



# Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico

*Protegemos el bienestar económico de nuestro pueblo*

24 de febrero de 2006

Hon. Migdalia Padilla Alvelo  
Presidenta  
Comisión de Hacienda y Asuntos Financieros  
Senado de Puerto Rico  
PO Box 9023431  
San Juan, Puerto Rico 00902-3431

Estimada representante y miembros de la Comisión:

Comparece ante la Honorable Comisión de Hacienda y Asuntos Financieros del Senado de Puerto Rico el Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico para presentar sus comentarios en relación con el P del S 1177. El propósito de esta medida es establecer la "Ley de Justicia Contributiva de 2006" enmendando la Ley Núm. 120 del 31 de octubre de 1994, según enmendada, conocida como el "Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 1994". El proyecto de ley en consideración pretende establecer nuevos tipos contributivos sobre el ingreso neto de los individuos; añadir un crédito para los individuos por ingresos devengados, a fin de proveer un mecanismo para atender la regresividad del impuesto de ventas; añadir un crédito compensatorio para individuos y sus dependientes para atender la regresividad del impuesto de ventas; añadir un mecanismo para el pago del crédito por ingresos devengados a través del pago de nómina; enmendar, en términos generales, la disposición de ley sobre arbitrios; y añadir un impuesto general de ventas en Puerto Rico.

## **Trasfondo General**

Cabe señalar que por más de doce años el Colegio de CPA en sus *Recomendaciones de Naturaleza Económica y de Administración Pública para los Candidatos a la Gobernación* solicitaba que se realizara un estudio para determinar la viabilidad de un sistema contributivo basado en un impuesto al consumo. Por diferentes razones, esta recomendación no fue llevada a cabo y en el año 2002 el Colegio de CPA, a través de su Fundación y con el co-auspicio de la Cámara de Representantes, Senado de Puerto Rico, varios municipios y entidades privadas, obtuvo los fondos necesarios para realizar dicho estudio. El análisis del estudio contó con la colaboración de los distinguidos economistas locales, Fernando Zalacaín y Ramón Cao, así como del Internacional Institute for Advanced Studies, Inc., de Cambridge Massachusetts. Se instituyó un Comité de Estudio sobre un Impuesto al Consumo para Puerto Rico compuesto por CPA de la empresa privada, del gobierno, Ex-Secretarios Auxiliares de Rentas Internas pertenecientes a distintas ideologías, además de CPA practicantes de la contabilidad pública, tanto en auditoría como en el área de impuestos. Este comité analizaría los resultados de los ejercicios económicos y añadiría la dimensión de experiencia en la administración pública y la práctica contributiva, entre otras cosas, para hacer una recomendación final.

Al momento de realizar este estudio, no era de conocimiento público general el que nuestro gobierno estuviera operando bajo un déficit estructural. Esta realidad viene a la atención pública luego de que los resultados de nuestro estudio se dieran a conocer. La importancia de este señalamiento estriba en que nuestras recomendaciones se dan en el contexto de una situación fiscal estable de manera que el establecimiento de un impuesto al consumo serviría de base para lograr justicia contributiva mientras se estimula el desarrollo económico del país y se establecen medidas para atacar la evasión.

Entendemos que el déficit de nuestro presupuesto gubernamental tiene que atenderse mediante el establecimiento de una reforma fiscal integrada. De ahí, que estableciéramos el marco conceptual de la propuesta reforma bajo los siguientes aspectos:

