



20 de septiembre de 2023

Hon. Juan Zaragoza Gómez
Presidente

Comisión de Hacienda, Asuntos Federales & Junta de Control Fiscal
Senado de Puerto Rico
PO Box 9023431
San Juan PR 00902-3431

Re: P. del S. 1298

Estimado señor presidente y Miembros de la Comisión:

Se nos referido para evaluación y comentarios la medida de referencia, la cual tiene la intención de enmendar las Secciones 1010.01, 1010.05, 1021.01, 1021.02, 1022.01, 1022.02, 1022.03, 1022.04, 1022.07, 1031.02, 1033.15, 1033.18, 1034.04, 1035.08, 1040.02, 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 la Sección 2 de la Ley 132-2010, según enmendada, conocida como la “Ley de Estímulo al Mercado de Propiedades Inmuebles”; 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.

En apretada síntesis, la Exposición de Motivos de la presente pieza legislativa reconoce la importancia de revisar el sistema tributario vigente en Puerto Rico de manera coherente y ordenada. Ello, con el fin de 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. Como la medida reconoce, la complejidad de los procesos, trámites y cargas impositivas son uno de los mayores costos y obstáculos para hacer negocios en Puerto Rico.

Para lograr un sistema contributivo que proteja a nuestros individuos y promueva la inversión y la actividad económica, la Exposición de Motivos indica que es necesario tomar iniciativas que simplifiquen nuestro sistema contributivo, alivien la carga contributiva a individuos y a comercios, y mejoren la captación. De igual forma, debemos implementar medidas contributivas que reconozcan el esfuerzo del empresario local y que lo ponga en igualdad de condiciones con otros contribuyentes que gozan de incentivos sustanciales.

A grandes rasgos, esta medida propone reducir las tasas contributivas de los individuos e introduce un Ajuste por Costo de Vida a partir del Año Contributivo 2024. El alivio propone reducciones en la cuarta tasa progresiva de 25% a 22% y en la quinta tasa progresiva de 33% a 30% hasta un ingreso neto sujeto a contribución de \$300,000. De igual modo, se propone incrementar el crédito para pensionados de bajos ingresos y personas mayores de 65 años de \$200 a \$400.

Además, se incluyen dos exenciones al ingreso bruto para los individuos comenzando a partir del año contributivo 2024. La primera exención es dirigida a los médicos jóvenes que terminan su residencia, en la que podrán beneficiarse de una exención por cinco (5) años contributivos consecutivos en los primeros \$40,000 de ingreso que reciban al año por ejercer la medicina en Puerto Rico. Esto, con el propósito de lograr retener los jóvenes médicos que hacen sus residencias en Puerto Rico.

La segunda exención al ingreso bruto va dirigida a extender a todos los individuos residentes de Puerto Rico los beneficios sobre los ingresos de inversiones (intereses, dividendos y ganancias de capital sobre activos de inversión) que hasta el momento solo podían obtener los individuos inversionistas que se mudan a Puerto Rico y solicitaban un decreto bajo la Ley Núm. 60-2019, según enmendada, conocida como “Código de Incentivos de Puerto Rico”. La exención al ingreso bruto que se incluye estará disponible a todo individuo residente de Puerto Rico sin la necesidad de solicitar un decreto de exención contributiva.

En cuanto a las corporaciones, esta medida propone simplificar y reducir la contribución sobre ingresos introduciendo una escala progresiva a la contribución normal pagada por las corporaciones y eliminando la contribución adicional. Asimismo, se elimina la contribución alternativa mínima de \$500.

Por otro lado, la Exposición de Motivos concluye que esta medida acoge ciertas sugerencias del sector privado, según presentadas como parte del informe intitulado *Informe Preliminar al Gobernador del Grupo Asesor para Simplificar y Mejorar el Sistema Contributivo en Puerto Rico*, dentro de las cuales se encuentran las siguientes:

- Eliminar el requisito de someter una reconciliación de los gastos presentados en informativas cuando el contribuyente tiene un año económico o utiliza el método de acumulación.
- Armonizar fechas de vencimiento cuando ocurre una declaración de desastre en Puerto Rico.
- Dar a los municipios la opción de integrar el cobro del IVU Municipal y la Declaración de Volumen de Negocio en SURI.
- Simplificar el proceso de obtener licencias de Rentas Internas trayéndolas de vuelta a SURI, entre otras.

