



11 de junio de 2014

Hon. José Nadal Power  
Presidente  
Comisión de Hacienda y Finanzas Públicas  
Senado de Puerto Rico  
El Capitolio  
PO Box 9023431  
San Juan, Puerto Rico 00902-3431

Re: P. del S. 1089

Estimado presidente y miembros de la Comisión:

Comparece el Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico ante la Honorable Comisión de Hacienda y Finanzas Públicas del Senado de Puerto Rico para exponer sus comentarios sobre el Proyecto del Senado 1089. Esta medida propone crear la “Ley de Ajustes al Sistema Contributivo”, con el propósito de iniciar el proceso de ajuste y re-calibración del sistema contributivo en antelación al Proyecto de Reforma Contributiva encomendado al Departamento de Hacienda, continuar atendiendo de forma responsable la crisis fiscal que atraviesa el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, cumplir con el compromiso de esta Administración de cerrar la brecha presupuestaria en cumplimiento del mandato constitucional y proveer los fondos necesarios al Fondo General para que pueda servir como agente catalítico para el desarrollo económico.

Según establece la exposición de motivos de la medida, se pretende adelantar la política pública de esta administración dirigida a la fiscalización de los impuestos existentes, de modo que se promueva la utilización óptima de los recursos disponibles para mejorar la prestación de servicios públicos. Igualmente, indica que se pretenden atender cinco áreas primordiales:

1. Lo que llaman racionalización de créditos contributivos;
2. Ajustes que convertirían la contribución alternativa mínima y la contribución básica alterna en un régimen tributario nuevo y permanente;
3. El aumento de tasas contributivas aplicables a ingreso de intereses, dividendos y ganancia de capital;
4. Someter alimentos adicionales al impuesto sobre ventas y uso; y
5. La imposición de una contribución sobre lo que se denomina “dividendos implícitos” de empresas extranjeras.

El Colegio de CPA está a favor de toda iniciativa gubernamental que esté dirigida a mejorar la administración de los recursos del Estado ya sea a través de métricas, evaluaciones, o la fiscalización de los tributos vigentes al día de hoy. No obstante, debemos dejar claramente establecido que esta medida, al igual que lo fueron la Ley 40-2013 y la Ley 117-2013, no son medidas fiscalizadoras; son medidas impositivas.

El proceso de fiscalización tributaria se refiere un conjunto de tareas que tienen por finalidad instar a los contribuyentes a cumplir con su obligación tributaria; asegurando el correcto, íntegro y oportuno pago de los impuestos. En otras palabras, la fiscalización se refiere a la función administradora del Estado al hacer cumplir la ley y, repetimos, el Colegio de CPA está totalmente a favor de y comprometido con que se lleve a cabo la fiscalización efectiva, justa y equitativa de las leyes fiscales. Como cuestión de hecho, sostenemos que mediante esta fiscalización efectiva sería posible atender situaciones como la evasión contributiva y proliferación de industrias dentro de la economía informal, lo que permitiría reducir las cargas impositivas sobre aquellas víctimas usuales que somos los integrantes del comercio formal de Puerto Rico. Aprovecho para aclarar que por “comercio de Puerto Rico”, no hacemos distinción entre comercios con sede extranjera o control extranjero, sino aquellos que participan en nuestra economía formal y que de una forma u otra aportan conforme al andamiaje jurídico vigente.

Siendo la fiscalización una función administrativa, nos vemos obligados a objetar la utilización de mecanismos legislativos como sustituto de la efectividad administrativa y que se pretenda obviar la función de auditoría e investigación en situaciones de posibles abusos, sustituyéndolo de golpe y porrazo con medidas que afectan tanto a los cumplidores como a los incumplidores. A manera de ejemplo, los cómputos adicionales a la contribución alternativa mínima a los que están sujetas las empresas que forman parte de grupos de control extranjero, son claramente medidas para sustituir pericia en la fiscalización de prácticas de establecimiento de precios de transferencia con cargos arbitrarios de 2% sobre el valor de compras entre afiliadas y sobre cargo de 20% de los pagos por la prestación de ciertos servicios. Lo mismo ocurre con la eliminación de la deducción del 51% del costo de ciertos servicios rendidos entre afiliadas. Lejos de tratarse de medidas de fiscalización, se trata de medidas que dan la impresión que el Estado se ha rendido ante su incapacidad fiscalizadora. No debemos permitir que se genere esta impresión pública; somos mejores que eso.

