



27 de enero de 2023

Hon. Juan Zaragoza Gómez
Presidente
Comisión de Hacienda, Asuntos Federales
y Junta de Supervisión Fiscal
Senado de Puerto Rico
PO Box 9023431
San Juan PR 00902-3431

Re: P. del S. 1111

Estimado señor presidente y Miembros de la Comisión:

Se nos referido para evaluación y comentarios la medida de referencia, la cual tiene el propósito de enmendar las Secciones 1021.01, 1033.15 y 1033.19 de la Ley Núm. 1-2011, según enmendada, conocida como “Código de Rentas Internas para un Nuevo Puerto Rico” con el fin de incorporar un ajuste por inflación a las escalas contributivas de individuos, ciertas deducciones y exenciones y para crear el Incentivo por Ajuste de Costo de Vida.

Según indica la Exposición de Motivos de la presente pieza legislativa, debido a la pandemia causada por el COVID-19 y múltiples eventos internacionales, se han trastocado las cadenas de distribución alrededor del mundo y ha incrementado de forma desmedida en el costo de vida de los puertorriqueños. Aunque a nivel federal, el Servicio Federal de Rentas Internas (IRS por sus siglas en inglés), actualiza los renglones (“*brackets*”) contributivos para reconocer el impacto de la inflación, en Puerto Rico, hemos mantenido los mismos renglones contributivos de individuos desde el Año Contributivo 2013. Aun cuando se introdujo un descuento de a la contribución normal de individuos de un 5% mediante la Ley Núm. 257-2018, y de 8% mediante la Ley Núm. 40-2020, dicho descuento no compensa por la inflación experimentada en la isla desde el 2013.

La presente medida busca dar un alivio a los contribuyentes al reducir o eliminar el incremento indirecto en contribuciones sobre ingresos causado por la inflación. A esos efectos, se introduce el concepto de Ajuste por Costo de Vida tanto en los renglones contributivos, así como en un aumento en el límite máximo que se puede reclamar en ciertas deducciones y exenciones. Dicho

Ajuste por Costo de Vida se aplicaría, de igual manera, al Año Contributivo 2022, el cual se haría por medio de un desembolso de un incentivo monetario al individuo, en consideración a que la fecha de aprobación de esta medida no dará oportunidad para realizar la programación oportuna para el Ciclo Contributivo 2022.

Comentarios Generales

El Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico (“Colegio de CPA”), como institución, es una entidad cuya visión incluye velar por el desarrollo socioeconómico de Puerto Rico. A tenor con ello, apoyamos toda medida que haga justicia a nuestros ciudadanos, con especial atención a aquellas medidas que pretenden paliar el impacto que representa la inflación en las finanzas de todos los puertorriqueños.

Recomendamos que se continúen con los esfuerzos de evaluación, desde una perspectiva holística de nuestro ordenamiento contributivo con el objetivo de implementar cambios estructurales que permitan una redistribución de la carga contributiva que redunde en una carga contributiva más equitativa entre los contribuyentes y que no desaliente el desarrollo económico. Entendemos que esta medida persigue dicho norte, por lo que apoyamos el que se continúe el trámite legislativo de la misma. A tales efectos, presentaremos ciertas recomendaciones que entendemos promueven una mejor consecución de la política pública que permea en la pieza legislativa.

Por otro lado, recomendamos que medidas como esta sean parte de cambios estructurales a nuestro sistema contributivo de forma integrada.

Comentarios Específicos

De entrada, es menester aclarar que nuestro Colegio reconoce la necesidad de nuestros ciudadanos a la hora de manejar sus finanzas en consideración al impacto que ha tenido sobre éstos la inflación. Históricamente, la inflación es un hecho por el cual se reconoce la pérdida de valor en el poder adquisitivo. No obstante, continuas situaciones a nivel mundial han llevado la misma a niveles significativos y hasta de doble dígito.

Luego de una evaluación detenida por nuestra matrícula, resulta pertinente realizar ciertos comentarios. Ello, para mejorar el impacto e interpretación de las disposiciones de la medida.