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, siempre ha sido parte de nuestras recomendaciones que se continúen con los esfuerzos de evaluación, desde una perspectiva integral de nuestro ordenamiento contributivo de los asuntos contributivos en Puerto Rico.

Al revisar esta medida, estamos de acuerdo con su fin ulterior, la redistribución de la carga contributiva que redunde en una carga contributiva más equitativa entre los contribuyentes y que no desaliente el desarrollo económico. No obstante, en el presente escrito, presentaremos ciertos comentarios con el fin de mejorar la redacción y ejecución de las disposiciones del proyecto de ley.

Comentarios Específicos

Para el Colegio de CPA, una reforma contributiva debe ser considerada como parte de una política contributiva integrada que persiga evitar las inequidades tributarias distribuyendo la carga contributiva al mayor número de ciudadanos y evitando utilizar los mecanismos contributivos para fomentar conductas que

puedan ser de otra forma fomentadas mediante otras vías que no trastoquen el sistema tributario.

En esencia, estamos de acuerdo con lo incluido en este proyecto y entendemos resulta en un primer paso en el camino de una reforma contributiva integrada. Entendemos meritorio que en un futuro proyecto de ley se atiendan planteamientos que nuestro gremio ha compartido en el pasado, tanto como institución como parte del grupo asesor que no son atendidos en esta medida. Como parte de la Resolución del Senado 614, hemos incluido como anejo las recomendaciones aludidas.

Aunque, en general, apoyamos y recomendamos la continuación del trámite legislativo de este proyecto, a continuación, un resumen de ciertos asuntos que recomendamos que se aclaren o enmienden en el proyecto previo a la aprobación del mismo. Para fácil acceso de los comentarios, nos referiremos al artículo para el cual emitimos los mismos.

Artículo 1

Este artículo enmienda la Sección 1010.01 de la Ley Núm. 1-2011, según enmendada, conocida como “Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011” (Código) para enmendar la definición de “compañía de responsabilidad limitada”, “error matemático”, “industria o negocio” y “entidad conducto”.

Sobre estas enmiendas, nos preocupa el tratamiento procesal que rige un error matemático en comparación con un ajuste de planilla. Un ajuste de planilla actualmente le permite al contribuyente un procedimiento expedito de impugnación, que además brinda al contribuyente la oportunidad de tener una vista administrativa formal ante la Secretaria de Procedimiento Adjudicativo, y las garantías del debido proceso de ley, en conjunto con la supletoria de las disposiciones de la Ley Núm. 120-1988, según enmendada conocida como la “Ley de Procedimiento Administrativo uniforme. .

La enmienda en la definición, lejos de simplificar la aplicación de los errores automáticos, puede significar que los actuales ajustes de planilla pierdan los beneficios de un proceso de impugnación expedito y las garantías de debido proceso de ley que gozan al presente. Sugerimos eliminar la enmienda, cuyo efecto es convertir un ajuste de planilla en un error matemático. A tono con ello, sugerimos una enmienda en contraposición a ésta, que los errores matemáticos sean tratados como un ajuste de planilla, con todas las garantías procesales que brindará un proceso más justo y confiable a los contribuyentes de Puerto Rico.

Artículo 3

Este artículo enmienda los apartados (a) y (c) y añade un nuevo apartado (d) a la Sección 1021.01 del Código para reducir las tasas contributivas de los individuos e incorporar el ajuste por costo de vida.

En síntesis, esta disposición tiene el efecto de reducir la contribución sobre ingresos a la clase media trabajadora. Sin embargo, al presente, el Código establece que la contribución de todo contribuyente será el 95% de lo que establezcan las tasas contributivas, excepto para aquellos contribuyentes con ingresos que no excedan de \$100,000, cuya contribución será del 92% de lo que establezcan las tasas contributivas.

Esta medida mantiene la contribución del 92% de las tablas para los contribuyentes con ingresos que no excedan de \$100,000 pero no incluye la reducción hasta el 95% para el resto de los contribuyentes. Por tanto, aunque las enmiendas en tasas y rangos pueden beneficiar a todos los contribuyentes, la eliminación de la reducción del 5% en el total de la contribución afecta a los contribuyentes con altos ingresos.

Las contribuciones en las distintas jurisdicciones a nivel mundial son evaluadas en torno a su eficiencia de acuerdo con la contribución total que establece cada sistema contributivo. El eliminar las referidas disposiciones puede hacer que, aunque la medida promueve reducciones en la tasa contributiva, a nivel total, la tasa contributiva total incremente, elevando así las tasas y subiendo en las escalas contributivas a nivel mundial como una de las jurisdicciones con contribuciones más altas.

