBITRIOS PARA VEHICULOS DE MOTOR**

Vehículos de Motor	Precio Contributivo en P. R.	Arbitrio
	\$ 0 - \$ 5,930	\$750
	\$ 5,931 - \$10,280	\$ 750 + 13%
	\$10,281 - \$20,560	\$1,316 + 25%
	\$20,561 - \$43,170	\$3,885 + 40%
	>43,171	30%
Otros Vehículos	Precio Contributivo en PR	17%
Propulsores	Precio Contributivo en PR	20%
Guaguas	Precio Contributivo en PR	10%
Camiones	Precio Sugerido de Venta	
Usos Múltiples		
	Precio sugerido de venta < \$20,000	13%
	Precio sugerido de venta > \$20,000	\$2,600 + 20%

El Código dispone que se ajustarán los intervalos del precio contributivo para determinar los arbitrios a pagar sobre automóviles en un periodo no mayor de tres años. El propósito de este ajuste es proteger al consumidor del efecto de alzas generales en los niveles de precios de los autos. Por tal razón, el objetivo es neutralizar el efecto inflacionario y no el de reducir las tasas impositivas.

Los arbitrios sobre vehículos de motor son un componente importante en la estructura de recaudos de arbitrios y de ingresos contributivos. En el 2000, los impuestos sobre vehículos de motor representaron el segundo renglón de arbitrios. Por concepto de éstos impuestos se cobraron \$390 millones. Los mismos fueron equivalentes al 25% del total de arbitrios y el 5.9% del total de ingresos contributivos.

**Petróleo y Productos Derivados** – El arbitrio sobre petróleo crudo y productos derivados es uno que se aplica por el precio de la unidad de barril, según los mercados

energéticos. El arbitrio tiene una relación inversa al precio del crudo, si este aumenta el arbitrio disminuye y viceversa. El mismo, además de producir ingresos al erario, tiene el efecto de proteger al consumidor por las fluctuaciones en precio y regular el consumo. Este arbitrio se estableció en 1986 y se revisó en 1989. Como se ilustra a continuación el arbitrio fluctúa entre \$3 y \$6 por barril o fracción.

<b>Precio Índice por Barril</b>	<b>Arbitrio</b>
<b>\$ 0 - \$16.00</b>	<b>\$6.00</b>
<b>\$16.01 - \$24.00</b>	<b>\$5.00</b>
<b>\$24.01 - \$28.00</b>	<b>\$4.00</b>
<b>\$28.01</b>	<b>\$3.00</b>

Por disposiciones de ley, desde 1998 los primeros \$120 millones que se recaudan de este impuesto se transfieren a la Autoridad de Carreteras. El total de recaudos en el 2000 fue de \$145 millones, siendo el tercer renglón de recaudos de arbitrios. El arbitrio promedio fue \$4.50 representando una base de consumo de 32 millones de barriles. Existen otros arbitrios sobre productos del petróleo. Estos son:

<b>Ø Gasolina</b>	<b>\$0.16 por galón</b>
<b>Ø Diesel</b>	<b>\$0.08 “</b>
<b>Ø Combustible de aviación</b>	<b>\$0.03 “</b>

El arbitrio sobre la gasolina se transfiere a la Autoridad de Carreteras. Los recaudos del diesel se dividen entre la Autoridad Metropolitana de Autobuses y la Autoridad de Carreteras. En el 2000, se cobraron \$170 millones del renglón de gasolina y \$42 millones del diesel. Del combustible de aviación se cobraron \$4 millones.

**Arbitrio General del 5%** - La base de este impuesto se modificó como parte de la Reforma Contributiva de 1987. El 5% se aplica sobre el precio contributivo en Puerto Rico de todo artículo y consumo no gravado por otras disposiciones de ley. Sin embargo,

de acuerdo a la definición del costo y precio contributivo, en Puerto Rico la tasa efectiva con respecto a artículos importados es de 6.6% y, con respecto a artículos manufacturados localmente, es de 3.6%. Del mismo se excluyen algunos artículos de primera necesidad como los alimentos, las medicinas y la ropa de niños, entre otros. El arbitrio general del 5% es el principal renglón contributivo de ingresos por concepto de impuestos al consumo. En el 2000, se recaudaron \$526 millones significando el 34% del total de arbitrios y el 8% de los recursos contributivos.

**Carreras de Caballos** – Existen varios impuestos relacionados con las apuestas a las carreras de caballos. Se gravan tanto los diferentes tipos de apuestas como los premios. A continuación se presentan los tipos impositivos:

· Premios de Jugadas de Hipódromo: Premio Banca		20%
	Pools, Quinielas, Dupletas	
	Fondo Suscripción y otros	
· Apuestas de Caballo:	Por Jugada de Papeleta	\$0.05
	Por Dupleta, Exacta y Quiniela	\$0.15
	Por Jugada de Cuadro de la Agencia	\$0.25
· Premios a Dueños de Caballo:	Premio	6%

Por este concepto, en el 2000 ingresaron \$26 millones al Fondo General. Además, otros fondos recibieron \$6.6 millones de ingresos por el impuesto.

**Seguros** – Las primas de seguros están sujetas al pago de impuestos. Los recaudos, en el año fiscal 2000, fueron de \$21.6 millones. El promedio anual de recaudos por este concepto se mantuvo estable entre 1994 y el 2000. El mismo fue de \$21 millones.

**Ventas de Joyería** – Este impuesto consiste del 5% sobre las ventas finales de joyerías; por lo tanto no es un arbitrio. Sin embargo, está incluido en la misma ley que define los arbitrios. Los recaudos del impuesto sobre las ventas de joyería fueron de \$8.5 millones en el 2000 y están en la categoría de otros arbitrios.

**Ocupación de Habitaciones de Hoteles** – Este es un arbitrio que se impone a los cánones que cobran los hoteles y las casas de huéspedes por ocupación de habitaciones. En el

2000, los recaudos por este arbitrio ingresaban a dos partes, una parte a la Compañía de Turismo (\$13 millones) y la otra al Fondo General (\$17 millones). A partir del año fiscal 2001, ingresará todo a la Compañía de Turismo. Los gravámenes sobre los cánones de arrendamiento de habitación se desglosan de la siguiente manera:

	<b>Hoteles:</b>	<b>Canón</b>
<b>Hoteles con Casino</b>	<b>11%</b>	
<b>Hoteles sin Casino</b>	<b>9%</b>	
	<b>Paradores y Moteles</b>	<b>7%</b>

La próxima tabla resume los recaudos por concepto de arbitrios en el año 2000 que se discutieron en esta sección. Además, se compara la participación porcentual de cada renglón de arbitrios con respecto al total de recaudos contributivos y el total de arbitrios.

<b>TABLA 8</b>					
<b>DISTRIBUCION DE LOS RECAUDOS DE ARBITRIOS</b>					
<b>(EN MILLONES DE DOLARES- AÑO FISCAL 2000)</b>					
<b>Categorías</b>	<b>2000</b>	<b>Relación con Recaudos Contributivos</b>	<b>Relación con Arbitrios Gran Total</b>		
<b>Total Recaudos Contributivos</b>	<b>\$6.616</b>	%	%		
<b>Arbitrios, Gran Total</b>	<b>\$1.551</b>	<b>23.4</b>			
<b>Espíritus Destilados</b>	<b>49</b>	<b>0.7</b>	<b>3.2</b>		
<b>Cerveza</b>	<b>170</b>	<b>2.6</b>	<b>11.0</b>		
<b>Otras Bebidas</b>	<b>17</b>	<b>0.3</b>	<b>1.1</b>		
<b>Cigarrillos</b>	<b>115</b>	<b>1.7</b>	<b>7.4</b>		
<b>Productos de Petróleo *</b>	<b>25</b>	<b>0.4</b>	<b>1.6</b>		
<b>Vehículos de Motor</b>	<b>390</b>	<b>5.9</b>	<b>25.1</b>		
<b>Carreras de Caballos</b>	<b>26</b>	<b>0.4</b>	<b>1.7</b>		
<b>Primas de Seguros</b>	<b>22</b>	<b>0.3</b>	<b>1.4</b>		
<b>Cemento</b>	<b>3</b>	<b>0.0</b>	<b>0.2</b>		
<b>Tragamonedas</b>	<b>31</b>	<b>0.5</b>	<b>2.0</b>		
<b>Petróleo Crudo y Derivados **</b>	<b>145</b>	<b>2.2</b>	<b>9.3</b>		
<b>Arbitrio General del 5%</b>	<b>526</b>	<b>8.0</b>	<b>33.9</b>		
<b>Habitaciones de Hoteles</b>	<b>17</b>	<b>0.3</b>	<b>1.1</b>		
<b>Otros Arbitrios</b>	<b>15</b>	<b>0.2</b>	<b>1.0</b>		
<b>Incluye \$20 millones que se transfirieron a la Autoridad Metropolitana de Autobuses.</b>					
<b>* Incluye \$ 120 millones que se transfirieron a la Autoridad de Carreteras.</b>					
<b>ente: Departamento de Hacienda, Oficina de Asuntos Económicos y Financieros.</b>					

### Comentarios Finales

La estructura contributiva de Puerto Rico ha evolucionado a través de las últimas décadas. Durante estos años, las diferentes administraciones del Gobierno han reformado o reestructurado el sistema impositivo. Gran parte de las modificaciones han respondido a las necesidades sociales y económicas del País en un momento determinado. Además, la relación política y económica de Puerto Rico con los Estados Unidos es otro factor que ha provocado que se realicen cambios en el sistema, en particular como respuesta a la política contributiva y presupuestaria a nivel federal. Uno de los cambios más significativos en la estructura contributiva ocurrió a mediados de la década de los sesenta cuando los recaudos por concepto de impuestos sobre ingresos desplazaron los de consumo (arbitrios). La estructura actual de arbitrios es particularmente compleja debido a la diversidad de tipos impositivos sobre diferentes mercancías o actividades.

