

El “Sales Tax” que hubo en Puerto Rico

Ramón J. Cao García*

Introducción

Durante los pasados meses, particularmente a partir de comienzos del año 2002, en Puerto Rico ha vuelto a adquirir prominencia en la discusión pública el tema de la tributación al consumo.¹ Los problemas fiscales recientes, resultantes en insuficiencias fiscales, aumentos en las tasas tributarias a los arbitrios sobre bebidas alcohólicas, cigarrillos y vehículos de motor, el uso de fondos no recurrentes para financiar gastos recurrentes, así como la promulgación de una amnistía a contribuyentes morosos, resultan en que diversos sectores sociales se planteen la conveniencia de reformar al sistema impositivo. Al presente, esa discusión pública típicamente gira en torno a la conveniencia de adoptar un impuesto general al consumo. Se presume que este tipo de gravamen habrá de aumentar la capacidad recaudadora del fisco. Se espera que tal aumento sea adecuado para resolver los problemas que enfrenta el fisco en la recaudación de ingresos tributarios, a la vez que permita derogar el llamado arbitrio general del 5 por ciento y tomar otras medidas fiscales para mejorar la eficiencia y equidad del actual sistema

* Catedrático en el Departamento de Economía de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

El autor desea agradecer a Aixa Cruz y a Eva Ortiz por la colaboración brindada en la investigación para este trabajo, así como al Departamento de Economía del Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico por una sustitución de tareas para llevarla a cabo. Los errores u omisiones en el artículo se deben exclusivamente a la ignorancia del autor.

¹ El tema de gravar un impuesto general al consumo, en sus variantes de impuesto sobre la venta de detallistas o de impuesto sobre el valor añadido, no es nuevo en Puerto Rico. Ya en 1973, la Comisión de Reforma Contributiva de Puerto Rico de 1975, estudió la tributación al consumo con la intención de reestructurarla por medio de un impuesto de base amplia. Los trabajos que realizó la Misión de la Oficina de Finanza Pública de la Organización de Estados Americanos, a la que se le comisionó ese análisis. Ella recomendó establecer un impuesto sobre el valor añadido. La crisis fiscal, que tuvo lugar en Puerto Rico para esa fecha, exigió un incremento rápido en los ingresos gubernamentales, para poder enfrentar dicha crisis presupuestaria. Como el impuesto sobre las ventas de manufactureros e importadores es el más fácil para administrar, además de que se puede adoptar e implementar con mayor celeridad, de entre todos los impuestos de base amplia que gravan el consumo; es que, en aquel momento, se decidió adoptar el impuesto sobre las ventas de mayoristas e importadores, dándosele el nombre de arbitrio general. Para una discusión más amplia de las condiciones, procesos y decisiones de la Comisión de Reforma Contributiva de 1975, el lector puede referirse a Ramón J. Cao García, *Impuestos en Puerto Rico: Trayectoria y posibilidades*, manuscrito sin publicar, 2002, capítulo 4. Veinte años después, en 1993, en los procesos de los estudios técnicos para la Reforma Contributiva de 1994, se volvió a analizar el tema. La recomendación de los estudios fue la adopción de un impuesto sobre el valor añadido, que permitiera financiar una reestructuración del sistema tributario. En esa ocasión tampoco se adoptó la recomendación técnica, limitándose la reforma tributaria a reducir las tasas impositivas en los impuestos al ingreso, aumentar algunas deducciones y exenciones, adoptar medidas para fortalecer la capacidad fiscalizadora (y, por ende, recaudadora) del fisco y algunas otras medidas marginales. Acerca de este tema en la Reforma de 1994, refiérase a Suphan Andic y Ramón J. Cao García, editores, *Reforma Contributiva en Puerto Rico 1994: Estudio técnico*. San Juan: Editorial de la Universidad de Puerto Rico, 1996, capítulos 1, 10 y 14.

tributario, aunque la discusión pública no es clara en cuanto a cuáles podrían ser esas otras medidas.²

La actual discusión es bastante informal. Ella se centra mayormente en opiniones acerca de las virtudes que se le atribuyen a dos tipos de impuestos generales al consumo: el impuesto sobre las ventas de detallistas o sales tax y el impuesto sobre el valor añadido o IVA. Así las cosas, la Cámara de Representantes aprobó una resolución encomendándole a la Comisión de Hacienda del cuerpo para que hiciese un estudio comparativo de ambos impuestos.³ Se han celebrado foros acerca del tema, auspiciados por la Cámara de Comercio de Puerto Rico, el Departamento de Economía de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, la Asociación de Economistas de P. R., el Colegio de Contadores Públicos Autorizados, así como por otras instituciones. Se ha comentado el tema en diversos artículos en la prensa, así como en programas de opinión o análisis en la radio y la televisión.⁴ También, las asambleas de socios de la Cámara de Comercio de Puerto Rico, la Asociación de Industriales, MIDA y otras asociaciones empresariales han aprobado resoluciones favoreciendo la adopción de un sales tax, mientras que la Asociación de Economistas de Puerto Rico aprobó una resolución a favor de que se adopte un IVA. El Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico, comisionó un estudio para comparar ambos impuestos y evaluar el papel que podrían desempeñar en el sistema impositivo puertorriqueño. El Secretario de Hacienda, CPA Antonio Flores Galarza, declaró que ha contratado a un grupo de trabajo para que estudie y proponga una reforma en los impuestos, la cual deberá incluir la adopción de un sales tax o de un IVA.⁵

