



11 de mayo de 2023

VIA CORREO ELECTRÓNICO

comhacienda@camara.pr.gov; hemartinez@camara.pr.gov; lsantiago@camara.pr.gov;

Hon. Jesús Santa Rodríguez
Comisión de Hacienda y Presupuesto
Cámara de Representantes
PO Box 9022228
San Juan PR 00902-2228

Re: P. de la C. 1645

Estimado señor presidente y Miembros de la Comisión:

Se nos referido para evaluación y comentarios la medida de referencia, la cual representa el Proyecto de Administración de reforma contributiva radicado en ambos cuerpos legislativos¹.

Como bien indica la Exposición de Motivos de la presente pieza legislativa, desde el comienzo del Siglo XXI, el sistema contributivo de Puerto Rico ha sido uno

¹ La medida se titula de la siguiente manera:

Para enmendar las Secciones 1010.01, 1010.05, 1021.01, 1021.02, 1022.01, 1022.02, 1022.03, 1022.04, 1022.07, 1033.15, 1033.18, 1034.04, 1035.08, 1040.02, 1052.01, 1052.02, 1061.03, 1061.04, 1061.16, 1061.17, 1061.25, 1063.01, 1063.05, 1063.15, 1101.01, 3020.09, 4010.01, 4020.05, 4020.07, 4020.08, 4030.02, 4042.03, 4050.01, 4050.04, 6010.02, 6041.10, 6051.21, 6055.03, 6055.06 y 6080.14 y derogar y reservar la Sección 6010.08 de la Ley Núm. 1-2011, según enmendada, conocida como “Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011”; enmendar los Artículos 15.01, 15.03, 17.01 y 23.13 de la Ley 164-2009, según enmendada, conocida como la “Ley General de Corporaciones para el Estado Libre Asociado de Puerto Rico”, enmendar los Artículos 7.135, 7.137, 7.207, 7.208 y añadir el Artículo 7.250A a la Ley 107-2020, según enmendada, conocida como “Código Municipal de Puerto Rico de 2011”; enmendar las Secciones 1020.08, 2022.04, 2082.02, 2082.03, 2082.04, 2082.05, 2083.01, 6011.05, 6020.10 y 6070.66 de la Ley 60-2019, según enmendada, conocida como “Código de Incentivos de Puerto Rico”; enmendar el Artículo 222 de la Ley 55-2020, según enmendada, conocida como “Código Civil de Puerto Rico de 2020”; y, enmendar los Artículos 1.5, 2.5, 2.7, 8.1 y 8.4A de la Ley 161-2009, según enmendada, conocida como “Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico” con el fin de simplificar el sistema contributivo y las radicaciones que deben hacer los negocios y reducir la carga contributiva en Puerto Rico; y para otros fines relacionados.

complejo y en constante cambio. Por ello, la medida establece que se debe perseguir que nuestro sistema impositivo mejore su efectividad, fomente la producción, reduzca potencial evasión contributiva a través de la simplificación de sus procesos e integrándose a las mejores tendencias tecnológicas.

Reconociendo que la materia contributiva es un tema complicado y árido para la gran mayoría de las personas, la medida indica que un sistema contributivo debe estar diseñado de manera tal que los individuos y comerciantes de menor conocimiento en el área fiscal puedan cumplir con sus obligaciones. Ello, con un grado de esfuerzo razonable. Para esto, la medida recomienda que, luego de un periodo extendido de cambios radicales en las disposiciones del Código, nos enfoquemos en la simplificación, la reducción de tasas contributivas y la adecuada fiscalización. Para ello, debe imperar la simplicidad, equidad, neutralidad tributaria y economía administrativa.

Según se desprende de la medida, la propuesta reforma contributiva se dividió en dos partes. Primero, con la aprobación de la Ley Núm. 52-2022, la que introdujo un nuevo marco estatutario para las empresas que han estado sujetas al régimen de la Ley Núm. 154-2010. En resumen, se les permitió a las entidades relacionadas de estas empresas con presencia física en Puerto Rico la alternativa de enmendar sus decretos de exención contributiva existentes para incluir un nuevo régimen de contribución sobre ingresos y extender tales decretos por un término de 15 años. A cambio, sus entidades afiliadas sin presencia física en la isla no estarían sujetas a las disposiciones del Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 1994, según enmendado por la Ley Núm. 154-2010. Dicho cambio fue avalado por el Tesoro de Estados Unidos, lo que garantizó que dichos recursos del Gobierno de Puerto Rico no fuesen afectados.

