



Asociación de Economistas de Puerto Rico

11 de marzo de 2016

Hon. José R. Nadal Power
Presidente
Comisión de Hacienda y Finanzas Públicas
Senado de Puerto Rico
San Juan, Puerto Rico

Resolución del Senado 1326: *“realizar una abarcadora investigación sobre el impacto que pudiera tener en Puerto Rico la implantación del crédito contributivo en las planillas personales, por concepto del Crédito por Ingreso del Trabajo (EITC, por sus siglas en inglés), otorgado por el Servicio de Rentas Internas del Departamento del Tesoro Federal, o la restitución de manera gradual del crédito por trabajo que se otorgaba localmente bajo la Ley 1-2011, según enmendada, conocida como “Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011”, el cual fue eliminado por la Ley 77-2014, conocida como “Ley de Ajustes al Sistema Contributivo”.*

Estimado Presidente:

Hemos recibido su cordial invitación para comparecer en la mañana de hoy ante la Comisión de Hacienda y Finanzas Públicas del Senado de Puerto Rico a presentar nuestros comentarios sobre la Resolución del Senado 1326, para “realizar una abarcadora investigación sobre el impacto que pudiera tener en Puerto Rico la implantación del crédito contributivo en las planillas personales, por concepto del Crédito por Ingreso del Trabajo (EITC, por sus siglas en inglés), otorgado por el Servicio de Rentas Internas del Departamento del Tesoro Federal, o la restitución de manera gradual del crédito por trabajo que se otorgaba localmente bajo la Ley 1-2011, según enmendada, conocida como “Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011”, el cual fue eliminado por la Ley 77-2014, conocida como “Ley de Ajustes al Sistema Contributivo”.

A estos efectos la Asociación de Economistas de Puerto Rico (AEPR), organización que lleva más de treinta años de fundación la cual tengo hoy el honor de representar en calidad de Presidente, comparece en el día de hoy ante usted y los honorables miembros de esta Comisión.

El pasado 23 de febrero de 2015, la AEPR compareció ante la Comisión de Hacienda y Finanzas Públicas para el Proyecto del Senado 1304: “Ley de transformación al sistema contributivo del Estado Libre Asociado de Puerto Rico” del Senado de Puerto Rico.

En esa ponencia, como en la anterior del 3 de febrero de 2015 en la Cámara de Representantes, se esbozaron una serie de lineamientos generales que pudieran servir de guía en la discusión y evaluación de la propuesta de la reforma contributiva; a manera de continuidad, lo repetimos aquí.

Cito: “Para poder definir dichos lineamientos, tomamos en consideración tres criterios indispensables con los que debe contar todo sistema impositivo: (1) equidad, (2) eficiencia económica y simplicidad, y (3) transparencia y administración.”

Esos lineamientos son, añadido: “un sistema contributivo debe cumplir con cinco lineamientos:

1. Promover la equidad del sistema
2. Reducir la evasión contributiva
3. Gravar más el consumo que los ingresos
4. Incrementar los ingresos fiscales

5. Servir de instrumento de política económica y promover la inversión”

y cierra la cita.

En la presentación del 23 de febrero de 2015 y cito: “nuestra organización respalda la evaluación e inclusión del crédito al trabajo como mecanismo de compensación por la regresividad. Este instrumento podría servir de incentivo a los individuos a participar en el mercado laboral en un momento donde la tasa de participación laboral se encuentra por debajo del 40%, y se añade lo siguiente y cito:

“Retomando el tema del “*crédito al trabajo*”, sin este instrumento nos preguntamos: ¿cómo se concilian los propósitos de dicho crédito, y cómo se promueve la productividad bajo un sistema con esos créditos? ¿Cómo se articula la transición del trabajo en la economía informal, (comúnmente conocida como subterránea), hacia la economía formal?” y cierra la cita.