La enumeración anterior no es completa, pero basta para ilustrar la atención pública al tema de adoptar en Puerto Rico un gravamen general al consumo. Dada la aparente falta de experiencia local con este tipo de impuesto, la discusión se ha centrado en experiencias ocurridas en otros sitios. Para el impuesto sobre las ventas de detallistas o sales tax, las referencias son los 45 estados de los Estados Unidos que gravan ese impuesto, a los niveles estatal o local, así como los gobiernos provinciales del Canadá, que también lo tengan. Para el impuesto sobre el valor añadido, las referencias son la Unión Europea, el gobierno nacional de Canadá y el resto de los casi 130 países que han adoptado el impuesto a partir de 1948.

El “sales tax” que hubo en Puerto Rico

En ese ambiente, sucedió que un día estaba revisando, con otro propósito, informes económicos que radicaron los gobernadores de Puerto Rico a las autoridades federales, durante la década de los años treinta del siglo XX. Para mi sorpresa, encontré que en las secciones

² Véase, por ejemplo, Miguel Díaz Román, “Reforma Contributiva para el año 2005” *El Nuevo Día*, 3 de septiembre de 2003, páginas 4 y 5. En dicho artículo se cita al Secretario de Hacienda, CPA Juan Flores Galarza, diciendo que: “los objetivos de la reforma que buscan: elevar sustancialmente las recaudaciones por medio de un aumento en la base contributiva; hacer justicia para que los individuos y las corporaciones contribuyan al erario sin lesionar su capacidad económica; simplificar los procesos de pagos de contribuciones y mejorar la fiscalización de la agencia.” (página 5)

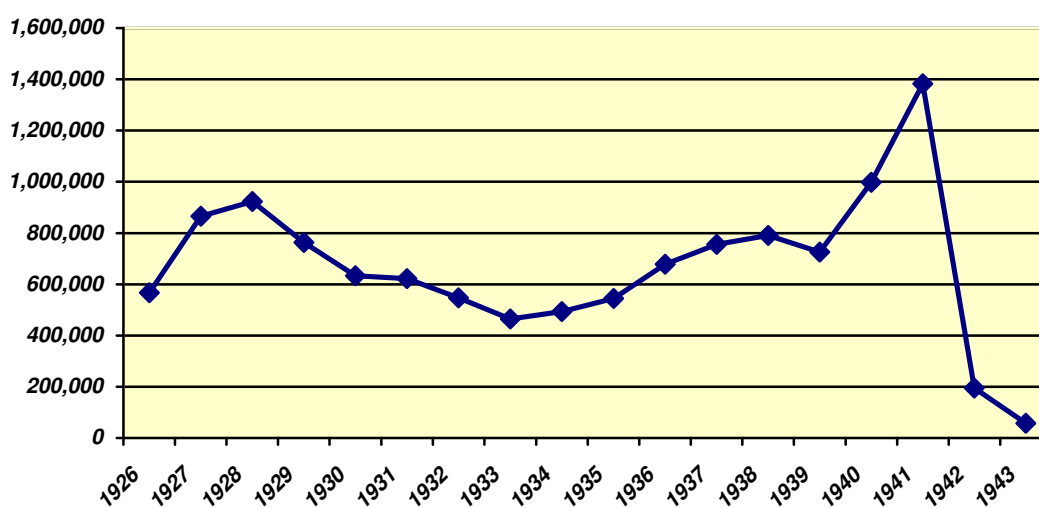
³ Véase la Resolución de la Cámara de Representantes 3005 de 2002.

⁴ Por ejemplo, el programa *Usted Decide* del Canal 6 de televisión, 18 de septiembre de 2003.

⁵ Miguel Díaz Román, *op. cit.*, pág. 4.

correspondientes al Comisionado de Hacienda se informaba un renglón de recaudaciones denominado sales tax. Al revisar informes para años anteriores y posteriores, encontré que esa partida, por concepto de sales tax, se comenzó a informar en el año fiscal 1925-26 y continuó hasta 1942-43. Me pareció que éste era un asunto que ameritaba alguna atención, pues era posible que hubiese una experiencia local para guiar la discusión que tiene lugar al presente. Particularmente intrigante fue el hecho de que la memoria social pareció borrar esa experiencia, pues ningún colega o profesional consultado conocía de la existencia del sales tax puertorriqueño, a pesar de la importancia que, como se verá, llegó a tener el impuesto para el fisco puertorriqueño.

