FUNDACIÓN COLEGIO CPA PUERTO RICO

Resumen Ejecutivo

Radiografía estructural del sistema contributivo de Puerto Rico y sus principales distorsiones económicas

noviembre, 2026

ABEXUS ANALYTICS

Decoding Complexity.
Driving Decisions.

Resumen Ejecutivo

El sistema contributivo constituye una de las principales estructuras mediante las cuales el Gobierno financia sus operaciones, pero su importancia económica trasciende ampliamente el recaudo. La forma en que se definen las bases contributivas, las tasas, las exenciones, los créditos y los tratamientos preferenciales modifica los incentivos que enfrentan hogares y empresas y, por tanto, puede influir sobre decisiones de trabajo, consumo, ahorro, inversión, financiamiento, localización y organización empresarial.

Este estudio presenta una radiografía estructural del sistema contributivo de Puerto Rico con el objetivo de entender no solamente cuánto recauda, sino cómo recauda, quién lleva la carga contributiva y qué decisiones económicas pueden estar siendo alteradas por su diseño. El análisis parte de una premisa fundamental. Una diferencia contributiva no constituye necesariamente una distorsión injustificada. Algunas disposiciones persiguen objetivos legítimos de equidad, desarrollo económico o corrección de externalidades. La pregunta relevante es si el beneficio económico o social que persigue una disposición justifica el costo que introduce y si ese mismo objetivo podría alcanzarse de una forma más sencilla y con menos distorsiones.

Una de las principales conclusiones del estudio es que el sistema contributivo de Puerto Rico presenta un elevado grado de distorsión y fragmentación. Esta condición no responde únicamente a la existencia de múltiples impuestos. A través del tiempo, el sistema ha incorporado nuevas tasas, excepciones, exenciones, créditos, regímenes opcionales, decretos, tratamientos preferenciales, reglas especiales y particularidades técnicas que se superponen unas sobre otras. A esto se suma una concentración de la carga contributiva en una proporción pequeña de individuos y negocios.

Muchas de estas disposiciones surgieron para atender objetivos fiscales, económicos o sociales particulares. Sin embargo, su acumulación ha producido una estructura cada vez más compleja, en la cual contribuyentes y empresas enfrentan cargas muy distintas dependiendo de la fuente del ingreso, la forma jurídica utilizada, la actividad económica, el municipio, el acceso a un incentivo o incluso el momento en que se realiza una transacción.

La frecuencia con la que se ha modificado el sistema refuerza esta conclusión. Se identificaron 152 modificaciones contributivas entre 1994 y 2025, de las cuales 98 ocurrieron desde 2011. Esto equivale a alrededor de seis modificaciones anuales durante ese último periodo. Solamente el IVU acumula cerca de 21 cambios desde su implementación. Aunque muchas de estas modificaciones pudieron responder a necesidades legítimas, su acumulación aumenta los costos de cumplimiento, reduce

la previsibilidad y facilita que la planificación contributiva se convierta en una consideración relevante al momento de estructurar decisiones económicas. Esencialmente se ha utilizado el sistema contributivo para atender cualquier tema fiscal o económico que surge, independiente de si es la estrategia más efectiva.

En otras palabras, el sistema actual viabiliza que actores con mayor conocimiento, recursos o capacidad de planificación adapten la manera en que generan ingresos, organizan negocios, realizan inversiones o estructuran transacciones para obtener un tratamiento contributivo más favorable. Para el contribuyente individual, esa planificación puede ser racional. Para la economía en su conjunto, sin embargo, puede representar un costo cuando los recursos se asignan en función del tratamiento contributivo y no necesariamente de la alternativa más productiva.

Esta distinción es fundamental. Lo que resulta óptimo *para* un contribuyente bajo las reglas existentes no necesariamente es óptimo para la economía.