1. **Justicia Contributiva-** Por muchos años los individuos han cargado con el peso de los recaudos de este país. El 39% del Fondo General se nutre de las contribuciones sobre ingresos de los individuos, de los cuales un 90% son asalariados. Un impuesto al consumo de base amplia podría convertirse en la medida principal para aumentar la cantidad de contribuyentes y disminuir así la carga individual de manera que no se afecten adversamente los recaudos del gobierno. Sin embargo, dicha justicia contributiva debe cobijar a todos los ciudadanos cumplidores de la ley, es decir, aquellos que rinden sus planillas y pagan contribuciones, sin importar si éstos se encuentran en una etapa inicial de su desarrollo personal, profesional o empresarial, si son empleados de producción, gerenciales o dueños de negocios. El sistema debe estimular el desarrollo general y el éxito y no penalizarlo. Como parte de la justicia contributiva, es importante considerar la llamada equidad intergeneracional, aquellos que toda su vida tributaron por sus ingresos y ahora que se retiran se les impone un impuesto al consumo. Estos ciudadanos cumplidores no deben sufrir por un mero cambio en el sistema impositivo.
2. **Ataque a la Evasión-** Una reforma a base de un impuesto al consumo de base amplia limitando las exclusiones, permite que todos los posibles contribuyentes hagan una aportación mínima al fondo general en la medida que consumen. El nuevo sistema debe facilitar el cumplimiento por parte de los ciudadanos y, a su vez, facilitar la administración por parte del gobierno. Esto permitiría que se liberen recursos para una mejor fiscalización y se enfoque sobre la evasión.
3. **Desarrollo Económico-** Los sistemas contributivos que en su función fundamental se utilizan para recaudar los fondos necesarios para la obra de gobierno también sirven como una herramienta para modificar conductas. Es fundamental que como resultado de esta reforma, el sistema contributivo que se establezca promueva el desarrollo económico y no afecte adversamente a aquellos sectores que estimulan actividad ya sea activa o pasiva.
4. **Interacción de Aspectos Fiscales-** La reforma contributiva debe venir de la mano de una reforma fiscal. Entendemos por reforma fiscal aquella en que el gobierno se auto examina evaluando su estructura organizacional, definiendo una estrategia de administración pública y analizando el comportamiento de costos, buscando eficiencia en los servicios y ahorros en el gasto para la gestión pública. En la medida que se reducen los gastos, la necesidad de recaudos será menor. Aunque lograr un resultado óptimo requiere de estudios y de planificación estratégica a largo plazo, se pueden y deben establecer medidas a corto plazo encaminadas a una mejor eficiencia en el uso de los fondos.

### **Recomendaciones Generales del Estudio del Colegio de CPA**

Como ya mencionamos, el Colegio de CPA realizó el Estudio de los Impuestos al Consumo en Puerto Rico. En dicho estudio se desglosan varias recomendaciones que hoy presentamos como parte de nuestra ponencia ante esta Comisión a manera de contexto.

- El Colegio de CPA recomienda la aprobación de un impuesto general sobre las ventas en sustitución del arbitrio general. La multiplicidad de exenciones y exclusiones del arbitrio complican su administración y deterioran su capacidad de recaudos. Este impuesto sobre la venta sería uno de base amplia sobre el consumo. Como resultado del estudio el Colegio de CPA recomendó que se considere eximir del impuesto sugerido a los alimentos y medicamentos recetados.
- En cuanto a la aplicación de este impuesto al pequeño comerciante, el Colegio de CPA reconoce dos alternativas viables: (1) la exclusión de cobro y remesa –establecimiento de un umbral impositivo- o (2) el cobro y devolución para la inversión. Según surge del estudio antes mencionado, las cifras del año 2002 indican que en Puerto Rico los negocios con ventas al detal de más de un millón de dólares representan el 78.3% de las ventas totales. Estas ventas son realizadas por sólo 3,074 negocios que representan el 13.1% del número de negocios, que asciende a 23,410. La exclusión de los pequeños comerciantes mediante el establecimiento de un umbral impositivo reduce sustancialmente los costos administrativos. Internacionalmente, vemos umbrales de ventas tan bajos como \$75,000 en Inglaterra y hasta tan altos como \$700,000 en Singapur. De no establecerse un umbral impositivo, se debe considerar utilizar parte de estos recaudos adicionales para darle a los pequeños comerciantes ayudas directas para adquirir el equipo y la tecnología necesaria para administrar el impuesto propuesto.
- El Colegio de CPA entiende imperativo que se conceda una reducción significativa a los individuos sobre la contribución sobre ingresos. Un impuesto al consumo de base amplia y un impuesto sobre los ingresos se deben complementar para permitir al Estado reducir el impuesto sobre el ingreso en la medida que el universo de contribuyentes es más amplio con un impuesto al consumo.
- Es importante que se considere una retribución a aquellos sectores de escasos recursos económicos que se verán afectados adversamente con la imposición del nuevo sistema. Específicamente, nos referimos a las personas indigentes, incapacitadas y retiradas.
- Como parte de esta reforma se tiene que considerar el efecto del nuevo sistema tributario en las finanzas municipales. Actualmente, el arbitrio se considera parte del costo de los productos. Por consiguiente, éste se convierte en parte de la base impositiva que utilizan los municipios para recaudar fondos, entiéndase la patente municipal y la contribución sobre la propiedad mueble. Al eliminar el arbitrio general se reduce la base impositiva de los municipios y, por tanto, sus recaudos. Es menester que esa reducción se compense de alguna manera.