Recaudaciones Fiscales del "Sales Tax" de Puerto Rico



Fuente: *Report of the Governor of Porto Rico*, años 1926 a 1943

Diagrama 1

En el Diagrama 1 se aprecia que el sales tax local fue un impuesto con buena capacidad recaudadora. A excepción del período entre 1928-29 y 1932-33, los ingresos fiscales producto de este gravamen mostraron una tendencia hacia el crecimiento. El año fiscal en que se adoptó el este impuesto, 1925-26, generó el 6.5 por ciento del ingreso fiscal de fuentes internas y el 4.9 por ciento del ingreso fiscal del Gobierno Insular. Para el año fiscal 1940-41 su participación en los ingresos fiscales aumentó, de suerte que generó el 8.2 por ciento de las rentas fiscales de fuentes internas y el 6.2 por ciento del ingreso fiscal total del gobierno.^{6, 7}

⁶ Report of the Governor of Porto Rico, 1941.

⁷ A modo de comparación, las recaudaciones en el año fiscal 2002 provenientes del arbitrio general del 5 por ciento, que es el impuesto indirecto de base amplia que existe al presente, correspondieron al 6.6% de las rentas periódicas netas de fuentes estatales del Gobierno del E.L.A. y al 4.6% de las rentas periódicas totales. (Junta de Planificación, Informe económico a la Gobernadora 2002: Apéndice estadístico, Tabla 27.)

Porcentaje del "Sales Tax" las Recaudaciones Fiscales de Fuentes Internas

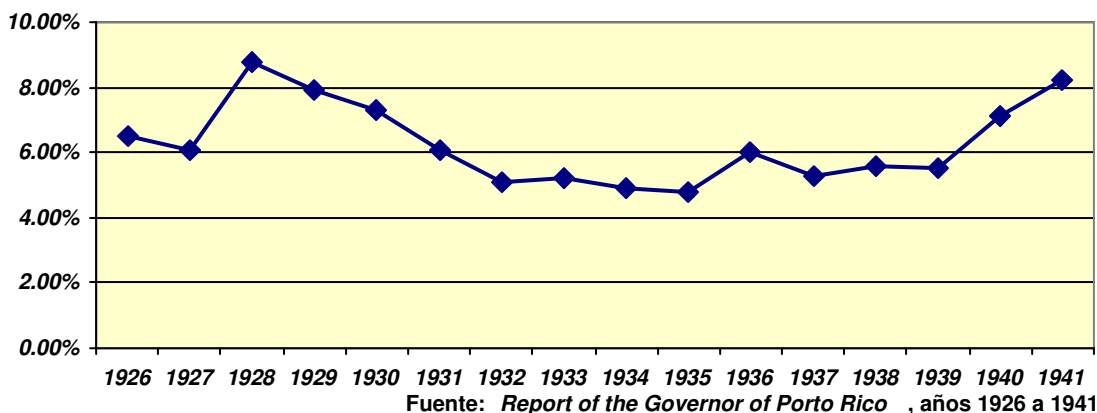


Diagrama 2

El Diagrama 2 presenta las recaudaciones del impuesto como porcentaje del total de ingresos fiscales de fuentes internas para el período entre 1925-26 a 1940-41. Se observa que dicho porcentaje aumentó durante los tres primeros años de vigencia del impuesto, para después mostrar un patrón de declinación hasta 1934-35, pero que a partir del siguiente año fiscal vuelve a registrar un patrón de crecimiento, que se acelera en los años 1939-40 y 1940-41. El valor mínimo del porcentaje es 4.8 por ciento del ingreso fiscal de fuentes internas y el máximo es 8.8 por ciento.

Evaluado para todo el período de vigencia del impuesto, éste muestra una tasa de boyancia mayor a la del sistema impositivo como un todo. Entre los años fiscales 1925-26 a 1940-41, este denominado sales tax registró una tasa de crecimiento anual promedio de 6.12 por ciento en sus recaudaciones, mientras que la tasa de crecimiento anual del ingreso fiscal de fuentes internas promedió 4.46 por ciento y el total del ingreso fiscal creció a una tasa anual promedio de 4.44 por ciento.

Tabla 1
Recaudaciones del "Sales Tax"

Recaudaciones	1925-26	1940-41
Dólares	\$567,383	\$1,382,333
Porcentaje del ingreso fiscal interno	6.5%	8.2%
Porcentaje del ingreso fiscal total	4.9%	6.2%

Fuente: Report of the Governor of Porto Rico, años 1926 y 1941.