Históricamente, gran parte de las modificaciones al sistema contributivo de Puerto Rico han respondido a necesidades inmediatas de recaudo, alivio fiscal o promoción de actividades específicas. Estos objetivos son relevantes, pero una estructura diseñada principalmente desde la perspectiva de cuánto necesita recaudar puede terminar prestando menos atención a cómo recauda y a qué efectos económicos genera en el proceso.

Este estudio busca ampliar esa discusión. Su propósito no es simplemente identificar nuevas fuentes de recaudo ni evaluar cada impuesto de forma aislada. Busca establecer preceptos económicos y fiscales que permitan orientar el sistema hacia el crecimiento, el desarrollo económico, la competitividad, la equidad y la sostenibilidad de las bases contributivas.

Desde esta perspectiva, reducir distorsiones requiere un ejercicio de rebalanceo. La simplificación sistémica se convierte en una herramienta para disminuir costos de transacción, reducir diferencias injustificadas entre actividades económicamente comparables y permitir que las decisiones de inversión, trabajo y organización empresarial respondan en mayor medida a productividad y fundamentos económicos.

Simplificar, sin embargo, no significa eliminar toda diferenciación. Puerto Rico presenta una distribución de ingresos, una estructura demográfica y unas condiciones económicas que requieren preservar mecanismos de equidad y capacidad de pago. Por ello, el objetivo no debe ser alcanzar neutralidad absoluta, sino identificar qué diferencias son necesarias, cuáles generan beneficios que justifican su costo y cuáles simplemente se han acumulado sin una justificación económica suficientemente clara.

HALLAZGOS PRINCIPALES

Los principales hallazgos del estudio ayudan a dimensionar esa problemática.

1. Puerto Rico depende principalmente de los impuestos sobre ingreso, pero el sistema grava simultáneamente consumo, propiedad y actividad productiva

En el año fiscal 2025, los ingresos contributivos estatales examinados ascendieron a aproximadamente $13,374 millones. Las contribuciones sobre ingresos y ganancias constituyeron la principal fuente, con aproximadamente $7,773 millones, equivalentes a 58.1% del total. El IVU aportó alrededor de $3,721 millones, o 27.8%, mientras los arbitrios generaron aproximadamente $1,881 millones, o 14.1%. En conjunto, el IVU y los arbitrios representaron 41.9% de los recaudos examinados.

La dimensión municipal añade otra capa importante. Durante 2025, los recaudos contributivos municipales considerados en el estudio ascendieron a aproximadamente $2,408 millones. Las contribuciones sobre propiedad mueble e inmueble representaron conjuntamente 51.6% del total. Las patentes municipales aportaron 26.2%, el IVU municipal 13.2% y el arbitrio de construcción 9.0%.

La implicación es importante. La carga contributiva de un hogar no termina con la contribución sobre ingresos. Tampoco la de una empresa. Un negocio puede estar sujeto simultáneamente a contribución sobre ingresos, IVU sobre determinados insumos, patente municipal, contribución sobre propiedad mueble, inventario, arbitrios y otras obligaciones.

Por ello, el sistema debe analizarse como un conjunto. La interacción entre estas obligaciones puede producir efectos que no resultan evidentes cuando cada impuesto se estudia por separado.

2. Las tasas marginales no describen adecuadamente la carga contributiva de los individuos

La estructura regular de contribución sobre ingresos de individuos contiene tasas marginales de 0%, 7%, 14%, 25% y 33%. Sin embargo, las tasas marginales no equivalen a la proporción total del ingreso que finalmente paga un contribuyente. Créditos, deducciones, descuentos y otras disposiciones modifican de manera sustancial la responsabilidad contributiva efectiva.

La distribución de ingresos también condiciona el funcionamiento del sistema. En 2023, aproximadamente 59.8% de las planillas reportaron ingresos de hasta $25,000, pero ese grupo representó solamente 18.1% del ingreso bruto ajustado. Las planillas con ingresos superiores a $100,000 representaron apenas 4.2% del total, pero concentraron 32.0% del ingreso y fueron responsables del 62% de los recaudos de contribuciones sobre ingreso. Aquellas con ingresos superiores a $500,000

representaron solamente 0.3% de las planillas y concentraron aproximadamente 12% del ingreso reportado.