### Análisis del Proyecto del Senado 1177

A continuación enunciaremos nuestros comentarios sobre el proyecto de ley a base de las áreas que directamente reciben cambios o indirectamente son impactadas.

#### **Impacto sobre los Individuos**

El P del S 1177 establece nuevos renglones contributivos con el propósito de llevar a los individuos unos alivios en la contribución sobre ingresos. Es importante que dichos alivios contributivos sean lo suficientemente sustanciales por las siguientes razones: (1) para mitigar la regresividad del nuevo impuesto al consumo de base amplia; (2) para reducir el impacto del aumento en el costo contributivo total del individuo por la imposición de la nueva modalidad de impuesto al consumo; (3) para atraer a evasores al sistema contributivo. Luego de hacer varias simulaciones y ejemplos de cómo se afecta el costo contributivo del individuo bajo los renglones propuestos, entendemos que los individuos reciben una rebaja importante de su carga contributiva. Dicha rebaja es suficiente como para mitigar el impacto del nuevo impuesto al consumo.

Entendemos que el P del S 1177 elimina el ajuste gradual del 5% provisto en la Sección 1011(c) en el caso de individuos para años comenzados después del 31 de diciembre de 2005. Por otro lado, sugerimos que se enmiende el apartado (d) de esta sección que al presente indica:

*“Cómputo Opcional de la Contribución en el Caso de Personas Casadas que Viven Juntas, Rindan Planilla Conjunta y que Ambos Trabajen. – Para los años contributivos comenzados después del 31 de diciembre de 2005, en el caso de cónyuges que vivan [j]untos, que ambos trabajen y que rindan planilla conjunta, la contribución bajo los apartados (a), (b) y (c) de esta Sección será a opción de éstos, la suma de las contribuciones determinadas individualmente, en el formulario...”*

Al hacer referencia al apartado (c), en este párrafo se pudiera interpretar que el cómputo del Ajuste Gradual sí tendría aplicación en el caso de matrimonios que optan por la eliminación del “marriage penalty” del proyecto. Esto se corrige mediante la eliminación de esta referencia al apartado. Sólo se debe hacer referencia a “la contribución bajo los apartados (a) y (b)”.

Como parte de los objetivos de nuestras recomendaciones, pretendemos que se simplifique el cumplimiento de la ley y que, tanto en hecho como en apariencia, el sistema no se considere confiscatorio para el ciudadano. La experiencia indica que como efecto de esto habría un mayor cumplimiento. Es decir, más ciudadanos entrarían al sistema y rendirían sus planillas. En ese sentido, abogamos por un sistema de tasas contributivas más bajas y de sólo deducciones que estimulen ciertas actividades deseables incluyendo: (1) la deducción de intereses hipotecarios, pues estimula la inversión en Puerto Rico; (2) la deducción por cuentas de retiro individual y planes de compensación diferida, pues estimula el ahorro en preparación al retiro; y (3) la deducción por donativos, que reduce el costo gubernamental de prestar ciertos servicios. Otras deducciones limitadas podrían considerarse.

### **Crédito por Ingreso Devengado**

El P del S 1177 establece un crédito de contribución por ingreso devengado. Reconocemos la importancia y necesidad de este crédito para estimular económicamente al asalariado y mitigar el impacto regresivo del impuesto al consumo. El cómputo de este crédito es similar al "earned income credit" a nivel federal y establece un máximo de crédito de \$750 cuando hay un dependiente elegible y de \$1,500 en el caso de dos dependientes o más. A su vez, la medida establece que el Secretario proveerá tablas para la disminución del crédito cuando el ingreso sobrepase \$10,000 en el caso de un dependiente y \$15,000 cuando haya dos o más dependientes.

Entendemos que tal como está redactado el texto del proyecto, la manera de computar este crédito es confusa y haría difícil su fiscalización y cumplimiento. