



---

PONENCIA DEL CENTRO PARA LA NUEVA ECONOMÍA  
ANTE LA COMISIÓN DE HACIENDA Y ASUNTOS FINANCIEROS DE LA  
CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

---

Miguel A. Soto Class  
Sergio M. Marxuach Colón  
21 de septiembre de 2007  
San Juan, PR

## Introducción

Buenos días, Honorable Representante Antonio Silva Delgado, Presidente de la Comisión de Hacienda y Asuntos Financieros de la Cámara de Representantes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Honorables Representantes miembros de esta Comisión y a todo el público que nos acompaña hoy.

A manera introductoria, es preciso mencionar que la mayoría de los países desarrollados y de los estados de la nación Americana han implementado algún tipo de política económica para incentivar el desarrollo económico. Ciertamente, aquellos países y estados con una base industrial desarrollada ofrecen distintos esquemas diseñados para atraer la inversión. De hecho, el programa de desarrollo económico del estado de Indiana, enfocado en fomentar la industria del conocimiento, se ha mencionado como posible modelo para Puerto Rico. Por lo tanto dejar a Puerto Rico desprovisto de este tipo de herramientas, con todo y los defectos que éstas puedan tener, nos pondría en una posición de desventaja no sólo *vis-a-vis* sitios como Irlanda y Singapur, sino también *vis-a-vis* los 50 estados de la unión.

Lo importante, en nuestro caso, es diseñar una política económica (i) de acuerdo a nuestras necesidades; (ii) que aproveche la ventaja comparativa de Puerto Rico; y (iii) que se ajuste a las realidades y exigencias de la economía global.

Para lograr este cometido, sin embargo, es necesario repensar nuestro paradigma del desarrollo económico en su totalidad. Como es de conocimiento general, Puerto Rico ha utilizado incentivos contributivos para su desarrollo económico desde la década de los años cuarenta. Esta estrategia ha sido muy útil para los países que se encuentran en las etapas primarias del desarrollo económico, y fue importante para Puerto Rico en épocas pasadas, cuando nuestro crecimiento dependía esencialmente de dos factores: primero, la acumulación y mejoramiento de los acervos de capital y mano de obra disponible; y segundo, de la replicación de lo que se había hecho en otros países que se habían embarcado en el proceso de modernización económica, dejando atrás la agricultura con miras a crear una economía que tuviese como base a las industrias livianas.

Ahora bien, de acuerdo con varios economistas con los cuales hemos trabajado en el Centro, el crecimiento sostenido de una economía madura, cuya base productiva se aproxima a la frontera tecnológica, depende de la innovación continua y no de la mera replicación.<sup>1</sup> En esta etapa del desarrollo económico, cuando se han extinguido las opciones fáciles, seguir el paradigma de la intervención del estado en el proceso de desarrollo económico utilizando solamente incentivos contributivos puede ser contraproducente por varias razones.

### **Distorsiones Inducidas por los Incentivos**

Primero, cuando los gobiernos desarrollan incentivos, las actividades económicas beneficiadas son escogidas por funcionarios gubernamentales, que tratan de identificar y escoger los ganadores entre un océano de tecnologías emergentes, y no por los mecanismos del mercado. En nuestra experiencia, el gobierno no es la institución mejor capacitada para identificar oportunidades de negocio.

Segundo, la proliferación de incentivos:

- Complica la administración y fiscalización del código de rentas internas; de hecho el Departamento de Hacienda actualmente no tiene la capacidad para medir y cuantificar los costos y los beneficios relacionados con los incentivos contributivos;
- Reduce la transparencia de los procesos gubernamentales en la medida en que grupos con intereses particulares cabildean discretamente para obtener mayores privilegios;
- Distorsiona la asignación eficiente de recursos en la economía, al aumentar artificialmente el rendimiento de ciertas actividades económicas;
- Erosiona la base contributiva corporativa, lo que genera presión para imponer tasas contributivas altas a otros sectores de la sociedad; y

---

<sup>1</sup> William J. Baumol, Robert E. Litan, Carl J. Schramm, *Good Capitalism, Bad Capitalism and the Economics of Growth and Prosperity*, (Yale University Press: New Haven & London, 2007), p. 67.