El Crédito por Trabajo modifica considerablemente la carga en los niveles bajos y moderados. En 2023 se distribuyeron aproximadamente $1,302.7 millones entre 695,568 planillas. Cerca de $1,079.3 millones correspondieron a montos reembolsables que excedieron la responsabilidad contributiva determinada.

Como resultado, la tasa efectiva neta agregada después del Crédito por Trabajo es negativa para los grupos de menor ingreso y permanece negativa hasta aproximadamente $30,000. A partir de $30,001 se torna positiva y aumenta progresivamente hasta alcanzar alrededor de 19.8% entre las planillas con ingresos superiores a $500,000. Todas estas tasas son agregadas, promedios por grupo que sirven como índice para administrar el sistema, pero que dentro de cada grupo esconden situaciones muy variables.

El segmento de contribuyentes con ingresos entre $40,000 - $60,000 (el cual incorpora la clase media) paga contribución sobre ingresos, IVU y arbitrios, pero recibe poco o ningún Crédito por Trabajo y es el grupo que más se reducirá por la demografía. Igualmente dado que este grupo contiene un alto número de asalariados es de los renglones de ingreso que menos opciones tiene para reducir su carga contributiva.

Adicionalmente existe una gran variación en las tasas efectivas de los individuos de acuerdo con su edad, su estado civil y si tributan como casados o por separado, profesión, inclusive por fuente de ingreso. Se debe evaluar si estas variaciones se deben mantener, ampliar, o eliminar.

3. La fuente del ingreso modifica significativamente la responsabilidad contributiva

El estudio encuentra diferencias importantes en la composición del ingreso según el nivel económico. En 2023, los salarios representaron aproximadamente 66.9% del ingreso bruto ajustado total reportado por individuos. Entre contribuyentes con ingresos de $25,001 a $50,000, aproximadamente 84.7% del ingreso provenía de salarios. Esa participación disminuye progresivamente a medida que aumenta el ingreso hasta representar solamente 15.6% entre contribuyentes con más de $500,000.

Esto significa que la clase media depende fundamentalmente del ingreso asociado al trabajo, mientras que en los niveles superiores aumenta considerablemente la importancia de otras fuentes.

La diferencia es relevante porque Puerto Rico no tributa todas las fuentes de ingreso de la misma manera. Mientras el ingreso regular puede enfrentar tasas marginales

de hasta 33%, determinados intereses están sujetos a tasas de 10%, los dividendos y ganancias de capital a 15%, y algunos ingresos derivados del alquiler residencial reciben tratamientos todavía más favorables.

El estudio estima que aplicar las tasas regulares a determinadas fuentes actualmente sujetas a tratamientos preferenciales podría generar alrededor de $225 millones adicionales. Esta cifra no implica que deba eliminarse todo tratamiento preferencial. Existen argumentos económicos para gravar de manera distinta determinados rendimientos de capital. Sin embargo, demuestra la magnitud de las diferencias creadas por la estructura actual.

Estas diferencias pueden afectar tanto la equidad como el comportamiento. Dos contribuyentes con aumentos similares en capacidad económica pueden enfrentar obligaciones muy distintas dependiendo de cómo se origine el ingreso. A su vez, un diferencial suficientemente amplio puede crear incentivos para transformar, reorganizar o reclasificar determinadas fuentes de ingreso.

4. Los regímenes opcionales y las discontinuidades crean incentivos que no necesariamente responden a productividad

La coexistencia de diferentes métodos de tributación permite que actividades económicas similares enfrenten cargas diferentes. En el caso de determinados servicios prestados por cuenta propia, el régimen opcional puede comenzar a resultar relativamente más favorable alrededor de $45,000 de ingreso, dependiendo de las circunstancias del contribuyente. Ello genera una ventaja que no está disponible de la misma manera para quien recibe exclusivamente ingresos salariales.