La segunda parte de la reforma contributiva resulta en la medida de referencia. Ésta pretende simplificar nuestro sistema contributivo, enfocándose principalmente en la reducción en tasas contributivas tanto para los individuos como las corporaciones, así como en la consolidación de planillas y formularios.

A. 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, y de forma general, apoyamos los esfuerzos que tengan el objetivo de implementar cambios estructurales que permitan una redistribución de la carga contributiva, la cual redunde en una carga contributiva más equitativa entre los contribuyentes y que no desaliente el desarrollo económico.

De este modo, y reconociendo la importancia de que cambios estructurales a nuestro sistema contributivo se lleven a cabo de forma integrada, apoyamos la presente medida, sujeto a que se atiendan los comentarios que presentaremos a continuación.

B. Comentarios Específicos

Recurrentemente, hemos comparecido a esta Asamblea Legislativa recomendando que, en lugar de considerar medidas que concedan beneficios contributivos específicos a determinados sectores, se considere una medida integral que de manera integrada apoye la redistribución de la carga contributiva mediante la revisión de tasas tributarias. Ello, para que el alcance incluya a todos los contribuyentes de Puerto Rico.

En síntesis, una medida como la presente tiene el efecto esperado de redistribuir las tasas contributivas que, aunque de manera conservadora, es un paso en la dirección que deben encaminarse los esfuerzos de justicia para los contribuyentes. Sin embargo, aprovechamos para presentar ciertos comentarios que entendemos deben considerarse en la evaluación de este proyecto de ley.

Esta medida incorpora en distintas disposiciones un ajuste por inflación que ha sido previamente presentado en distintos proyectos de ley, sin que los mismos hayan culminado su trámite legislativo. Sobre esta iniciativa, de modo que pueda cumplir con su intención legislativa, recomendamos que el ajuste por costo de vida se extienda a los límites de aportaciones antes de contribuciones de los planes de retiro. Ello, debido a que los mismos no han sido revisados por años.

De igual manera, para lograr una verdadera simplificación del sistema contributivo, se debe considerar la eliminación de la mayor parte de los requisitos de rendir planillas informativas. De este modo, se debería mantener sólo aquéllas que resulten necesarias para la determinación de ingresos tales como las relacionadas a los ingresos por servicios profesionales. Una manera de comenzar a aplicar este principio pudiera ser, por ejemplo, el aumentar el umbral para rendir las declaraciones informativas a \$2,500 o una cantidad similar que limite la carga que implican estas declaraciones en los comercios. De igual forma, recomendamos que se haga un estudio sobre la utilidad y el costo/beneficio, desde el punto de vista tanto del comerciante, como del gobierno, de los requisitos de cumplimiento en relación con las varias declaraciones informativas. Entendemos que hay varias declaraciones informativas, tales como la declaración que se utiliza para informar los pagos de seguro y telecomunicaciones, cuya utilidad para el gobierno es muy poca, pero el costo de cumplimiento para los comerciantes es comparativamente muy alto.

Sobre las disposiciones relativas al impuesto sobre ventas y uso (IVU), en términos generales apoyamos la simplificación que propone el proyecto al eliminar la aplicación del IVU en compra e importación de inventario para la reventa. No obstante, es necesario que las enmiendas propuestas dispongan de medidas de transición para asegurar que los comerciantes puedan, entre otros asuntos, reclamar cualquier crédito que tengan disponible al momento del cambio en la ley hasta que el mismo sea agotado totalmente. De igual manera, sugerimos que se analice si la eliminación de la aplicación del IVU en la compra e introducción de inventario para la reventa pudiera redundar en una reducción en la captación del impuesto, el cual debería considerarse en los estimados de la medida.