Artículo 4

Este artículo promueve ciertas enmiendas a la aplicación de la contribución básica alterna a individuos.

En primer lugar, esta disposición tiene un error de técnica legislativa al utilizar el término “enmiendan” para indicar la acción que propone el articulado pero el artículo enmienda un solo párrafo, el párrafo (2) del apartado (a) de la Sección 1021.02 del Código. Por lo tanto, debe sustituirse por “enmienda”.

En lo sustantivo, este proyecto presenta en el Artículo 10 ciertas enmiendas a la Sección 1031.02 del Código, tal como una exención para médicos y la aplicación de los aspectos de la Ley Núm. 22-2022, ahora contenida en la Ley Núm. 60-2019. Al examinar las referidas exenciones propuestas, entendemos que su inclusión es positiva para la política pública que las mismas promueven. Sin

embargo, resulta imperativo que los ingresos que exime la propuesta en el Artículo 10 sean incluidos en la Sección 1021.02 del Código, que el Artículo 4 enmienda. Si los mismos no son incluidos, el ingreso puede estar exento para propósitos de la contribución normal pero no exentos para la contribución básica alterna.

Por lo tanto, para cumplir con los propósitos de este proyecto, recomendamos que se considere una enmienda técnica para enmendar la Sección 1021.02 (a)(2)(B)(1) del Código a los siguientes efectos:

“(B) Para años contributivos comenzados después del 31 de diciembre de 2018. — El ingreso bruto del contribuyente para el año contributivo, determinado conforme a lo dispuesto en la Sección 1031.01 de este subtítulo reducido por:

- (i) Las exenciones establecidas en los párrafos (1), (2), (3)(A), (3)(B), (3)(L), (3)(M), (4)(D), (5), (6), (7), (9), (10), (11), (12), (13), (14), (15), (16), (17), (18), (19), (20), (22), (23), (24), (25), (26), (27), (29), (30), (31), (32), (33), (34), ~~(35)~~ (35) ~~(36)~~, (36), ~~(37)~~, ~~(38)~~, ~~(39)~~ y (40) del apartado (a) de la Sección 1031.02.
- (ii) ...

...”

Sobre esta enmienda técnica, la misma sirve dos propósitos. Primero, se actualiza la lista de los párrafos que la Sección 1021.02 (a)(2)(B)(1) del Código hace referencia, ya que actualmente sólo cita hasta el párrafo (36) cuando, actualmente, la Sección 1031.02 del Código contiene hasta el párrafo (38). De igual modo, incorpora los párrafos (39) y (40), para corregir un error contenido en el Apartado 10 del proyecto, el cual expondremos a continuación.

Artículo 10

Este artículo contiene un error de técnica legislativa. El mismo incorpora los párrafos (38) y (39) al apartado (a) de la Sección 1031.02 del Código. Esta redacción no considera que la Ley Núm. 97-2023 enmendó el Código para añadir un párrafo (38) al apartado (a) de la Sección 1031.02 del Código.

La incorporación de un nuevo párrafo (38) pudiera derogar tácitamente el recientemente creado párrafo (38) y sustituirlo con el texto de esta medida. Por lo tanto, la numeración de los párrafos (38) y (39), que son integrados en este articulado, debe sustituirse a los párrafos (39) y (40).

Artículos 17 y 18

Ambos artículos realizan enmiendas técnicas para disponer sobre asuntos contributivos relacionados a las entidades conducto y las compañías de responsabilidad limitadas. Dentro de los asuntos, realizan ciertas enmiendas relacionadas con la radicación de las planillas relativas a dichas entidades, atemperando las fechas de vencimiento. Sin embargo, no se incluye en dichas enmiendas la Planilla Informativa sobre Ingresos de Entidades Conducto – Combinada (Composite). Recomendamos, para propósitos de uniformidad y simplicidad de la aplicación del Código, que todas las fechas de vencimiento sean uniformes al último día del tercer mes siguiente al cierre del año contributivo, incluyendo la mencionada planilla de entidades conducto - combinada.

Artículo 42

Este artículo enmienda el apartado (b) de la Sección 2 de la Ley Núm. 132-2010 según enmendada, conocida como “Ley de Estímulo al Mercado de Propiedades Inmuebles” para extender el término de la exención contributiva que allí se provee sobre el ingreso devengado por concepto de renta de propiedad residencial hasta el 2040.