- Promueve comportamiento que es socialmente ineficiente, ya que muchos empresarios invierten gran cantidad de su tiempo en cabildear al gobierno, una actividad económicamente improductiva cuya única función es reducir la responsabilidad fiscal de su compañía, en vez de administrar sus respectivas empresas.<sup>2</sup>

Desafortunadamente, este es el caso en Puerto Rico, donde la tasa contributiva máxima aplicable a las corporaciones excede el 40 por ciento, pero, dada la proliferación de créditos, deducciones y exenciones, muy pocas corporaciones tributan a esta tasa. De hecho, en Puerto Rico podríamos decir que existen tres esquemas diferentes de tributación corporativa:

- El esquema aplicable a las corporaciones exentas bajo la Ley de Incentivos Industriales;
- El esquema aplicable a las llamadas corporaciones especiales, tales como hoteles y negocios agrícolas; y
- El esquema aplicable a las corporaciones regulares.

El resultado de todo este complicado entramado estatutario es que las disposiciones regulares del impuesto corporativo operan por excepción y una compañía paga la totalidad de su obligación fiscal sólo si no encuentra una preferencia o tasa especial en la cual encajar sus actividades productivas.

De acuerdo con la teoría económica ortodoxa, el sistema contributivo corporativo debe ser simple, y debe estar diseñado de tal forma que se aplique una tasa impositiva relativamente baja a una base contributiva relativamente amplia. Por lo tanto, se puede decir que el sistema operante en Puerto Rico es el opuesto al ideal: nuestro sistema consiste de una tasa alta aplicada a una base contributiva pequeña.

---

<sup>2</sup> Ramón J. Cao, *Impuestos en Puerto Rico: Treinta Años de Experiencias y Estudios*, (Editorial Akron: San Juan, PR, 2004), p.231.

Es por esto que el informe CNE/Brookings recomienda simplificar el sistema contributivo de Puerto Rico y señala que en muchos países ya se ha descartado el mecanismo de ofrecer distintas tasas, créditos y deducciones para fomentar la inversión a favor de un sistema contributivo corporativo simple; por ejemplo que aplique una tasa máxima baja (10% o 12%) a todas las corporaciones (independientemente de que sean domésticas o foráneas) y que contenga pocas o ningunas excepciones.

En resumen, sería mucho más beneficioso para Puerto Rico si tuviéramos un esquema unificado de tributación corporativa, donde todo el ingreso corporativo, con pocas o ningunas excepciones, fuera sujeto a una tasa baja de contribución. Esta estructura fiscal aumentaría la actividad económica local y los recaudos provenientes del impuesto corporativo.

### **Impacto Sobreestimado**

Estudios recientes también indican que la importancia de los incentivos contributivos para atraer inversión directa externa ha sido sobreestimada.

Las razones teóricas para explicar este fenómeno son simples: la introducción de un incentivo contributivo nuevo hace que países competidores respondan estratégicamente. El resultado final es que los incentivos tienen poco o ningún impacto sobre la inversión local pues muchos otros países ofrecen incentivos similares. Al mismo tiempo, los incentivos contributivos tienen un impacto negativo en los recaudos fiscales de todos los países que los ofrecen, y su efecto neto es la transferencia de beneficios de las arcas nacionales a las corporaciones multinacionales.<sup>3</sup>

Esta es una de las razones por la cual muchos países ya no ofrecen distintas tasas, créditos y deducciones para fomentar la inversión. Un estudio llevado a cabo en Indonesia sobre la efectividad de sus incentivos contributivos, encontró lo siguiente:

---

<sup>3</sup> James Alm, "Assessing Puerto Rico's Fiscal Policies", in *The Economy of Puerto Rico: Restoring Growth*, Susan M. Collins, Barry P. Bosworth, and Miguel A. Soto Class, eds., (Brookings Institution Press: Washington, DC, 2006), p. 355.