Habiendo dicho esto, procederemos a comentar algunas de las disposiciones de la medida dentro cada una de las áreas de atención antes indicadas:

#### 1. racionalización de créditos contributivos

El Art. 3 enmienda la Sección 5 de la Ley 73 de 19 de mayo de 2008, según enmendada, conocida como la “Ley de Incentivos Económicos para el Desarrollo de Puerto Rico” para modificar el crédito por Inversión en Investigación y Desarrollo; Pruebas Clínicas, Pruebas Toxicológicas, Infraestructura, Energía Renovable o Propiedad Intangible.

En cuanto a esta disposición, notamos dos cambios de envergadura. Primero, se codifica un procedimiento de aprobación de proyectos elegibles que actualmente existe mediante un protocolo de la Compañía de Fomento Industrial y segundo. Se establece un límite máximo del crédito a ser concedido de \$300 millones.

En cuanto a lo primero, nos parece muy adecuado y razonable. En cuanto a lo segundo, desconocemos la razón para el establecimiento de un límite en esa cantidad y entendemos que la misma, excede las cantidades reclamadas hasta la fecha por tal concepto por lo que no anticipamos un impacto mayor por este cambio. No obstante, comentamos en cuanto a la necesidad de reglamentación clara y detallada utilización de topes a créditos contributivos en términos generales. En este caso, una vez establecido que el proyecto de investigación es elegible, el negocio exento invertirá en su actividad. Luego el crédito lo reclama el negocio exento en su planilla.

Mientras el negocio exento invierte durante el año contributivo no tiene forma de conocer la disponibilidad de crédito dentro del tope. De alcanzarse la suma del tope, el negocio se arriesga a que se le determine una insuficiencia de pago por la suma que no pueda reclamarse. Para evitar esto, debe haber un sistema transparente que permita conocer el balance de crédito disponible o algún mecanismo de reserva. Igualmente, debe haber reglas claras para determinar cómo se distribuye el crédito (por orden de radicación de planillas, por orden de radicación de certificados acreditativos, etc.). Incluso pudiesen incorporarse disposiciones para relevar de penalidades o interés en casos de insuficiencia por alcanzarse el tope.

Por otro lado, los Artículos 17 y 18 del proyecto modifican los créditos al trabajo y para personas mayores de 65 años de bajos recursos. En el caso del primero, el crédito se elimina efectivo a enero 1 del 2014 y en el caso del segundo se reduce de \$400 a \$200 con la posibilidad de aumentar en caso que se exceda la proyección de ingresos al Fondo General por \$100 millones. En su conceptualización, estos créditos atienden asuntos muy particulares a nuestro sistema impositivo.

El crédito al trabajo, introducido como parte de lo que se conoció como la Ley de Justicia Contributiva, está diseñado para mitigar el golpe económico que una persona que se encuentra fuera de la fuerza laboral formal pudiese afrontar al incorporarse a la fuerza formal. La idea del crédito es fomentar la formalización de la actividad económica de Puerto Rico. Desconocemos si se ha hecho un estudio que demuestre que este crédito ha sido inefectivo y que la gran cantidad de actividad económica informal, que se ha estimado en exceso de \$20 billones anuales, no aumentaría de eliminarse. Sin este tipo de información no podemos endosar esta disposición.

Por otro lado, el crédito a personas mayores de 65 años de bajos recursos es uno de tipo compensatorio que tiende a mitigar el impacto regresivo que esta población sufre al estar sujeto al impuesto sobre consumo en bienes básicos como lo serían alimentos preparados, medicamentos no recetados y otros. Si bien, la inserción de un concepto de responsabilidad fiscal es buena, no podemos dejar de preguntarnos si mejor sería buscar los \$100 millones

adicionales al Fondo General, mediante una modificación a la tasa del IVU, pero dejando este tipo de salvaguarda para que el peso económico del impuesto al consumo recaiga más sobre personas con más recursos y, particularmente, sobre personas cuyos ingresos provienen de la economía informal.

## 2. Contribución alternativa mínima y la contribución básica alterna

El Artículo 6 enmienda la Sección 1021.02 sobre Contribución Básica Alterna a Individuos para dos fines: primero, modificar las escalas ocasionando que más individuos queden sujetos a la tasa máxima de 24% (aquellos con ingresos en exceso de \$300 mil en lugar de aquellos con ingreso en exceso de \$500 mil), efectivo con carácter de retroactividad al 1 de enero de este año; y segundo, limitar la capacidad de acreditar la CBA contra la contribución regular en años contributivos en los que la contribución regular exceda la CBA. Similarmente, el Artículo 15 limita la capacidad de acreditar la contribución alternativa mínima corporativa contra la contribución regular en años contributivos en los que la contribución regular exceda la CAM.