1. *Consideración del efecto de deflación o falta de inflación*

En primer lugar, de la forma en que está redactado el proyecto de ley, el mismo no considera o no es claro en que, en caso de que no haya inflación o de ocurrir deflación, no se reviertan los ajustes previamente realizados, tal como dispone la legislación federal. Ello crearía disloques a la hora de llevar a cabo proyecciones y estimados, no sólo para el Gobierno, sino para las finanzas de los contribuyentes. Así por ejemplo, a nivel federal, si la inflación para un año es un 3% y para el año siguiente es 4%, el ajuste por inflación para el segundo año sería de 1%. Pero si para el año subsiguiente es 3.5%, no hay ajuste por inflación a nivel federal para ese tercer año. El PS 1111 no es claro es indicar que la misma teoría aplicaría en Puerto Rico. Esto es importante, por ejemplo, al momento de calcular los pagos de estimada de los individuos, entre otras disposiciones, ya que si se revierte el ajuste pudieran aplicar penalidades por pagar contribución estimada por una cantidad menor a la requerida (i.e. si se reducen las deducciones máximas por efecto del ajuste el contribuyente paga más contribuciones).

2. *Extensión a todos los individuos*

El costo de la inflación nos toca a todos los individuos. Por ello, para que las disposiciones de la medida cumplan con su intención legislativa, el ajuste por costo de vida debe hacerse extensivo a todos individuos, incluyendo los cuentapropistas, sujetos a la recién creada Contribución Opcional a individuos que llevan a cabo industria o negocio¹. Además, el ajuste debe ser extensivo a los renglones que componen la Contribución Básica Alternativa² (CBA). En este punto llamamos la atención a que se analice si el ajuste según propuesto en la medida pudiera tener el efecto de que más contribuyentes estén sujetos a la CBA, derrotando así el propósito de la misma.

Además, por diseño, el beneficio sólo le tocaría al contribuyente individuo que tenga ingreso neto tributable. Entendemos que el beneficio no debe ser dependiente a que el contribuyente reciba un ingreso tributable. Con ello, se excluye del beneficio a aquel contribuyente que tenga un ingreso únicamente exento o que, por efecto de deducciones, no tenga contribución a pagar. En este sentido, los pensionados, por ejemplo, quienes, por la cuantía de sus pensiones, reciben el mayor impacto ante los efectos de la inflación, pudieran quedar excluidos de este ajuste. Por lo tanto, recomendamos evaluar la ampliación de la aplicación de estas disposiciones sobre dichos ciudadanos incluyendo en el ajuste por inflación a los máximos de las exenciones a los pensionados de

¹ Sección 1021.06 del Código.

² Sección 1021.02 del Código.

\$11,000 (en el caso de que tenga menos de 60 años) y de \$15,000 (en el caso de que tenga más de 60 años).

3. Aportaciones a Planes de Retiro

Resulta de gran importancia extender el ajuste por costo de vida a los límites de aportaciones antes de contribuciones de los planes de retiro, los cuales no han sido revisados por años. A nivel federal, el límite de las aportaciones aumenta todos los años para considerar el ajuste por costo de vida. Dicho ajuste aplica, en algunos casos, a los planes en Puerto Rico, pero no todos se benefician. Este ajuste sobre las aportaciones fomentaría el ahorro y ayudaría a fortalecer los fondos de los planes de retiro que se han visto drenados a consecuencias de los retiros de emergencia por los huracanes y la pandemia.

4. Ajuste por Inflación para el año 2022 y el pago del incentivo

Como muy bien indica la medida, los reglones y deducciones no se ajustan desde el Año Contributivo 2011. De otra parte, los economistas coinciden en que la inflación de doble dígitos que estamos experimentando ahora es otro efecto de la pandemia del COVID-19. Por ello, nos parece pertinente que para este primer ajuste se considere el índice de precios del año 2019, antes de la pandemia, para que el mismo incluya el efecto real inflacionario que ha sido resultado de la misma.

En relación con el pago del incentivo, se indica que el Departamento de Hacienda puede considerar cualquier ajuste que se le haga a la planilla en el procesamiento, sujeto al proceso administrativo. Actualmente, el proceso administrativo para contestar un ajuste o error matemático puede durar mucho más tiempo que la fecha límite para el pago del incentivo. Por lo tanto, debe tomarse en cuenta el término que le puede tomar al Departamento en sus trámites administrativos, de modo que ello no afecte la aplicación del incentivo dispuesto en esta medida.