En torno a las disposiciones relativas a las patentes municipales e IVU municipal, en principio apoyamos la iniciativa de simplificar el cumplimiento con las patentes municipales. No obstante, el que la unificación del cobro dependa de un acuerdo voluntario entre los municipios y el ente que centralice el cobro, respetuosamente entendemos que, en lugar de abonar a la simplificación de los procesos, tenderá realmente a crear complicaciones adicionales. Cualquier medida a esos efectos debe aspirar a que los procesos sean uniformes a través de todo Puerto Rico. Sólo así se lograría la simplificación que se persigue y se facilitaría el hacer negocios en Puerto Rico.

En cuanto a la definición del término “volumen de negocios”, el proyecto dispone variar la base de las patentes municipales para que, en caso de un acuerdo colaborativo, en lugar del término referirse a la base que dispone la Ley Núm. 107-2020, según enmendada, conocida como “Código Municipal de Puerto Rico” (Código Municipal), sea la base la definición de ingreso bruto que dispone la Ley Núm. 1-2011, según enmendada, conocida como “Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011” (Código de Rentas Internas). Es pertinente aclarar que esto presenta serias dudas en cuanto a la validez constitucional de la medida. Ello, en consideración a que los contribuyentes terminarían tributando un impuesto determinado en bases distintas sin un criterio razonable que justifique la discriminación entre contribuyentes.

Nótese que, aún si se lograra uniformar la referida base, debe tomarse en cuenta que el término “volumen de negocios” que dispone el Código Municipal es uno muy distinto a los ingresos brutos que dispone el Código de Rentas Internas. Por lo tanto, cambiar la base del impuesto pudiera crear un disloque en los cobros y en su aplicación.

A modo de ejemplo, se puede señalar que, distinto a los “ingresos brutos” del Código de Rentas Internas, las disposiciones de patentes municipales consideran

distintas metodologías para determinar la base del impuesto, dependiendo de la industria que se trate. Ello incide directamente en la carga contributiva de los contribuyentes. Por otro lado, las distinciones entre las definiciones de ambos términos producirán diferencias en los recaudos que reciben los municipios. Por lo anterior, la medida, según propuesta, no parecería resultar en un incentivo para los municipios someterse a un acuerdo colaborativo bajo estos términos, lo que derrotaría el objetivo de unificar y simplificar el tributo.

En conclusión, entendemos que la medida de referencia responde a una evaluación holística de nuestro sistema contributivo, la cual, atendiendo los comentarios puntuales que hemos esbozado en este escrito, cumplirá con la intención legislativa que la misma propone. Como advertimos al comienzo del escrito, las nuevas tasas que propenden a redistribuir la carga contributiva pueden ser potencialmente conservadoras. No obstante, con el mejoramiento en los índices de captación y cobro de contribuciones, así como un cuidado fiscal puntual, se podrá continuar reduciendo la responsabilidad contributiva de los ciudadanos, de modo que los ciudadanos mantengan mayores recursos que puedan inyectar a nuestra economía, con el efecto en cadena que ello representa.

De igual forma, apoyamos una reducción en las tasas contributivas actuales tanto para reducir la carga contributiva del sector productivo para atemperarlas a las necesidades de recaudos actuales y según ajustados a la realidad actual de Puerto Rico como para presentar unas escalas contributivas más competitivas a nivel mundial.

C. 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. Hacemos notar que el proyecto, según propuesto y comentado públicamente por el Gobierno, no parecería tener neutralidad en los recaudos gubernamentales, como lo ha requerido a Junta de Supervisión en otras instancias. En este sentido, entendemos que la meta del proyecto es ajustar los recaudos a las necesidades presupuestarias actuales considerando medidas de simplificación del sistema tributario y reducciones contributivas como estímulos económicos sin crear un déficit, lo que no necesariamente sería en contra al Plan Fiscal.

D. Conclusión

Por lo antes expuesto, recomendamos que se tome en consideración los comentarios vertidos en el presente memorial explicativo. 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.

Cordialmente,



CPA Aixa González Reyes
Presidenta