En cuanto a estas disposiciones recomendamos que al modificar las tablas no se eliminen las tablas que estuvieron vigentes en años anteriores. De este modo, los practicantes tendremos una referencia clara a las tasas aplicables a cada año en particular. Esto no significa conformidad con el hecho de que se aumente la carga impositiva a este u otros grupos específicos de contribuyentes, ya que como hemos indicado anteriormente, entendemos que los esfuerzos deben estar enfocados a generar recaudos adicionales de personas previamente fuera del sistema impositivo, no aumentando las tasas a las personas que, por años han estado pagando.

Finalmente, como asunto conceptual, nos oponemos a que se eliminen los créditos por pago de CBA o CAM contra la contribución regular. En particular en el caso de la CAM. Este concepto se ha convertido, más allá que uno para atender el impacto de preferencias tributarias como depreciación acelerada o la utilización válida de métodos de contabilidad como LIFO, en un esquema impositivo sobre una nueva base de “margen bruto” o en un sustituto de la fiscalización de precios de transferencia enfocado específicamente en el caso de empresas dentro de grupos de control extranjero. Eliminar el crédito tendrá el efecto de perpetuar el impacto de estas malas determinaciones de política pública y abonará a la innecesaria complejidad del sistema contributivo puertorriqueño.

Finalmente en cuanto a la efectividad de estos cambios, es hora que permitamos a los contribuyentes al menos un año en el que sus proyecciones de inicio del período puedan verse libres de impactos adversos a mitad de año. Les rogamos que, en lugar de indicarnos ahora, en junio que nuestras proyecciones contributivas para el 2014 se verán afectadas, que hagan estas disposiciones efectivas a años contributivos comenzados luego de la fecha de aprobación de esta medida, si es que deciden aprobarla.

### 3. El aumento de tasas contributivas

Esta medida aumenta las siguientes contribuciones:

- a. Contribución Especial a Individuos, Sucesiones y Fideicomisos sobre Ganancia Neta de Capital a Largo Plazo
- b. Contribución Alternativa a Corporaciones sobre Ganancia Neta de Capital a Largo Plazo
- c. Contribución a Individuos, Sucesiones y Fideicomisos con Respecto a Intereses Pagados o Acreditados sobre Depósitos en Cuentas que Devenguen Intereses
- d. Contribución Especial sobre Distribuciones de Dividendos de Ciertas Corporaciones

Además establece una limitación en la utilización de pérdidas de capital y extiende el periodo de posesión para la determinación de ganancia de capital a largo plazo a 1 año.

Todos estos son impactos a políticas fiscales que han prevalecido en Puerto Rico por décadas. Desconocemos el impacto previsible de estos cambios sobre las decisiones de inversión y ahorro en Puerto Rico. En la medida que los integrantes de esta asamblea no hayan recibido un informe adecuado en cuanto a tales impactos, les urgimos a que tengan cautela al trastocar el sistema. Ya este año el Departamento de Hacienda tuvo que tomar por sorpresa el impacto que tanto cambio al sistema tuvo sobre los recaudos y sería nefasto ser nuevamente sorprendidos por un evento previsible el año próximo.

Aprovechamos para señalar que los cambios a estas disposiciones no deben eliminar la referencia a tasas contributivas aplicables a años anteriores del Código de Rentas Internas, sino que debe establecer claramente que es para años contributivos posteriores, que las tasas aumentan. Esto abona a la mejor administración del Código al dar certeza a los practicantes. Enfatizo en que sea claramente para años posteriores ya que estos aumentos de tasa contributiva aparecen en su mayoría redactados como efectivos para años contributivos comenzados después del 31 de diciembre de 2013. Este lenguaje debe ser modificado y sustituido por uno que claramente haga una de dos cosas: lo preferible, que sean efectivos para años contributivos comenzados después del 31 de diciembre de 2014, año en curso; o en su defecto, para transacciones efectuadas con posterioridad a la efectividad de la ley que pueda ser aprobada.

Dejar el lenguaje en la forma actual ocasionaría que transacciones e ingreso realizado hace 5 meses tenga, repentinamente, un costo contributivo mayor. Esto afecta, no solo la posibilidad de tener un sistema contributivo que brinde certeza, sino los presupuestos y pagos de contribución estimada de cada persona afectada. Dar efectividad retroactiva a estos aumentos nos parece una medida irrazonable e injustificada cuyo impacto adverso es más perjudicial a los contribuyentes que el beneficio que el Estado pueda derivar de así hacerlo.