Este impuesto, que recaudó \$1.4 millones en el año fiscal 1940-41, apenas generó \$195,335 en el año 1941-42 y \$56,955 en el 1942-43, desapareciendo en años subsiguientes. Resulta aparente que el impuesto se derogó en 1940-41 y que los ingresos fiscales en los dos últimos años fueron cobros rezagados. Dada esa información, el siguiente paso es localizar a la ley que derogó al impuesto, con la esperanza de que su exposición de motivos explique las causas para eliminarlo, a pesar de su demostrada capacidad recaudadora.

El denominado sales tax puertorriqueño se derogó mediante la Ley Número 29 del 12 de abril de 1941. Esta ley es una extremadamente escueta, con una extensión de una página y seis líneas. No incluye una Exposición de Motivos, limitándose a establecer que se derogan todas las secciones de la Ley Núm. 85 del 20 de agosto de 1925,⁸ según enmendada, que tenían que ver con el impuesto denominado derecho sobre ventas.⁹ Lo otro que dispone esta ley es derogar cualquier otra legislación que esté en conflicto con ella y que tendrá efecto noventa días después de su aprobación.

Resulta que esa ley no provee información acerca de las causas para derogar al impuesto de derecho sobre ventas o sales tax local, pues se limita a establecer que lo deroga, sin dar razones para ello. Lo escueto de la ley causa perplejidad, por lo que se recurrió a buscar en los programas electorales del partido político con mayoría legislativa para la fecha, con la esperanza de identificar las razones para abolir al sales tax puertorriqueño.

El Programa Económico y Social del Partido Popular Democrático de 1940 presenta una visión de futuro para la sociedad, la que conlleva realizar transformaciones socioeconómicas sustantivas para hacerla realidad, proponiendo medidas concretas dirigidas a esa transformación. Con respecto al impuesto bajo análisis, dicho Programa propone:

“Revisión completa de la Ley de Arbitrios para que, garantizando ingresos suficientes para las necesidades de nuestro Gobierno, propenda a la protección y fomento de industrias nativas y permita, muy especialmente, la derogación total y absoluta del impuesto conocido con el nombre de 2% así como aquel que grava la sal.”¹⁰

El “impuesto conocido con el nombre de 2%” es el de derecho sobre ventas o sales tax. Como se propuso en el Programa, éste se derogó, en forma “total y absoluta”, por la Ley Núm. 29 del 12 de abril de 1941, a las pocas semanas de haber logrado el Partido Popular Democrático la mayoría parlamentaria. Se observa que el programa electoral es escueto acerca del asunto y no explica las razones para derogar el impuesto.

El programa electoral del partido para las elecciones de 1944 no menciona el asunto. Por su parte, el Programa Económico y Social propuesto para las elecciones de 1948 establece que:

“El Partido Popular Democrático seguirá orientando su política fiscal a base del principio de que la carga tributaria deberá gravitar sobre los contribuyentes que estén en condiciones de soportarla. No favorecemos las contribuciones que pesan

⁸ Ésa era la “Ley de Rentas Internas de Puerto Rico” de 1925.

⁹ La Ley Núm. 29 de 1941 deroga las secciones 62 a 83 de la Ley Núm. 85 de 1925, que son las secciones de dicha ley que corresponden a las disposiciones referentes al impuesto de derecho sobre ventas.

¹⁰ Partido Popular Democrático, Programa Económico y Social, 1940, pág. 11.

sobre la masa consumidora. Por eso derogamos el impuesto sobre las ventas y la contribución sobre la sal.”¹¹

Esa declaración en el programa electoral de 1948 del Partido Popular Democrático ofrece una justificación, basada en principios ideológicos de equidad, para derogar al sales tax local. El partido establece que no considera que la tributación al consumo sea equitativa, por lo que declara como un logro la derogación del impuesto.

El criterio se reafirma más adelante en el mismo programa electoral de 1948, cuando el Partido declara su preferencia por la tributación al ingreso, a la vez que señala como un logro las reformas tributarias que llevó a cabo durante sus siete años previos de gobierno, las cuales resultaron en aumentar sustancialmente las recaudaciones por concepto del impuesto al ingreso:

“Mantendremos en líneas generales la vigente legislación de contribuciones sobre ingresos, preservando el sano principio de que a mayores beneficios corresponde una mayor responsabilidad en las cargas públicas. Al asumir la responsabilidad pública el Partido Popular Democrático en 1941, el Tesoro de Puerto Rico recibía por concepto de contribuciones sobre ingresos poco más de dos millones de dólares. Bajo la ley aprobada por el Partido Popular Democrático ingresaron en el Tesoro este año más de treinta millones de dólares, que permiten al Gobierno llevar adelante su programa de escuelas, hospitales, caminos y otros servicios públicos indispensables.”¹²

Parece que el misterio comienza a aclararse. El Partido Popular Democrático derogó un impuesto, que era un buen recaudador de ingreso fiscal, por considerarlo contrario a la equidad social. Esa medida estuvo acompañada, entre otras, por una revisión del sistema tributario, aumentando el gravamen sobre el ingreso. La tributación al ingreso es generalmente reconocida como el gravamen que mejor se ajusta al principio de habilidad para pagar, por lo que las medidas adoptadas siguen la línea general de promover una mayor equidad fiscal.