Según el Internal Revenue Service, IRS, por sus siglas en inglés, el Crédito por ingreso del trabajo, CIT, es un beneficio para las personas que trabajan con un ingreso bajo a moderado. Para cualificar, la persona debe cumplir con ciertos requisitos y someter una planilla sobre ingresos, aún cuando no se deba ningún impuesto, o no se tenga que someter una planilla. CIT reduce la cantidad de tributo que se debe y se podrá darle un reembolso.

Para cualificar para el CIT, la persona debe haber generado ingresos mediante trabajo para un patrono o poseyendo un negocio propio o finca y debe cumplir con unas reglas básicas. También, la persona debe satisfacer unas reglas adicionales, tales como empleados que no tienen

un hijo que cumplan con las reglas cualificadoras o tienen un hijo que cumpla con todas las reglas cualificadoras.

En particular, define el Servicio de Rentas Internas, IRS, se puede cualificar para CIT si: (1) la persona tiene un ingreso generado e ingreso ajustado bruto dentro de unos ciertos límites; y (2) cumple con ciertas reglas básicas; y (3) la persona cumple con las reglas para aquellas personas sin un hijo que cumpla las reglas cualificadoras ; o esa persona tiene un hijo que cumple con todas las reglas cualificadoras para su beneficio, o el de su cónyuge, si someten la planilla juntos.

Veamos cuáles son esas reglas básicas. Primero, el Seguro Social: La persona, su cónyuge y el hijo, o la hija, que cumpla con las reglas cualificadoras que se incluyen en la planilla debe tener cada cual un número de Seguro Social que sea válido para el empleo.

Segundo, el Estado para someter planilla: Se debe rendir la planilla como: -Casado que presenta conjuntamente

- Jefe de hogar

- Viudo (a) que cumpla con las reglas cualificadoras

- Soltero

Se debe señalar, que el IRS no permite reclamar el Credito de Ingreso por Trabajo si el estado para someter planilla es casado que rinde planilla separadamente.

Para el 2015, el ingreso obtenido, debe cumplir con los requisitos:

- (1) El ingreso por inversiones debe ser \$3,400 o menor para el año;
- (2) No podrá someter la Forma 2555, Ingreso foráneo generado o la Forma 2555-EZ, “Exclusión de ingreso foráneo ganado.”
- (3) El ingreso total generado debe ser al menos de \$1.

Ambos, los ingresos generados e ingresos bruto ajustado no deben ser mayores de los límites de \$14,820 solteros e hijos que cualifican, hasta \$53,267, para casados que someten planilla conjuntamente reclamando 3 o más hijos. (según se desprende del recuadro a continuación):

Estado Civil	Reclamo de hijos que cualifican			
	Cero	Uno	Dos	Tres o más
Soltero, Jefe de hogar, o Cónyuge sobreviviente	\$14,820	\$39,131	\$44,454	\$47,747
Casados que sometan conjuntamente	\$20,330	\$44,651	\$49,974	\$53,267

Las Reglas Adicionales:

Según el IRS, éstas giran alrededor de si su hijo (a) cumple con las reglas cualificadoras. Es decir, un hijo o hija, cualifica, si la persona y su cónyuge están sometiendo conjuntamente la planilla, y deben cumplir con los criterios anteriores y si el hijo o hija que vive con la persona o cónyuge puede ser elegible para el CIT.

Cada hijo que reclame debe pasar las pruebas de relación, edad, residencia, y de declaración de impuestos conjunta, para que pueda ser su hijo que cualifica.

Por otro lado, si no tiene un hijo que cualifica y la persona y su cónyuge, someten la planilla conjuntamente, y cumplen con las reglas básicas, pueden cualificar para CIT si se cumplen los siguientes 3 criterios:

- la persona y su cónyuge han residido en Estados Unidos por más de la mitad del año;
- la persona no es reclamada como dependiente o tiene hijo o hija que cualifica en la planilla de cualquier otra persona; y
- la persona debe tener edad de por lo menos 25 años y ser menor de 65 al cierre del año contributivo.