5. Cálculo del Ajuste

Por otro lado, en la medida no queda totalmente claro cómo se determinará el ajuste por índice de precio. Sobre ello, la medida dispone una enmienda en los párrafos (3) y (4) del apartado (d) de la Sección 1021.01 del Código lo siguiente:

“(3) Ajuste por Costo de Vida. Para propósitos de este apartado, el Ajuste por Costo de Vida para cualquier año contributivo es el por ciento (si alguno) por el cual el Índice General de Precios al

Consumidor (IPC) del año calendario anterior excede el IPC para el año calendario anterior a éste. A manera de ejemplo, para determinar el Ajuste por Costo de Vida para el año contributivo 2023, se deberá medir el porcentaje por el cual el IPC del año 2022 excede el IPC del año 2021...

*(4) Para propósitos de este apartado el IPC para cualquier año calendario será el **cambio relativo promedio** del “Índice General de Precios al Consumidor” al cierre del periodo de 12 meses terminado el 31 de diciembre de cada año calendario. El “Índice General de Precios al Consumidor” es aquel publicado por el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico con relación a los precios al por menor de las mercaderías y servicios que consumen las familias de Puerto Rico.” (Énfasis nuestro).*

Sobre esto, la medida no define una fórmula para “cambio relativo promedio”. Es pertinente señalar que este índice se publica de forma mensual. A tenor con nuestra interpretación, nos parece que la intención es tomar el índice de los 12 meses del año calendario, obtener un promedio del índice de este periodo y determinar la diferencia porcentual de este promedio entre el año anterior y el año corriente. De ser así, entendemos que la referencia correcta debe ser “el promedio del “Índice General de Precios al Consumidor” al cierre del periodo de 12 meses...”, eliminando la distinción de “cambio relativo”, lo que puede prestarse a confusión. De igual forma, sugerimos que este promedio sea incluido en el informe que publica el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, al menos, para el mes de diciembre de cada año.

Así las cosas, recomendamos la siguiente enmienda en el entirillado electrónico de la medida:

*“(4) Para propósitos de este apartado el IPC para cualquier año calendario será el ~~cambio relativo promedio~~ **cambio relativo promedio** del “Índice General de Precios al Consumidor” al cierre del periodo de 12 meses terminado el 31 de diciembre de cada año calendario. El “Índice General de Precios al Consumidor” es aquel publicado por el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico con relación a los precios al por menor de las mercaderías y servicios que consumen las familias de Puerto Rico.”*

6. Costo e impacto de la medida

Finalmente, queremos señalar que resulta importante que se determine el costo real de la medida y si la misma tendrá un impacto real y sustancial en los

individuos y contribuyentes. Se ha mencionado que se han separado sólo, aproximadamente, \$70 millones para el pago del estímulo para el año 2023. Sin embargo, si el impacto inflacionario fuera mayor, el costo para el erario pudiera aumentar o el beneficio para los recipientes pudiera verse afectado, frustrando así los loables objetivos de esta medida.

Cumplimiento con PROMESA: Impacto Fiscal

El Colegio de CPA recomienda que se indague sobre el impacto fiscal que tendría la aprobación de esta medida de acuerdo con lo que le será requerido por la Sección 204(a)2)(A) de la Ley PROMESA. Esta sección requiere que cualquier ley aprobada por la Legislatura de Puerto Rico deberá ser presentada por el Gobernador a la Junta de Supervisión junto con un estimado de costos y un certificado de cumplimiento con el Plan Fiscal.

Conclusión

Por lo antes expuesto, recomendamos que se tome en consideración los comentarios vertidos en el presente memorial explicativo. Además, aunque apoyamos esta medida, entendemos y recomendamos que la misma se incluya como parte de un proyecto de reforma contributiva, que atienda de manera holística la realidad contributiva de nuestro país al presente, así como que contenga las disposiciones de repago que requiere el Plan Fiscal. Como siempre, ponemos a la disposición de esta Honorable Comisión los recursos técnicos del Colegio de CPA para colaborar en el continuo desarrollo de ésta y otras medidas legislativas, incluyendo para proveer lenguaje sugerido en la medida.

Cordialmente,



CPA Aixa González Reyes
Presidenta