La estructura del “sales tax” puertorriqueño

Antes de concluir este análisis, conviene analizar en mayor detalle la estructura de ese impuesto denominado derecho sobre ventas o sales tax. Él se estableció en la Ley Número 85 del 20 de agosto de 1925, la cual se adoptó como respuesta a una situación de emergencia fiscal.¹³ La Ley consta de 110 secciones, divididas en siete títulos y un título preliminar que la

¹¹ Partido Popular Democrático, Programa Económico y Social, 1948, pág. 32. En la página 30, el mismo programa declara que: “En cuanto al comercio, el Partido Popular Democrático eliminó desde los comienzos de su gobierno el tributo de 2% sobre ventas, indeseable como carga económica tanto como por la fiscalización officiosa que requería.”

¹² Ibid.

¹³ La Sección 110 de la Ley establece que: “Por la presente se declara que existe una emergencia para que esta Ley rija inmediatamente, y, por tanto, regirá desde su aprobación, excepto en cuanto a la imposición y pago de licencia que comenzará regir el primero de octubre de 1925.” No se aclara cuál es esa emergencia, pero sí se observa que la deuda del Gobierno Insular, que fue de \$11.9 millones en el año fiscal 1921-22 y \$12.7 millones en 1922-23, aumentó a \$16.8 millones en 1923-24 y a \$20.5 millones en 1924-25, un incremento de 61.4% en apenas dos años. (Veáse Report of the Governor of Porto Rico, 1922 a 1925.)

nombra con el título de Ley de Rentas Internas de Puerto Rico. Ella establece disposiciones para el gravamen de impuestos indirectos en Puerto Rico, específicamente arbitrios (secciones 16 a 61), impuesto de derecho sobre ventas (secciones 62 a 83) y las licencias (secciones 84 a 92). La Sección 1 se refiere al título de la Ley, las secciones 2 a 15 son de definiciones y las secciones 94 a 110 son de naturaleza administrativa y legal.¹⁴ Como es frecuente con la legislación tributaria, la Ley Núm. 85 de 1925 fue objeto de diversas enmiendas, incluyendo a la Ley Núm. 29 del 12 de abril de 1941, que derogó al impuesto de derechos sobre ventas.¹⁵

La base del impuesto de derecho sobre ventas se define en la Sección 62 de la Ley, la cual establece:

“Se impondrá y cobrará sobre las ventas de cualesquiera artículos objeto de comercio, que no estén especificados en la sección 16 de esta Ley,¹⁶ o exentos de contribución según lo dispuesto en la misma, una contribución del dos (2) por ciento sobre el precio o valor de las ventas diarias, bien de contado o bien a

¹⁴ Esta Ley no cubre a los impuestos directos (sobre ingreso, propiedad y herencias y donaciones), los cuales estaban establecidos por legislación aparte.

¹⁵ Las enmiendas que tuvo la Ley Núm. 85 de 1925, previas al 12 de abril de 1941, fueron las siguientes:

1. Ley Número 10 del 16 de julio de 1926.
2. Ley Número 17 del 17 de julio de 1927.
3. Ley Número 18 del 19 de abril de 1928.
4. Ley Número 86 del 23 de abril de 1928.
5. Ley Número 74 del 6 de mayo de 1930.
6. Ley Número 83 del 6 de mayo de 1931.
7. Ley Número 84 del 7 de mayo de 1931.
8. Ley Número 89 del 11 de mayo de 1931.
9. Ley Número 18 del 25 de abril de 1932.
10. Ley Número 11 del 21 de julio de 1932.
11. Resolución Conjunta Número 13 del 18 de abril de 1933.
12. Ley Número 11 del 22 de agosto de 1933.
13. Ley Número 108 del 15 de mayo de 1936.
14. Ley Número 146 del 9 de mayo de 1938.
15. Ley Número 205 del 15 de mayo de 1938.
16. Ley Número 315 del 15 de mayo de 1938.
17. Ley Número 2 del 31 de agosto de 1938.
18. Ley Número 14 del 9 de septiembre de 1938.
19. Ley Número 18 del 9 de septiembre de 1938.
20. Ley Número 57 del 28 de abril de 1939.
21. Ley Número 157 del 13 de mayo de 1939.
22. Ley Número 158 del 13 de mayo de 1939.
23. Ley Número 159 del 13 de mayo de 1939.
24. Ley Número 4 del 25 de mayo de 1939.
25. Ley Número 22 del 18 de junio de 1939.
26. Ley Número 16 del 8 de abril de 1940.

¹⁶ La Sección 16 de la Ley Núm. 85 de 1925 enumera los diferentes artículos y servicios sujetos al pago de arbitrios, incluyendo la tasa tributaria a gravar en cada caso. Resulta así que el impuesto de derecho sobre ventas excluye de su base a las mercancías gravadas por arbitrios.

crédito, de dichos artículos, la cual contribución deberá pagar al final de cada mes la persona que haya efectuado dichas ventas.”

Las secciones 63 a 82 de la Ley, establecen procedimientos para la administración del impuesto, incluyendo penalidades para los contribuyentes por diferentes tipos de faltas en el cumplimiento de la ley y pago del impuesto. Se exime del mismo a las empresas cuyo volumen mensual de venta no exceda \$100 y a las siguientes mercancías:

1. La venta de víveres, comestibles y productos alimenticios;
2. La de gas fluido;
3. La de corriente eléctrica;
4. La de abonos y fertilizantes, así como las de toda materia prima que se utilice en elaboración de abonos y fertilizantes;
5. La de carbón vegetal y leña;
6. La de joyas y piedras preciosas y semipreciosas;
7. Las ventas que hicieran los agricultores de productos de sus cosechas y ganado;
8. La venta de periódicos y sus anuncios y obras literarias, científicas, filosóficas y libros de texto para las escuelas públicas.

Se observa que la base tributaria es toda venta, sin limitarla a las ventas de detallistas. Así que éste es un impuesto sobre transacciones y no sobre las ventas de detallistas.^{17, 18} El impuesto de derecho sobre ventas no es un impuesto al consumo, pues su base, además de incluir a la mayoría de los bienes de consumo que no sean alimentos, abarca a los insumos,¹⁹ a los bienes de capital y a las exportaciones.

Debe observarse que, de los impuestos indirectos de base amplia, el impuesto sobre transacciones es el más ineficiente.²⁰ Este tipo de impuesto, además de generar un efecto cascada, produce piramidación en los impuestos.

El efecto cascada tiene lugar cuando se grava un impuesto en una etapa intermedia en la cadena de distribución y el gravamen se incorpora en el precio de venta de la mercancía, en esa etapa intermedia. La incorporación del impuesto en el precio resulta en un aumento en el costo para el comprador. Éste usualmente aplicará su margen bruto de ganancias a su precio de compra, que incluye al impuesto, por lo que el precio que el consumidor paga por la mercancía

¹⁷ La actual patente municipal, que gravan los municipios de Puerto Rico, es un impuesto sobre transacciones que está vigente en la actualidad.

¹⁸ Que este impuesto de derechos sobre ventas se gravaba sobre todas las transacciones comerciales queda claro en la Sección 69 de la Ley, la cual dispone que: “Todo fabricante, traficante al por mayor, traficante al detalle, representante, comisionista o cualquier otra persona que efectúe operaciones de venta, estará obligado, al ser requerido para ello por oficiales del Departamento de Hacienda debidamente autorizados, a presentar libros o libretas de contabilidad y cualquier otro comprobante relacionado con las compras o ventas que efectúe y permitir que dichos funcionarios examinen libros y documentos y tomen nota de cualquier asiento efectuado en los mismos.”

¹⁹ Los únicos insumos exentos del gravamen son el gas, la electricidad y los abonos y fertilizantes.

²⁰ Sobre el particular, véase el trabajo clásico de Ann Friedlander, “Indirect Taxes and Relative Prices”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. LXXXI, 1967, págs. 125 a 139.

aumenta en un monto mayor a las recaudaciones fiscales.²¹ El efecto cascada es una carga excesiva²² de este tipo de impuesto, que da lugar a ineficiencias en la producción y en el intercambio.

La piramidación del impuesto ocurre porque se gravan los insumos que se utilizan para producir la mercancía y, después, se grava el impuesto a la mercancía en cada una de las diferentes etapas por las que pase en la cadena de distribución, hasta llegar a la venta final al consumidor. Como el impuesto pagado se incorpora al precio de venta de la mercancía en cada transacción, resulta que se paga impuesto sobre los impuestos previamente gravados a la mercancía. Mientras mayor sea el número de transacciones que ocurran en el proceso de producción y distribución de la mercancía, mayor será el monto del impuesto que se termine pagando y, en consecuencia, mayor el contenido de impuesto en su costo y precio final. Resulta así que el impuesto introduce distorsiones asimétricas en el sistema de precios relativos en la economía.²³

Este tipo de impuesto sobre transacciones también resulta en consecuencias indeseadas sobre la inversión y las exportaciones. Al gravar los bienes de capital, pero no al trabajo, introduce una distorsión en los precios relativos de los factores, a favor de los procesos productivos que sean más intensivos en el uso del trabajo. Ello crea un estímulo para la creación de empleo en el corto plazo; pero, al crear estímulos negativos para la inversión en capital, resulta en limitar las oportunidades para aumentar la productividad en la economía. De esa manera, restringe la capacidad de la economía para crecer y, por ende, para crear empleos en el largo plazo.