No obstante, el texto de la disposición pudiera inducir a error, o intentar lograr una aplicación distinta, y nos explicamos. Actualmente, el texto de la misma establece lo siguiente:

“Término de la Exención. - La exención contributiva aquí provista sólo aplicará por un periodo de hasta quince (15) años contributivos, comenzando el 1 de enero de 2011 y terminando el 31 de diciembre de 2025.”

En el presente proyecto, simplemente se sustituye el 2025 por el 2040, para leer como sigue:

“Término de la Exención. - La exención contributiva aquí provista **sólo aplicará por un periodo de hasta quince (15) años contributivos**, comenzando el 1 de enero de 2011 y terminando el 31 de diciembre de **[2025] 2040.**” (Énfasis nuestro).

Por lo tanto, aunque se extiende hasta 2040, permanece el texto de que el período aplicable es hasta 15 años contributivos. El mantener la limitación de los 15 años podría interpretarse que pudiera derrotar el espíritu de la enmienda, ya que, una vez se hayan cumplido los 15 años, podría no ser de aplicación esta disposición, aunque el término hasta el 2040 no haya discurrido.

De este modo, recomendamos la siguiente enmienda técnica:

“Término de la Exención. - La exención contributiva aquí provista ~~[sólo aplicará por un periodo de hasta quince (15) años contributivos, comenzando]~~ comenzará el 1 de enero de 2011 y ~~[terminando]~~ terminará el 31 de diciembre de ~~[2025]~~ 2040.” (Énfasis nuestro).

Artículo 47 a 51

Estos artículos realizan una serie de enmiendas a la Ley 107-2020, según enmendada, conocida como “Código Municipal de Puerto Rico” (Código Municipal), para incorporar la radicación y pago de la planilla de volumen de negocios al Sistema Unificado de Rentas Internas (SURI). De este modo, se simplifica el proceso de la radicación tanto de la planilla de contribución sobre ingresos para fines del Departamento de Hacienda, así como la planilla de volumen de negocios, que ahora se radica en cada municipio que una entidad tenga actividad comercial. En caso de que una entidad tuviera actividad de negocios en los 78 municipios de Puerto Rico, actualmente supone la radicación de 78 planillas de volumen de negocios.

Como institución, el Colegio de CPA está de acuerdo con la intención de simplificar la radicación de la planilla de volumen de negocio en una sola planilla. No obstante, sugerimos que, en lugar de atar la fecha a la radicación de la planilla de contribución sobre ingresos, se mantenga la fecha de radicación y pago según está dispuesto actualmente en el Código Municipal, y que simplemente se radique la planilla de volumen de negocios a través de SURI, sin que tenga que radicarse conjuntamente con la planilla de contribución sobre ingresos.

De no ser así, la medida pudiera representar un disloque en el calendario contributivo, y suponer una potencial doble tributación de las contribuciones municipales en determinados casos, cuyo asunto esta medida no atiende. Ello, en consideración a que la planilla de volumen de negocio se presenta por año fiscal y la planilla de contribución sobre ingresos por año contributivo.

De otra parte, y de acuerdo con la medida, el pago de la contribución municipal se haría de igual modo a través de SURI si el municipio tiene un acuerdo con el Departamento de Hacienda. De no tener acuerdo, la radicación de la planilla continuaría siendo a través de SURI, pero el pago debe hacerse en el municipio, presentando copia de la planilla radicada en SURI.

Recomendaciones adicionales

Por lo extenso del proyecto y en consideración al corto tiempo que ha tenido nuestra matrícula para evaluar el mismo, presentamos estas primeras recomendaciones, las cuales consideramos medulares en la evaluación legislativa. No obstante, nos reservamos el derecho de presentar comentarios adicionales, si, luego de presentado el memorial explicativo, surgen recomendaciones nuevas que entendamos relevantes que esta Honorable Comisión considere.

Finalmente, recomendamos que esta medida sea evaluada por el Departamento de Hacienda, por encontrarse el asunto a ser investigado dentro de su deber ministerial. De igual modo, recomendamos la evaluación de la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico, para determinar si las mismas son consistentes con el plan fiscal.

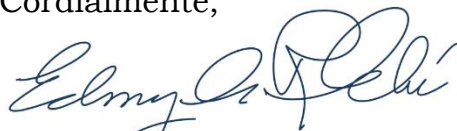
Cumplimiento con PROMESA: Impacto Fiscal

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, recomendamos que, 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.

Cordialmente,



CPA Edmy Rivera Colón
Presidenta