El problema se hace más evidente cuando existen discontinuidades. El estudio identifica un ejemplo corporativo en el que pasar de $100,000 a $100,001 de ingreso bruto puede aumentar la responsabilidad de aproximadamente $6,000 a $10,000. Es decir, un dólar adicional de ingreso podría estar asociado a aproximadamente $4,000 adicionales de contribución.

Estos saltos abruptos son particularmente distorsionantes porque generan incentivos directos para modificar el momento en que se reconoce ingreso, la estructura de facturación o incluso la manera en que se organiza la actividad.

Una estructura contributiva debería procurar que un dólar adicional de actividad económica no produzca cambios abruptos y desproporcionados en la obligación fiscal.

5. El sistema corporativo combina una alta concentración de recaudos con grandes diferencias entre bases y formas de hacer negocios

En 2021 se reportaron 52,330 corporaciones tributables. Aproximadamente 93.2% reportaron ingresos brutos de hasta $1 millón, pero en conjunto representaron solamente 14.5% de la responsabilidad contributiva corporativa.

En el otro extremo, apenas 70 corporaciones, equivalentes a aproximadamente 0.1% de las planillas, reportaron ingresos superiores a $50 millones. Este grupo concentró aproximadamente 50.6% del ingreso bruto corporativo y 41.5% de la responsabilidad contributiva.

Las tasas efectivas también demuestran la importancia de distinguir entre ventas y ganancias. Para el conjunto de corporaciones, la responsabilidad contributiva representó aproximadamente 3.9% del ingreso bruto y 31.7% del ingreso neto sujeto a contribución. Entre las corporaciones con más de $50 millones de ingreso bruto, las tasas correspondientes fueron 3.2% y 33.9%.

La tasa reducida sobre ingreso bruto de las empresas más grandes no implica necesariamente un tratamiento preferencial. En ese grupo, el ingreso neto sujeto representa alrededor de 9.4% del ingreso bruto. Esa relación puede responder a industria, márgenes, costos operacionales, intensidad de capital, pérdidas, deducciones u otros factores que la información agregada disponible no permite separar.

El hallazgo apunta a una consideración más amplia. La política contributiva empresarial no debe diseñarse únicamente alrededor del tamaño del negocio. La estructura de márgenes, la industria, la intensidad de capital, la forma jurídica y el régimen contributivo pueden tener mayor importancia que las ventas por sí solas. Por esta razón no se debe entrar a determinar qué industria debe recibir un trato preferencial o ajustar la tasa de acuerdo al ingreso de la corporación. Se debe proponer un sistema de contribuciones sobre ingreso para corporaciones que genere la menor cantidad de distorsiones y promueva la competencia y creación de negocios. Un sistema de una tasa fija se debe explorar.

6. El IVU funciona parcialmente como un impuesto sobre la producción

Uno de los hallazgos más importantes del estudio corresponde al IVU sobre transacciones intermedias. En teoría, un impuesto al consumo debe recaer principalmente cuando un bien o servicio llega al consumidor final. Cuando también grava bienes y servicios utilizados por empresas durante el proceso productivo, el impuesto puede incorporarse a los costos antes de que el producto llegue al consumidor. La tasa de Puerto Rico de 11.5% es la más alta en el contexto de EE. UU.

El estudio aproxima esta magnitud mediante un método residual. Para 2025, los recaudos totales considerados del IVU ascendieron a aproximadamente $4,039.9 millones, mientras el impuesto estimado atribuible al consumo final fue de aproximadamente $2,316.2 millones. La diferencia fue de $1,723.7 millones,

equivalente a aproximadamente 42.7% de los recaudos (comparable con el promedio de EEUU de 41.7%).

Esta cifra no representa una medición directa de cada transacción empresarial. Su propósito es aproximar cuánto del recaudo no se explica por el consumo final de los hogares. No obstante, su magnitud sugiere que una parte importante del IVU opera, en la práctica, como tributación sobre actividades productivas.