El gravamen a las exportaciones resultante de este tipo de impuesto plantea problemas más serios. Se ha de tener en cuenta de que Puerto Rico es una economía insular, donde el comercio exterior es esencial para su viabilidad. Los precios de las mercancías de exportación están usualmente determinados por el mercado mundial, por lo que el productor local tiene que aceptarlos.²⁴ Así que la incidencia de un impuesto gravado sobre las exportaciones usualmente recae sobre el vendedor. Por lo tanto, el efecto de este tipo de impuesto es reducir la tasa de ganancias y el rendimiento de las inversiones en las industrias gravadas. Esas disminuciones son proporcionalmente mayores a la tasa tributaria, porque el impuesto sobre transacciones se

²¹ El monto absoluto del aumento en el precio será mayor al ingreso fiscal, aunque el incremento proporcional en el precio será igual a la tasa impositiva.

²² Para una discusión acerca del concepto de carga excesiva de un impuesto y sus consecuencias de ineficiencia, véase a Joseph E. Stiglitz, *Economics of the Public Sector*, 3ra. Edición. New York: W. W. Norton, 2000, capítulos 17 a 19.

²³ Por ello es que un impuesto sobre transacciones da lugar a ineficiencias en la producción y en el intercambio, disminuyendo la capacidad de la economía para generar ingreso y empleo. A mayor sea la tasa del impuesto, mayores serán las distorsiones que produzca y mayor el grado resultante de ineficiencia.

²⁴ La excepción a ese principio general ocurre cuando un productor o un país tiene el control sobre la producción de una proporción alta del total de la oferta mundial de una mercancía de exportación. En ese caso, el productor o país tiene poder de mercado sobre los precios mundiales y los impuestos pueden ser trasladados, al menos parcialmente, por la vía de aumentos en el precio de la mercancía. Tales son los casos de Arabia Saudita en el mercado de petróleo y de la República de Sur África en el mercado de diamantes.

piramida, aumentando así los incentivos adversos para la inversión en las industrias de exportación.²⁵

Nunca es afortunado adoptar un impuesto que grave a las exportaciones, pero fue particularmente poco oportuno adoptarlo en 1925. Se ha de recordar que la enmienda constitucional de la Prohibición entró en vigor en los Estados Unidos a fines de 1920. Ella declaró ilegal la producción, transportación y venta de alcohol en todo el territorio nacional; eliminando así las oportunidades para continuar la producción y venta de ron de Puerto Rico en el exterior. Así, en una situación donde era oportuno promover la inversión en nuevas industrias de exportación, se adoptó un impuesto con efectos diametralmente opuestos.

Resumen y conclusiones

El impuesto de derecho sobre ventas, que estuvo en vigor entre 1925 y 1941 en Puerto Rico, que se informaba con el nombre de sales tax en los documentos oficiales, resultó no ser lo que se conoce en inglés como un sales tax, sino que era un impuesto sobre transacciones o transaction tax. Un equívoco de este tipo no es extraño, ni con este impuesto, ni en Puerto Rico. En América Latina era frecuente que sus sistemas tributarios incluyeran impuestos sobre transacciones y que se les denominara “impuesto sobre las ventas”. Esos impuestos latinoamericanos sobre transacciones se fueron sustituyendo, a partir de fines de la década de los setenta, por impuestos sobre el valor añadido. Por su parte, la terminología tributaria en Puerto Rico, aún hoy, está llena de equívocos. El crédito por dependientes en el impuesto sobre el ingreso no es un crédito, sino una deducción. A la amnistía tributaria del año 2002 se le llamó incentivo. El arbitrio general del 5 por ciento no es un arbitrio, sino un impuesto sobre las ventas de manufactureros e importadores. A los impuestos directos se llama contribuciones. La lista continúa, pero esos ejemplos bastan para ilustrar el punto.

Las razones para esos equívocos en la terminología tributaria pueden ser variadas. Independientemente de las razones, esos cambios de nombre resultan en imprecisiones en el análisis y confusión, que pueden resultar en ofuscar la discusión y dar lugar a que se tomen decisiones equivocadas.

Por otra parte, el análisis presentado indica que la derogación del impuesto de derecho sobre ventas en 1941 fue una decisión correcta, a pesar de la probada capacidad recaudadora del impuesto. Las razones aducidas de equidad, en el Programa Económico y Social del Partido Popular Democrático, son correctas, pues el impuesto era uno de tipo regresivo y sus recaudaciones se sustituyeron con un impuesto progresivo al ingreso. Además, las ineficiencias y distorsiones que ocasionaba el impuesto, particularmente sus efectos adversos sobre la

²⁵ El efecto es diferente para las industrias que producen mercancías para el consumo local. En el caso del consumo local, las empresas típicamente pueden trasladar toda o parte de la incidencia del impuesto. Cuánto del impuesto pueden trasladar a los consumidores depende de las elasticidades-precio de la demanda y oferta de las mercancías en el mercado. Mientras más inelástica sea la demanda y más elástica la oferta, mayor es la proporción del impuesto que los productores pueden trasladar por la vía de aumentos en los precios. Así resulta que la incidencia del impuesto no es homogénea para este tipo de impuesto, creando distorsiones en precios y asignación de recursos, las cuales son difíciles de prever.

producción e inversión en industrias de exportación, dan razones de peso para derogar a ese impuesto.