Más aún, las reglas para el hijo que cualifica conllevan un número de criterios. Su hijo debe tener un Número de Seguro Social que sea válido para empleo y pasar las siguientes pruebas para cualificar.

La primera prueba, la relación:

Su hijo, hija, hijo adoptado, hijastro, hijo adoptivo ("Foster"), o descendiente de alguno de ellos tales como tus nietos; Hermano, hermana, medio hermano, media hermana, hermanastro, hermanastra, o un descendiente de alguno de ellos tales como un sobrino o sobrina.

La segunda prueba, la edad:

Al cierre del año contributivo, su hijo era menor que usted, (o que su cónyuge si sometieron conjuntamente), y menor de 19 años; y al cierre del año contributivo, su hijo era

menor que usted, (o que su cónyuge si presentaron conjuntamente), y menor de 24 años y es estudiante a tiempo completo; y al cierre del año contributivo, su hijo tenía cualquier edad y es completamente incapacitado.

La tercera prueba, la residencia:

El hijo debe vivir con la susodicha persona, (o con su cónyuge si sometieron planillas conjuntamente), en los Estados Unidos por más de la mitad del año.

La cuarta prueba: la planilla sometida conjuntamente, “Joint Return”:

El hijo o hija no puede haber presentado una planilla conjuntamente con el cónyuge de la susodicha persona para ese año, al menos que el hijo y su cónyuge no tenían un requerimiento para someter planillas por separado, y sometieron la planilla conjuntamente solamente para obtener un reembolso.

Una vez se han presentada sumariamente esas reglas adicionales, se debe recapitular los siguiente: qué para el IRS, constituye, consiste o es el ingreso generado?

Para el IRS, el ingreso generado incluye todo ingreso tributable y salarios y sueldos la persona recibe por concepto de trabajo o de pagos por incapacidad.

Dicho ingreso generado puede surgir de las 2 siguientes formas: primero, las personas trabajan para otra persona la cual le paga a la primera o segundo, la persona posee o corre un negocio/empresa o finca.

Ante este trasfondo sobre las definiciones y reglas del crédito contributivo por ingreso generado, CIT, o EITC, por sus siglas inglés, presentamos nuestros comentarios a la iniciativa que nos trae aquí hoy en la mañana y cito de la carta de citación cursada el pasado 7 de marzo de 2016:

"realizar una investigación abarcadora sobre el impacto la implantación del crédito contributivo en las planillas personales, por concepto del Crédito por Ingreso del Trabajo (EITC, por sus siglas en ingles), otorgado por el Servicio de Rentas Internas del Departamento del Tesoro Federal, o la restitución de manera gradual del crédito por trabajo que se otorgaba localmente bajo la Ley 1-2011, según enmendada, conocida como “Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011”, el cual fue eliminado por la Ley 77-2014, conocida como “Ley de Ajustes al Sistema Contributivo”,

y cierra la cita.

El CIT o EITC, por sus siglas en inglés, lleva más de 2 décadas de implantación y experiencia en ESTADOS UNIDOS desde sus comienzos a mediados de los 1970s.

En EUA para el 1975 se establece un crédito a los trabajadores de bajos ingresos que tuvieran niños con la intención de contrarrestar el efecto regresivo de los aumentos en las

contribuciones e impuestos y propiciar una medida de estímulo económico. Ya en el 1986 dicho crédito vino a formar o parte de la ley de Impuestos Federales del IRS.

Al trascurrir los años el CIT, o EITC, por sus siglas en inglés, ha crecido en tamaño e importancia; para finales de 1990's represento sobre \$30,000 millones.

Para el año 2000, dicho crédito alcanzó \$32,296 millones y los recipientes sumaban 19,277 millones de personas para un reembolso de CIT o EITC en promedio de \$1,675. Una década más tarde, para el año 2011, el total de CIT fue \$62,906 millones y las personas que reclamaron dicho crédito sumaron 27,955,779 para un crédito promedio de \$2,254.

En fin, el CIT, dicho instrumento de política económica, a nivel federal, ha sido adoptado por numerosos estados de EUA y la implantación a nivel estatal ha seguido el patrón del CIT a nivel federal. Puerto Rico no fue la excepción, el mismo tuvo una vigencia del año 2007 al 2013. Para el año 2011, según datos del IRS y del Departamento de Hacienda de Puerto Rico se puede establecer el CIT reclamado y el número de planillas, así como el crédito promedio por planilla los cuales se presentan en el Recuadro I que sigue.

Recuadro I

<u>REGION</u>	<u>NO. DE PLANILLAS</u>	<u>CIT RECLAMADO</u>	<u>CREDITO POR PLANILLA</u>
PR	431,417	\$ 99,731,749	\$ 231.17
EUA	27,955,779	\$62,953,399,000	\$ 2,254.00

Fuentes: IRS, Año 2011; Departamento de Hacienda, Año 2011, 2016

Los dos criterios básicos de la implantación de un CIT son la cantidad del el CIT reclamado y el Crédito, en promedio, por planilla. Y si establecen el número de planillas radicadas en PR para el 2011 como un elemento comparativo con otros estados, se desprende un número limitado de estados que se asemejan a Puerto Rico, dicho comportamiento se refleja en el Recuadro II que sigue.

Recuadro II

<u>REGION</u>	<u>NO. DE PLANILLAS</u>	<u>CIT RECLAMADO</u>	<u>CREDITO POR PLANILLA</u>
PR	431,417	\$ 99,731,749	\$ 231.17
Kentucky	415,891	\$ 924,565,000	\$ 2,223.00
Maryland	422,019	\$ 902,588,000	\$ 2,139.00
Massachusetts	408,821	\$ 782,530,000	\$ 1,914.00
Mississippi	421, 934	\$ 1,106,784,000	\$ 2,623.00
Washington	459,726	\$ 923,327,000	\$ 2,008.00
EUA	27,955,779	\$ 62,953,399,000	\$ 2, 254.00

Fuentes: IRS, Año 2011; Departamento de Hacienda, Año 2011, 2016

Se puede observar que el crédito reclamado por planilla en PR es tan sólo un 10 % del crédito de los 5 estados mencionados, mientras el total de planillas procesadas están en los 400,000 .

Sin embargo, otra variante que se presenta es si el número de planillas totales radicadas fuese alrededor de 200,000. En ese caso, para Puerto Rico dicho criterio de número de planillas, unas 209,009 planilla radicadas, cubriría para un nivel de los ingresos de hasta \$ 15,000. ver Tabla de CTI del Departamento de Hacienda. Ante este criterio, la selección de los estados es una completamente distinta a la presentada anteriormente, véase el Recuadro III que sigue.

Recuadro III

<u>REGION</u>	<u>NO. DE PLANILLAS</u>	<u>CIT RECLAMADO</u>	<u>CREDITO POR PLANILLA</u>
PR	209,009	\$ 53,107,795	\$ 254.69
Connecticut	218,030	\$ 432,218,000	\$ 1,982.00
Iowa	215,951	\$ 437,211,000	\$ 2,025.00
Kansas	223,874	\$ 540,001,000	\$ 2,217.00
Nevada	243,606	\$ 540,001,000	\$ 2,217.00
New Mexico	222,996	\$ 502,389,000	\$ 2,255.00
Oregon	291,270	\$ 570,485,000	\$ 1,959.00
Utah	203,607	\$ 451,717,000	\$ 2,219.00
EUA	27,955,779	\$ 62,953,399,000	\$ 2,254.00

Por otro lado, para el año contributivo 2011 en EUA, según se desprende del portal del IRS, las declaraciones de impuestos que reclamaban tres (3) o más niños elegibles tuvieron el promedio más alto de CIT (\$3,750); y las declaraciones con hijos no elegibles representó ser el renglón con promedio más bajo de CIT (\$264).

Mas aun, para EUA en ese mismo año 2011, las declaraciones que reclamaban un solo niño representaban un 35.3% del total de la cantidad de reembolsos del CIT y comprende el 36.2% de todas las declaraciones de crédito reclamadas de EITC. Declaraciones que reclaman dos niños representan el 41.3% total de la cantidad de reembolsos del CIT y comprenden el 26.9% de todas las reclamaciones del CIT. Declaraciones del CIT con tres o más niños reclamaban 20.5% del total de la cantidad de reembolsos del CIT y comprenden el 12.3% de todas las reclamaciones del CIT, según se desprende del portal del IRS.

Al evaluar el caso de Puerto Rico, hay que señalar que el crédito por trabajo tuvo una corta duración del 2007-2013, solo 7 años. El CIT o EITC en Puerto Rico se implantó en el 2007 y se eliminó para el 2014. Del portal del Departamento de Hacienda, se obtuvo CIT por nivel de ingresos, y la cantidad reclamada y el número de planillas para el año 2007 la cantidad totalizo 19,894,839 mediante 218,394 familias, un promedio \$ 91.10. En el próximo año, 2008 ese promedio llego a \$ 200.27 y para el 2011 fue \$ 231.17. Para los años 2012 y 2013 alcanzo el crédito promedio de trabajo \$ 264.90 y \$ 299.73, respectivamente.

Desde la perspectiva de un análisis desagregado, presentamos dos escenarios de estudio. El escenario A donde las ingresos alcanzan hasta \$15,000 se observan las cantidades reclamadas y el numero de planillas para los años del 2007 al 2013. En dicha situación, el crédito alcanza en el año 2011 la cantidad de \$ 254.09 , véase tabla que sigue. Mientras el escenario B donde las ingresos alcanzan hasta \$ 20,000 y se observan las cantidades reclamadas y el numero de planillas para los años del 2007 al 2013. En dicha situación, el crédito alcanza en el año 2011 la cantidad de \$ 236.52 , según se desprende de la susodicha tabla .

Datos EITC Earned income tax credit Hacienda PR 2007 - 2013

Nivel de ingreso (\$)	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	Cantidad	Número de Planillas	Cantidad	Número de Planillas	Cantidad	Número de Planillas	Cantidad	Número de Planillas	Cantidad	Número de Planillas	Cantidad	Número de Planillas	Cantidad	Número de Planillas
Sobre Hasta														
0	\$102,898	5,436	\$187,583	5,142	\$214,654	5,842	\$251,133	6,941	\$312,364	7,395	\$434,047	7,058	\$1,217,383	10,768
2,001	189,894	5,127	389,310	5,377	408,340	5,476	487,006	6,524	583,801	6,755	629,238	3,296	903,910	7,160
3,001	407,396	7,842	827,184	7,984	825,705	7,922	978,604	9,352	1,076,305	8,899	1,186,478	8,530	1,535,921	9,253
4,001	643,380	9,670	1,328,490	10,049	1,235,733	9,241	1,502,270	11,234	1,647,734	10,578	1,821,746	10,218	2,143,170	10,294
5,001	929,371	11,404	1,805,799	11,181	1,849,643	11,331	2,080,739	12,737	2,441,738	12,795	2,630,115	12,069	3,172,757	126,899
6,001	2,549,639	24,609	5,274,616	25,511	5,421,282	26,019	6,132,557	29,310	7,428,103	30,439	8,233,655	29,519	9,637,911	30,407
8,001	3,569,003	26,874	7,336,263	27,875	7,824,146	29,393	8,831,387	33,069	10,562,192	33,863	12,231,737	34,338	14,261,721	35,508
10,001	4,582,459	49,970	10,593,628	40,830	10,712,424	40,254	11,659,322	43,215	14,427,534	44,851	16,788,795	45,164	18,993,287	44,994
12,501	1,628,162	21,367	13,230,907	60,614	12,836,004	58,863	11,695,318	52,536	14,628,024	53,434	17,311,104	53,428	19,895,080	53,083
15,001	\$2,051,115	24,191	\$13,619,836	83,303	\$17,270,633	107,733	\$20,479,907	127,409	\$28,744,603	137,065	\$34,761,351	134,250	\$40,696,438	131,661
Escenario A:														
Ingresos hasta \$15,000	\$14,602,202	162,299	\$40,973,780	194,563	\$41,327,931	194,341	\$43,618,336	204,918	\$53,107,795	209,009	\$61,266,915	203,620	\$71,761,140	328,366
Escenario B:														
Ingresos hasta \$20,000	\$16,653,317	186,490	\$54,593,616	277,866	\$58,598,564	302,074	\$64,098,243	332,327	\$81,852,398	346,074	\$96,028,266	337,870	\$112,457,578	460,027

Impacto del Crédito Contributivo por Trabajo, CIT o EITC

Desde su implantación, el CIT ha llegado a ser el componente más sólido y más exitoso de las políticas que se han introducido para combatir la pobreza en el mercado laboral estadounidense. El mismo juega un rol importantísimo para las familias y comunidades de bajos recursos.

Por otro parte, el CIT afecta dos aspectos de la oferta en el mercado laboral: la participación (para disfrutar del crédito el contribuyente tiene que estar trabajando) e intensidad (por lo general, un aumento en el número de horas de trabajo se traduce en mayores ingresos). Bajo esta ecuación se demuestra un incentivo claro para que personas ingresen al mercado laboral.

Este aspecto se observa en Puerto Rico donde hay una economía caracterizada por una fuerza laboral que representa menos del 40%, y que presenta una pujante economía informal. Además, en el caso de Puerto Rico se estimula el cumplimiento con los procesos de tributación compulsorios por medio de legislación, ya que el CIT requiere que el trabajador que solicite el Crédito cumpla con su obligación tributaria.

Este Crédito puede alterar la composición de la familia, debido a que mientras más niños elegibles a ser reclamados por los contribuyentes, más es el CIT. También, este Crédito tiene un

impacto en el gasto del hogar. En el periodo contributivo se ha registrado consistentemente año tras año un estímulo al consumo. Por lo general, familias presentan la necesidad de un consumo inmediato y a corto plazo, cuando reciben los reembolsos por concepto de este Crédito. El resultado final de esta conducta es que se registra un impacto agregado en la economía local, que evidentemente depende de la cantidad de CIT que se otorgue.

El Tesoro Federal para octubre de 2015 preparó un Plan para el Gobierno de Puerto Rico, titulado **“Addressing Puerto Rico’s Economic and Fiscal Crisis and Creating a Path to Recovery: Roadmap for Congressional Action”**, que según las medidas propuestas permitirían entre varias, reestructurar la deuda, mejorar el acceso a fondos destinados para salud y extender a Puerto Rico el Crédito Contributivo por Ingresos Devengados (CIT) o “Earned Income Tax Credit (EITC)”.

Estudios recientes apuntan a que la crisis que enfrenta Puerto Rico, no se circunscribe, únicamente, a problemas fiscales sino, y más importante a un asunto estructural que, mantiene en rezago la capacidad de crecimiento económico: la apremiante, necesaria, indispensable e inminente reactivación económica posible para Puerto Rico.

Para cerrar, hemos tratado de cumplir con nuestra encomienda de la manera más rigurosa posible. Reconocemos el esfuerzo de esta administración de reducir las contribuciones sobre ingresos a la clase trabajadora del país. Entendemos correcto liberar el ingreso producto del trabajo.

La Asociación de Economistas de Puerto Rico reitera su disposición a continuar siendo parte de esta discusión en aras de procurar la apremiante, necesaria, indispensable e inminente reactivación económica posible para nuestro país, Puerto Rico.

Agradecemos su invitación a comparecer ante usted y los Honorables miembros de esta Comisión para la discusión de tan importante proyecto para Puerto Rico.

Juan Villeta Trigo

Economista/ Profesor UPR, Mayagüez

Presidente Asociación de Economistas de Puerto Rico, 2015-2016