- Pocos, si algunos, de los incentivos contributivos obtuvieron los efectos deseados; el resultado principal fue la reducción masiva de recaudos fiscales;
- Gran parte de la inversión generada por los incentivos contributivos no fue beneficiosa para Indonesia;
- Los problemas administrativos y de fiscalización creados por los incentivos fueron enormes;
- Ofrecerle incentivos a ciertos grupos y actividades requirió que se aumentasen los impuestos a otros contribuyentes quienes, a su vez, cabildearon para obtener trato especial; y
- Las compañías pequeñas no recibieron incentivos; no obstante estas firmas eran las principales creadoras de trabajos en Indonesia.

En fin, los costos estimados asociados con el esquema de incentivos en Indonesia excedían por mucho los beneficios cuantificables. El gobierno de Jamaica también está considerando actualmente eliminar todos o casi todos sus incentivos contributivos, basándose en la premisa de que la mejor manera de fomentar la inversión extranjera es simplemente reduciendo las tasas aplicables al ingreso corporativo, y no ofreciendo incentivos específicos.<sup>4</sup>

Estudios cualitativos recientes apoyan estas conclusiones. Por ejemplo, una encuesta que capturó información de 191 compañías multinacionales llevada a cabo por la Multilateral Investment Guaranty Agency, una entidad afiliada al Banco Mundial que se dedica a asegurar inversiones internacionales, y por la firma de contabilidad Delloitte & Touche, encontró que los cinco factores principales al momento de escoger el lugar para localizar inversiones nuevas eran los siguientes:

- Acceso a clientes/mercado (77 por ciento de los entrevistados);
- Estabilidad social y política (64 por ciento);

---

<sup>4</sup> Id., p. 356.

- Facilidad de hacer negocios (54 por ciento);
- Confiabilidad y calidad de la infraestructura y de los servicios básicos (50 por ciento); y
- La disponibilidad de profesionales cualificados (39 por ciento).

Las tasas de tributación nacionales fueron el factor número once en la lista (29 por ciento de los entrevistados) y las tasas locales de tributación el factor número catorce (24 por ciento).<sup>5</sup>

Estudios cuantitativos también apoyan estos hallazgos. El profesor Nathan M. Jensen recientemente llevó a cabo un análisis estadístico de los factores que influyen los flujos de inversión directa externa y sus resultados han sido recopilados en un libro publicado por la Princeton University Press.

Según Jensen, los niveles de gasto gubernamental, impuestos de seguro social, impuestos sobre el capital y/o sobre la mano de obra no guardan ninguna relación estadísticamente significativa con los niveles de los flujos de inversión directa externa. Más aún, su conclusión principal es que la relación negativa entre las tasas contributivas y la inversión directa extranjera ha sido, como mínimo, exagerada, y en el peor de los casos, tanto académicos como los expertos de política pública la han entendido mal.<sup>6</sup>

La realidad es que las más de 200 jurisdicciones, tanto soberanas como no-soberanas, en el mundo demuestran una variedad tremenda en cuanto a su localización geográfica, sus mercados; sus niveles de desarrollo económico y social, y con respecto a sus políticas fiscales y monetarias. En resumen, cada país ofrece un conjunto único de costos y beneficios a las compañías multinacionales. El nivel de tributación, por lo tanto, es sólo uno de los múltiples factores que influyen las inversiones llevadas a cabo por las compañías multinacionales.

---

<sup>5</sup> Multilateral Investment Guaranty Agency (MIGA), *Foreign Direct Investment Survey* (World Bank/MIGA: Washington, DC, 2002), p. 19.

<sup>6</sup> Nathan M. Jensen, *Nation-States and the Multinational Corporation: A Political Economy of Foreign Direct Investment*, (Princeton University Press: Princeton & Oxford, 2006), p. 65.