El Índice de Tributación Acumulada desarrollado en el informe produce un valor aproximado de 1.74. Esto implica que por cada dólar de IVU estimado sobre consumo final se observan aproximadamente $0.74 adicionales asociados a tributación acumulativa o productiva.

Esta carga no necesariamente se traslada íntegramente a precios. Dependiendo de las características del mercado, puede distribuirse mediante precios más altos, menores márgenes, menores remuneraciones, reducción de inversión o cambios en procesos productivos.

La distorsión surge precisamente porque diferentes industrias enfrentan estructuras distintas de insumos, capacidad de trasladar costos y posibilidades de reclamar exenciones. El mismo impuesto puede producir cargas económicas muy distintas entre sectores.

7. La tributación municipal grava activos y actividad aun cuando no exista ganancia

La estructura municipal contiene algunas de las distorsiones más claras identificadas en el estudio. La contribución sobre propiedad inmueble continúa utilizando valores derivados de precios y costos de 1957, mientras las tasas municipales fluctúan aproximadamente entre 8% y 12.5% sobre esa base histórica.

La antigüedad de la base puede producir diferencias importantes entre propiedades comparables. Dos propiedades con valores actuales similares pueden enfrentar obligaciones distintas dependiendo de cómo sus características se traducen al sistema de valoración histórico.

A ello se añade la amplitud de exenciones y exoneraciones. El informe estima que menos de 28% del valor de la propiedad inmueble y alrededor de 30% del valor de la propiedad mueble terminan pagando plenamente estos impuestos. De hecho, Puerto Rico genera 8% de los ingresos estatales y municipales del impuesto a la propiedad, comparado con 29% en promedio para estados de EE. UU.

El impuesto sobre inventarios merece particular atención. En 2025, de aproximadamente $548 millones facturados por propiedad mueble, alrededor de 56.5%, o más de $300 millones, correspondieron al componente de inventarios.

Este impuesto aumenta directamente el costo de mantener mercancía almacenada, independientemente de que se haya vendido o generado ganancias. Desde una perspectiva económica, puede incentivar a empresas a mantener niveles menores de inventario, alterar decisiones de almacenamiento y modificar cadenas de suministro.

En una economía insular que depende significativamente de bienes importados y que enfrenta riesgos asociados a interrupciones logísticas y eventos naturales, esta característica adquiere una relevancia que trasciende el recaudo municipal.

Un efecto similar ocurre con la patente municipal, la cual se calcula sobre el volumen de negocios, por lo que una empresa de márgenes reducidos, como un supermercado, puede pagar en proporción a su ganancia mucho más que otra con las mismas ventas y mayores márgenes.

8. La falta de indexación por inflación aumenta silenciosamente la carga contributiva

El sistema contiene múltiples cantidades y umbrales fijos que pierden valor real con el tiempo.

La deducción personal de $3,500 tendría un valor aproximado de $5,266 si se hubiese ajustado por inflación desde 2011 hasta 2026. La deducción por dependiente de $2,500 equivaldría aproximadamente a $3,762, mientras la correspondiente a veteranos de $1,500 alcanzaría alrededor de $2,257. Esto significa que el alivio contributivo originalmente diseñado se erosiona gradualmente sin que medie una decisión legislativa expresa.

El mismo fenómeno ocurre en el arbitrio sobre vehículos. En 2015, alrededor de 51% de los vehículos nuevos tenían precios inferiores a $30,000. Para 2026, esa proporción había disminuido a aproximadamente 14%. Como los umbrales del arbitrio no se han ajustado automáticamente por inflación, una proporción cada vez mayor de vehículos entra en los tramos superiores. El estudio estima que, utilizando 2025 como referencia, los consumidores pagaron más de $150 millones adicionales en arbitrios respecto a lo que habrían pagado utilizando umbrales ajustados por inflación.

Este proceso constituye una forma de lo que en inglés se conoce como *bracket creep*: el aumento de la carga contributiva causado por la inflación, sin que cambien las tasas.