Finalmente en cuanto a este renglón, aprovechamos para indicar que al modificar los tipos impositivos y no modificar las tasas de retención, se han creado discrepancias entre la obligación contributiva y la retención en situaciones de contribuyentes no residentes. Recomendamos que, observando el impacto que esto pueda tener en cuanto a disposiciones recíprocas como las del Código de Rentas Internas Federal, se mantenga la uniformidad entre retención y tributación de no residentes.

#### 4. Impuesto sobre ventas y uso

El Artículo 22, modifica la definición de alimentos o ingredientes para alimentos con el efecto de que impone IVU a alimentos actualmente exentos. Por ejemplo, nueces, avellanas y alimentos similares, jugos y alimentos congelados. Se trata de productos típicamente adquiridos en un supermercado, no en el contexto de “alimento preparado” como lo es la comida servida en un restaurante. Dentro del contexto recesionario de nuestra economía, debemos tomar con cautela este cambio.

En cuanto a los cambios al IVU, en lugar de hacer cambios cosméticos a la base, enfáticamente recomendamos que se haga una redistribución inmediata de la carga impositiva. Según comenzamos a plantear al discutir el crédito a personas mayores de 65 años de bajos recursos, el IVU, el impuesto al consumo, debe tomar un rol más protagónico en los recaudos del fisco. La carga proporcional impositiva sobre el consumo versus la generación de ingresos o acumulación de riquezas en Puerto Rico es baja. Hay espacio para recaudar varios cientos de millones de dólares netos meramente con aumentar la tasa del IVU, aun tomando en consideración la necesidad de reforzar o crear créditos de tipo compensatorio, la eliminación de tributación excesiva (como lo es la CAM actual) sobre los sectores productivos y aun separando fondos suficientes para dotar al Departamento de Hacienda y a los Municipios del personal necesario para fiscalizar el cobro y depósito del impuesto, aumentando así su captación. Esta realidad ha sido evidente por muchos años ya entendemos el costo político que un aumento al impuesto al consumo puede tener; esta es una realidad de todas las jurisdicciones que han adoptado un impuesto al consumo. Pero creemos que a Puerto Rico ya le ha llegado el momento de afrontar esta realidad sin timidez y de actuar. Si por “re-calibración” nos referimos a la redistribución de cargas impositivas, éste debe ser el comienzo.

Aparte, exhortamos a que, cónsono con la forma en que se hace en otras jurisdicciones, en lugar de implantar cambios al IVU que requieren la reprogramación de sistemas de cobro con vigencias “inmediatas” luego de la aprobación de la medida, que los cambios que afecten la base impositiva del IVU sean efectivos al primer día del mes que comience luego de 30 días de haberse aprobado la medida.

#### 5. Contribución sobre “dividendos implícitos”

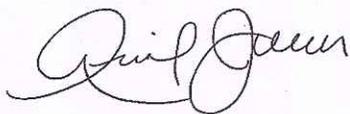
Nuevamente nos encontramos con una disposición legislativa diseñada para suplir una deficiencia en capacidad fiscalizadora del Departamento de Hacienda. El Artículo 20 añade una nueva sección al Código de Rentas Internas, efectivamente requiriendo un pago por adelantado de la suma que el Departamento entendería fue constructivamente distribuida de una subsidiaria en PR a su matriz fuera de PR con la intención de evitar la retención y pago de contribución sobre ingresos en PR. Para lograr esto, la medida mira al balance de utilidades y beneficios acumulados por una entidad en PR y los compara contra activos de tal entidad ubicados en el extranjero y requiere el pago de una porción de lo que entiende constituyó o debió haber constituido una distribución de dividendos.

En su Sección 1022.05, el Código ya incorporaba el concepto de una Contribución Adicional a Corporaciones que Indevidamente Acumulen Sobrantes o Beneficios. Bajo esta Sección, Si una corporación, fuere utilizada con el propósito de impedir la imposición de la contribución a sus accionistas pudiese verse requerida a pagar una contribución adicional igual al 50% del monto del “ingreso neto determinado por la Sección 1022.05.” Teniendo esta herramienta a la mano, nos parece que para adelantar la política pública de esta administración dirigida a la fiscalización de los impuestos existentes, se debería, en lugar de incorporar este impuesto adicional, ordenar al Departamento de Hacienda a hacer uso de esta disposición al auditar a contribuyentes de los cuales pueda sospecharse la acumulación indebida de sobrantes.

Por las razones aquí esbozadas, el Colegio de CPA no endosa la aprobación del Proyecto del Senado 1089 según presentado.

Agradecemos la oportunidad que nos ofrecen para presentar nuestros comentarios en relación con esta pieza legislativa y le expresamos nuestra disposición para aclarar cualquier información que estimen pertinente sobre este particular.

Atentamente,



CPA Aníbal Jover Pagés  
Presidente