Algunas de las personas que abogan por la expansión del régimen actual de incentivos contributivos en Puerto Rico argumentan que los incentivos son necesarios precisamente porque el balance neto, entre los costos y los beneficios, que las compañías multinacionales obtienen en Puerto Rico no es competitivo. De acuerdo con este argumento, necesitamos los incentivos contributivos para compensar por nuestros altos costos de energía eléctrica, nuestro abastecimiento deficiente de agua, nuestro sistema de permisos bizantino, y nuestra falta de continuidad en la política pública. Estos reclamos son válidos. Ahora bien, cabe preguntarse, ¿no estaríamos mejor, en el largo plazo, resolviendo estos problemas específicos de una vez y por todas en vez de seguir introduciendo distorsiones económicas para compensar por estas debilidades?

### **Recomendaciones**

Argumentar que el paradigma tradicional de desarrollo económico, basado en incentivos contributivos, ha perdido vigencia y ha sido descartado en varias partes del mundo no implica que Puerto Rico se quede desprovisto de una política económica coherente para promover su desarrollo económico. Como argumentamos al principio, lo importante, en nuestro caso, es diseñar una política económica (i) de acuerdo a nuestras necesidades; (ii) que aproveche la ventaja comparativa de Puerto Rico; y (iii) que se ajuste a las realidades y exigencias de la economía global.

En primer lugar, es necesario repensar el marco institucional que gobierna el diseño y la implantación de la política económica en Puerto Rico. El Profesor Jensen, en el estudio citado anteriormente, encontró que tanto la credibilidad como la estabilidad de la política pública económica y las instituciones políticas estaban altamente correlacionadas con incrementos significativos en los niveles de inversión directa externa.

La razón es sencilla. Una compañía multinacional que quiere hacer una inversión, digamos de mil millones de dólares en una planta nueva de manufactura, tiene bastante flexibilidad al momento de seleccionar dónde hacerla. Ahora, una vez escoge un sitio y realiza dicha inversión, la empresa pierde liquidez, tal vez por 20 años o más. Por lo tanto, no nos debe de sorprender que estas compañías estén buscando países con gobiernos que:



1. Se comprometan a tener políticas de inversión transparentes y que protejan a los inversionistas;
2. No cambien arbitrariamente las reglas en medio del juego; y
3. Puedan ofrecer garantías razonables sobre la continuidad y estabilidad de la política pública y sobre el desempeño futuro de la economía local.

Creemos que resulta obvio decir que Puerto Rico necesita mejorar su desempeño en cada una de estas facetas.

Segundo, el estudio llevado a cabo por el Centro para la Nueva Economía y Brookings Institution refleja claramente que las políticas económicas bien diseñadas pueden generar crecimiento económico. Según este informe, la clave para una política económica exitosa radica en que la actividad que se promueva produzca beneficios sociales mas allá de los que el empresario individual puede capturar.<sup>7</sup> En términos generales el gobierno tiene un rol importante en las siguientes áreas:

1. **Estimular la innovación** – El desarrollo de nuevos productos y su comercialización son la clave para el crecimiento económico en el siglo 21. El estado puede jugar un rol importante fomentando actividades de investigación y desarrollo y promoviendo las alianzas estratégicas entre el sector privado y las universidades públicas.
2. **Coordinación de actividades de política pública** – Puerto Rico no va a poder competir en la economía del siglo 21 con un sistema reglamentario y de permisos poco transparente y sumamente complicado; con los costos de energía más caros en el hemisferio; y con un sistema contributivo confiscatorio, injusto y excesivamente complicado, entre otros escollos a la inversión. Resulta imperativo que el gobierno coordine esfuerzos a través de sus distintas agencias para fomentar la inversión en Puerto Rico.

---

<sup>7</sup> Robert Z. Lawrence and Juan Lara, “Trade Performance and Industrial Policy” in *The Economy of Puerto Rico: Restoring Growth*, Susan M. Collins, Barry P. Bosworth, and Miguel A. Soto Class, eds., (Brookings Institution Press: Washington, DC, 2006), pp. 535-537.

3. **Bienes públicos** – El gobierno debe concentrar sus esfuerzos en proveer una infraestructura (agua, electricidad, transportación, telecomunicaciones, seguridad pública, educación etc.) y un marco institucional de primera para promover el desarrollo económico. Estos son bienes públicos que ningún ente privado puede proveer por su cuenta.