9. Los incentivos pueden atraer capital, pero también pueden modificar artificialmente su asignación

Los incentivos contributivos han sido una herramienta central de política económica en Puerto Rico. Su justificación puede ser legítima cuando logran atraer actividad

económica adicional, compensar desventajas competitivas o generar externalidades que exceden su costo fiscal.

El problema surge cuando el diferencial entre una actividad incentivada y otra no incentivada es tan amplio que el tratamiento contributivo se convierte en un determinante fundamental de la rentabilidad de la inversión.

El sector turístico ofrece un ejemplo. Determinados proyectos pueden recibir créditos contributivos equivalentes a 30% o 40% de los costos elegibles, una tasa de contribución sobre ingresos de 4%, exenciones parciales sobre impuestos municipales y arbitrios de construcción y exenciones sobre determinadas compras. Esta tasa de 4% contrasta con la tasa marginal máxima de 37.5% a la que está sujeta una corporación regular en Puerto Rico, la cual supera por más de diez puntos el promedio combinado (federal y estatal) de EE. UU., de 25.5%.

El estudio también presenta el ejemplo de profesionales incentivados. En el escenario analizado, dos médicos con ingresos de $250,000 podrían enfrentar obligaciones sustancialmente diferentes. El médico incentivado tendría una obligación contributiva estimada cercana a $9,860, mientras un médico bajo el régimen regular enfrentaría aproximadamente $66,006.

Estos ejemplos no demuestran que los incentivos sean incorrectos. Demuestran que el diferencial contributivo puede ser suficientemente grande como para modificar la rentabilidad relativa de actividades económicamente comparables. Por ello, el análisis de un incentivo no debe limitarse a cuánto recaudo deja de recibir el Gobierno. Debe preguntarse cuánto de la actividad observada es verdaderamente adicional y cuánto habría ocurrido aun sin el beneficio.

El objetivo de un incentivo debe ser inducir actividad económica adicional, no simplemente transformar una actividad que ya habría ocurrido en una actividad con menor carga contributiva.

10. La complejidad se ha convertido en un costo económico por sí misma

El sistema contributivo no genera costos únicamente cuando se paga una contribución. También existen costos asociados a entenderlo, administrarlo y cumplir con él. Empresas y hogares utilizan contadores, abogados, empleados, sistemas tecnológicos y tiempo administrativo para interpretar reglas, presentar planillas, realizar pagos, conciliar cuentas y adaptarse a cambios continuos. La frecuencia de las modificaciones aumenta estos costos y reduce la estabilidad necesaria para planificar inversiones de largo plazo.

El último *Doing Business* del Banco Mundial que incluyó a Puerto Rico ubicó a la Isla en la posición 163 de 190 economías en el indicador de facilidad para pagar impuestos (*Paying Taxes*), frente a la posición 25 de Estados Unidos. Este dato

corresponde a 2020 y no debe interpretarse como una clasificación actual, pero representa el último *benchmark* internacional comparable disponible para Puerto Rico bajo esa metodología.

Su relevancia radica en recordar que la competitividad contributiva no depende solamente de la tasa nominal. También depende de cuánto tiempo y cuántos recursos requiere cumplir con el sistema.

Esta realidad afecta particularmente a las pequeñas y medianas empresas. Una empresa grande puede distribuir los costos de cumplimiento entre una mayor base de ingresos y mantener estructuras internas especializadas. Para una PYME, muchos de esos mismos requisitos representan una proporción significativamente mayor de sus recursos. Por ello, reducir la complejidad también puede constituir una política de competitividad.

11. La transformación demográfica aumentará la presión sobre un sistema cuya base ya está concentrada

Las distorsiones identificadas adquieren mayor importancia cuando se evalúan junto con las tendencias demográficas. Las proyecciones utilizadas en el estudio contemplan una reducción de la población desde aproximadamente 3.18 millones en 2025 hasta 2.92 millones en 2035 y 2.60 millones en 2045. Bajo el mismo escenario, el empleo podría disminuir desde aproximadamente 1.16 millones hasta 951,000, una reducción potencial cercana a 213,000 trabajadores.