En los últimos años se redujeron las tasas impositivas y se modificó la base de ingreso tributable de los individuos. No obstante, la mayor parte de los recursos del erario provienen de los ingresos de las personas. Una característica del sistema es que las tasas tributarias que se aplican a los ingresos de las personas son progresivas. Lo anterior significa que a mayor ingreso más alta es la tasa marginal del impuesto. Esto representa uno de los fundamentos constitucionales del sistema, el cual se basa en el principio de igualdad. En el mismo, la aplicación de los impuestos es a base de la capacidad económica de los contribuyentes.

El sector público puertorriqueño tiene una función e influencia significativa en la actividad económica del País. El gasto de consumo del gobierno y el empleo representan alrededor de una cuarta parte de la demanda agregada y del empleo total de la economía. Por lo tanto, las medidas de política fiscal que se formulen o se implanten tendrán una difusión amplia en los diversos sectores de la economía.

Finalmente, la discusión del tema de hacienda pública consiste de dos componentes principales, los ingresos y los gastos. Estos abarcan diferentes asuntos y conceptos prácticos y teóricos. El propósito de este trabajo ha sido presentar los aspectos más relevantes del sistema contributivo y de los recursos fiscales de Puerto Rico con la intención de que el lector conozca las características y los datos más importantes de la estructura fiscal del País.

## Notas

1. Tomado de Chumar (2000).
2. Véase, entre otros, a Musgrave & Musgrave (1992), cap. 1.
3. Ibid.
4. Informe Final sobre reforma Contributiva al Gobernador y a la Asamblea Legislativa, San Juan Puerto Rico, 31 de julio de 1974.
5. Véase **Reforma Contributiva de Puerto Rico 1987**. Equity Publishing Corporation, Oxford, New Hampshire.
6. Consúltese a Andic y Cao García (1996), pág.125.
7. Op. Cit.
8. Op. cit.
9. En 1975 se estableció un derecho sobre la importación de petróleo crudo, productos parcialmente elaborados y productos terminados basado en la Proclama Presidencial número 3279, relacionada con facilitar la cooperación de Puerto Rico con los programas energéticos de los Estados Unidos.
10. El ingreso neto total al Fondo fue de \$7,076 millones en el 2000. No obstante, para propósito del artículo se incluyeron los \$120 millones del arbitrio sobre petróleo crudo y productos derivados y \$20 millones del impuesto al combustible “diesel” que se transfirieron por disposiciones de ley a partir de 1998 a la autoridad de Carreteras y a la Autoridad Metropolitana de Autobuses.

## Bibliografía

Andic, S. y R. Cao García (Editores) (1994) **Reforma contributiva en Puerto Rico de 1994: Estudio Técnico**. Río Piedras: Editorial de la Universidad de Puerto Rico.

Chumar, V. (2000) **Principio de la equidad tributaria y el vínculo de solidaridad social: la relación entre las necesidades financieras del estado y la justicia económica**.

Conferencia Técnica del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, 2 al 5 de octubre, Sicilia, Italia.

Cruz P, A. (2000) **Efecto redistributivo de la política fiscal de control de evasión y los cambios registrados en la base del ingreso**. Tesis de Maestría, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras.

Departamento de Hacienda (1994) **Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 1994.**, San Juan, (Revisado 2000).

Gordon, R. J. (1993) **Macroeconomics**, (Sexta ed.) New Jersey: Harper Collins.  
**Informe al Gobernador del Comité para el Estudio de Finanzas de Puerto Rico.** (1976)  
Informe Tobin, Río Piedras:Editorial Universitaria.

Junta de Planificación (2000) **Informe Económico al Gobernador 1999.** San Juan.

Musgrave, R. A. y P.B. Musgrave (1992) **Hacienda Pública: Teórica y Aplicada** (Quinta ed.). Madrid: McGraw –Hill, Interamericana de España, S. A.\_

**Reforma Contributiva de Puerto Rico 1987.** Oxford & New Hampshire: Equity Publishing Corporation.

Samuelson, P A. y W. D. Nordhaus (1996) **Economía.** (Décimoquinta ed.), Madrid: McGraw Hill- Interamericana de España, S. A.

\*Director de la División de Análisis Económico y Proyecciones de Recursos Fiscales, Departamento de Hacienda. Se agradecen las sugerencias y comentarios de la economista Mayra M. Malpica, compañera de la Oficina de Asuntos Económicos y Financieros. Las opiniones y errores son responsabilidad del autor y no representan al Departamento de Hacienda del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. El correo electrónico del autor es [ecorios@hotmail.com](mailto:ecorios@hotmail.com)

---

Copyright © 2000 [RUM]. Derechos reservados.

Revisado: 20-marzo-2002