A pesar de que el impuesto bajo consideración no fue uno sobre las ventas de detallistas, la experiencia del denominado sales tax que hubo en Puerto Rico puede ser útil para sacar lecciones aplicables a la situación actual. Tanto en 1925 como hoy, el acicate para reformar al sistema tributario es la presencia de una crisis fiscal. Hoy se debe evitar el error, incurrido en 1925, de adoptar el criterio único de buscar un impuesto que sea un buen recaudador de ingresos fiscales, pasando por alto las otras propiedades o consecuencias que pueda tener tal impuesto. La adopción del impuesto de derecho sobre ventas en 1925 proveyó un instrumento efectivo para allegar ingresos fiscales deseados. Sin embargo, al no tomar en consideración los serios efectos adversos del impuesto sobre eficiencia y equidad, se adoptó un gravamen que no sólo era inicuo, sino que también puso importantes frenos a la capacidad de la economía para su crecimiento. Dada la importancia recaudadora del impuesto, sus efectos adversos sobre la economía no debieron ser despreciables. Así, en el justificable afán por resolver el problema fiscal del presente, se tomó una medida que creó mayores problemas. Es que las transformaciones estructurales en un sistema impositivo siempre acarrearán consecuencias sustantivas, positivas o negativas, sobre los incentivos, el nivel y la composición de la actividad económica. De ahí la importancia de analizar todas las consecuencias de cualquier cambio en impuestos dentro del contexto del sistema tributario en su totalidad.

Por su parte, la decisión del Partido Popular Democrático de derogar el impuesto sobre transacciones, denominado derecho sobre ventas, como una de sus primeras medidas al advenir al poder político del gobierno, fue una arriesgada pero, sin lugar a dudas, acertada. La nueva administración del gobierno decidió derogar un impuesto que generaba el 8.2 por ciento del ingreso fiscal de fuentes internas, lo que planteó un riesgo para el fisco. Como se vio, los documentos examinados, emitidos por los nuevos gobernantes son muy escuetos acerca del asunto, aunque resulta evidente de que estaban conscientes de las inequidades e ineficiencias a que daba lugar el impuesto. Pero la parquedad en la exposición del tema puede ser elocuente.

El programa electoral del partido para las elecciones de 1940, así como los examinados para las dos elecciones siguientes, plantean una visión definida acerca de cómo debería ser la sociedad, incluyendo la dirección de las transformaciones socioeconómicas requeridas para alcanzar esa visión. Ese programa electoral, denominado Programa Económico Social, no se limitaba a ofrecer un catálogo de beneficios para sectores sociales, con el fin de articular una coalición ganadora para las elecciones; sino que definía una visión de largo plazo para la sociedad, junto a medidas a tomar para hacer realidad a esa visión. En tal contexto, era evidente la incongruencia de un impuesto sobre transacciones dentro del modelo de transformación social contenido en la visión gubernamental. La visión de futuro del partido de gobierno definía sus cursos de acción, incluyendo una reforma estructural al sistema impositivo. Un impuesto sobre transacciones era claramente incongruente con la visión social adoptada y, por ende, con la reestructuración tributaria a realizar. Como la inconsistencia era tan obvia, no se requería mucha explicación, por lo que la parquedad podía prevalecer.

De esa manera la experiencia es aleccionadora, en cuanto a la importancia de disponer de una clara visión de futuro al diseñar un sistema impositivo. La definición de la estructura tributaria para una sociedad es mucho más que un asunto de contabilidad, referente a generar ingresos suficientes para financiar gastos gubernamentales. Es decidir cómo se han de distribuir los recursos entre los sectores público y privado, qué conductas y actividades se han de estimular y cuáles se han de reprimir, y cómo se desea redistribuir el ingreso entre los miembros de la sociedad. Así, al diseñar un sistema impositivo, se establecen parámetros que configuran al tejido social y establecen oportunidades y limitaciones para el desarrollo futuro de esa sociedad.

Como el sistema tributario siempre tendrá consecuencias sobre todo ese amplio conjunto de factores, diseñarlo sin visión y análisis resultará en consecuencias no intencionadas e imprevistas, lo cual es la receta para la crisis recurrente, porque ella es estructural por diseño, aunque ésa no haya sido la intención.