La posible pérdida de población y empleo tendría consecuencias fiscales. Bajo los supuestos utilizados, el estudio estima una reducción potencial de aproximadamente $379 millones en recaudos combinados de contribución sobre ingresos e IVU para 2035 y de aproximadamente $843 millones para 2045, expresados en dólares de 2025. Estos resultados no constituyen predicciones inevitables. Representan escenarios condicionados a la continuidad de determinadas tendencias demográficas y laborales. Sin embargo, ilustran claramente el riesgo.

Al mismo tiempo, la composición del ingreso está cambiando. Los beneficios de retiro del Seguro Social recibidos por residentes de Puerto Rico alcanzaron aproximadamente $8,483 millones en 2025, equivalentes a cerca de una cuarta parte del total de ingresos salariales estimados para ese año.

El mercado laboral ha mejorado recientemente, pero todavía se mantiene por debajo de algunos niveles históricos. El empleo total fue de aproximadamente 1.16 millones en 2025, frente a 1.27 millones en 2006. La tasa de participación laboral alcanzó 44.5% en 2025, todavía por debajo del 48.9% registrado en 2006. La combinación de envejecimiento, menor población en edad productiva y una estructura contributiva que concentra parte importante del recaudo en trabajadores y empresas activas

plantea un reto de sostenibilidad. Puerto Rico puede terminar intentando financiar mayores necesidades públicas con una base contributiva económicamente más estrecha.

Un sistema contributivo donde 30% de los individuos mayores de 15 años tienen una carga contributiva, 28% del valor de la propiedad mueble y 30% del valor inmueble pagan la totalidad del impuesto a la propiedad no es sostenible.

HACIA UN SISTEMA MENOS DISTORSIONADO

Los hallazgos del estudio apuntan a que una futura reforma contributiva debe partir de una lógica distinta a la que tradicionalmente ha dominado la discusión, es decir, más allá de recaudos fiscales. El objetivo no puede limitarse a identificar cuánto recaudo se necesita y diseñar los mecanismos necesarios para alcanzar esa cifra. El recaudo es una restricción esencial, pero no debe ser el único criterio. Una reforma también debe preguntarse qué estructura permite generar esos ingresos con el menor costo posible para la actividad económica.

Esto implica evaluar cómo cada impuesto afecta el trabajo, la inversión, el consumo, la formación de capital, la organización empresarial y la competitividad. La simplificación sistémica aparece como uno de los principales instrumentos para alcanzar ese objetivo.

Reducir la cantidad de tratamientos especiales, disminuir la coexistencia de regímenes paralelos, ampliar bases, reducir tasas cuando sea posible, indexar parámetros, eliminar discontinuidades y hacer más uniforme el tratamiento de actividades comparables puede reducir simultáneamente costos administrativos y distorsiones económicas.

Sin embargo, la simplificación no puede convertirse en un objetivo absoluto. Puerto Rico presenta una distribución de ingresos en la que cerca de seis de cada diez planillas reportan hasta $25,000. Una estructura completamente uniforme podría ser administrativamente sencilla y, al mismo tiempo, producir resultados regresivos si no incorpora mecanismos para reconocer las diferencias en capacidad de pago.

La Ley de Engel ayuda a entender esta consideración. Los hogares de menores ingresos destinan una proporción mayor de sus recursos al consumo de necesidades básicas. En consecuencia, una mayor dependencia de impuestos al consumo puede tener efectos distributivos significativamente diferentes a una mayor tributación del ingreso. Por ello, simplicidad, eficiencia y equidad no deben considerarse objetivos mutuamente excluyentes. Una estructura más sencilla puede mantener progresividad mediante mecanismos focalizados, incluyendo exenciones iniciales, créditos reembolsables y otras disposiciones dirigidas a proteger a hogares de menor capacidad económica.