Tercero, en términos específicos, con respecto al sistema contributivo, recomendamos lo siguiente:

1. **Unificar** los esquemas tributarios aplicables a las corporaciones – Tener tres esquemas de contribuciones sobre el ingreso corporativo es ineficiente, dificulta el cumplimiento y la fiscalización, e induce distorsiones innecesarias en el sistema.
2. **Ampliar** la base contributiva – Se deben eliminar paulatinamente todas, o casi todas, las deducciones, exenciones y créditos contributivos a nivel corporativo. Esto reduciría las distorsiones inducidas por el sistema tributario.
3. **Reducir** radicalmente la tasa impositiva – La tasa máxima debe ser baja (10% o 12%) aplicable a todas las corporaciones, independientemente de que sean domésticas o foráneas, y deben existir pocas o ningunas excepciones.

Finalmente, en caso de que deseemos seguir ofreciendo incentivos contributivos como parte de un esfuerzo para atraer inversión foránea a Puerto Rico, recomendamos lo siguiente:

1. **Racionalizar los incentivos** – Se deben adoptar incentivos que hagan a todos los proyectos elegibles más rentables pero que no alteren el rendimiento relativo de los proyectos entre si. Por ejemplo, un esquema racional de incentivos no induce a un inversionista a escoger el proyecto A sobre el proyecto B si, en la ausencia de dichos incentivos, el proyecto B es mas rentable que el Proyecto A.

2. **Limitar la discreción y negociación** – En la medida que sea posible y consistente con las más estrictas normas para una sana administración pública, los incentivos deben ser aplicados automáticamente. Las negociaciones prolongadas causan retrasos, incertidumbre y corrupción.
3. **Evitar el discrimen a favor de inversionistas extranjeros** – Hacer esto es injusto con los inversionistas domésticos y desalienta la creación y el desarrollo de una clase empresarial doméstica robusta.
4. **Calibrar correctamente los incentivos** – Los incentivos deben de ser calibrados tomando en consideración lo que hacen otros países que compiten con Puerto Rico por las inversiones de compañías multinacionales. Irlanda, por ejemplo, aplica las siguientes tasas de impuestos:<sup>8</sup>
  - Ingreso de operaciones: 12.5%
  - Ingreso pasivo: 25%
  - Ganancias de capital: 20%
  - Retención al momento de repatriar: 20%

## **Conclusión**

Agradecemos la oportunidad que nos han ofrecido para expresar nuestra posición ante esta Honorable Comisión y quedamos a su disposición para contestar cualquier pregunta que puedan tener sobre este importante tema. Muchas gracias.

## **Referencias**

Alm, James. “Assessing Puerto Rico’s Fiscal Policies”, in *The Economy of Puerto Rico: Restoring Growth*, Susan M. Collins, Barry P. Bosworth, and Miguel A. Soto Class, eds., (Brookings Institution Press: Washington, DC, 2006).

Baumol, William J, Robert E. Litan, and Carl J. Schramm. *Good Capitalism, Bad Capitalism and the Economics of Growth and Prosperity*, (Yale University Press: New Haven & London, 2007).

---

<sup>8</sup> PricewaterhouseCoopers, *Doing Business and Investing in Ireland 2007*, p.38.

Cao, Ramón J. *Impuestos en Puerto Rico: Treinta Años de Experiencias y Estudios*, (Editorial Akron: San Juan, PR, 2004).

Jensen, Nathan M. *Nation-States and the Multinational Corporation: A Political Economy of Foreign Direct Investment*, (Princeton University Press: Princeton & Oxford, 2006).

Lawrence, Robert Z. and Juan Lara. “Trade Performance and Industrial Policy” in *The Economy of Puerto Rico: Restoring Growth*, Susan M. Collins, Barry P. Bosworth, and Miguel A. Soto Class, eds., (Brookings Institution Press: Washington, DC, 2006).

Multilateral Investment Guaranty Agency (MIGA). *Foreign Direct Investment Survey* (World Bank/MIGA: Washington, DC, 2002).

PricewaterhouseCoopers. *Doing Business and Investing in Ireland 2007*.