La equidad horizontal también debe ocupar un lugar central. Contribuyentes o empresas económicamente comparables deberían enfrentar cargas similares salvo que exista una razón clara para tratarlos de forma distinta. Desde esta perspectiva, una futura reforma debería procurar ampliar bases antes de crear nuevas excepciones, reducir diferenciales injustificados entre actividades similares, revisar los impuestos que recaen sobre insumos y actividad productiva, corregir parámetros que se han erosionado por inflación, evaluar los incentivos utilizando criterios de adicionalidad y costo-beneficio, revisar la estructura de los impuestos sobre propiedad e inventarios y establecer mayor estabilidad en las reglas.

El objetivo no es eliminar toda distorsión. Algunas diferencias responden a objetivos sociales o económicos legítimos. El objetivo es reducir aquellas distorsiones cuyo costo excede el beneficio que pretenden generar y diseñar las restantes de la manera más focalizada, transparente y sencilla posible.

CONCLUSIÓN

La radiografía desarrollada en este estudio demuestra que el principal reto del sistema contributivo de Puerto Rico no puede reducirse a determinar si los impuestos son altos o bajos. El problema es más profundo.

El sistema ha evolucionado mediante décadas de modificaciones, excepciones, créditos, incentivos, reglas especiales y respuestas a necesidades fiscales particulares. Con el tiempo, esta acumulación ha generado una estructura altamente fragmentada en la que distintas partes del sistema interactúan entre sí y producen diferencias sustanciales en la carga económica de hogares, empresas, actividades y formas de inversión.

El resultado es un sistema que permite y, en algunos casos, recompensa la planificación contributiva, pero que simultáneamente genera costos de transacción, incertidumbre y diferencias en los incentivos económicos. A esto se añade una base contributiva concentrada, una población que envejece y disminuye, una fuerza laboral relativamente limitada y una economía que debe competir por capital, empresas y talento con los estados de Estados Unidos y con otras jurisdicciones internacionales.

En este contexto, continuar modificando individualmente componentes del sistema sin considerar sus interacciones corre el riesgo de reproducir precisamente el problema que este estudio identifica. Puerto Rico necesita comenzar la discusión contributiva desde una pregunta más amplia.

¿Qué sistema contributivo permite recaudar los recursos que necesita el Gobierno mientras minimiza las distorsiones sobre el crecimiento, la inversión, el trabajo y la productividad, y mantiene un nivel de equidad compatible con la realidad socioeconómica de la Isla?

Responder esa pregunta requiere pasar de una lógica basada principalmente en recaudos a una estructura que incorpore explícitamente objetivos de desarrollo económico. La meta debe ser construir un sistema más simple donde sea posible, más neutral donde sea deseable y suficientemente progresivo donde sea necesario.

Ese rebalanceo no es meramente administrativo. Las distorsiones que afectan cada año una decisión de inversión, una contratación, una acumulación de inventario, una estructura corporativa o un costo de cumplimiento se repiten y se acumulan a través del tiempo. Por ello, reducirlas representa una oportunidad para mejorar no solamente el funcionamiento del sistema contributivo, sino también la capacidad de Puerto Rico para atraer inversión, elevar productividad, fortalecer su base fiscal y sostener crecimiento económico en el largo plazo.

Una conclusión clave del análisis es que dada la cantidad de distorsiones que hay a través de todo el sistema contributivo, y la interacción que tienen estas distorsiones, es necesario que cualquier reforma propuesta sea sustantiva y que toque todas las áreas del sistema contributivo, arbitrios, contribuciones sobre ingreso, impuesto a la propiedad e IVU. De lo contrario se puede terminar en un sistema menos progresivo que agrava o concentra aún más la carga contributiva.

FUNDACIÓN COLEGIO CPA PUERTO RICO

Resumen Ejecutivo

Radiografía estructural del sistema contributivo de Puerto Rico y sus principales distorsiones económicas

noviembre, 2026

ABEXUS ANALYTICS

Decoding Complexity.
Driving Decisions.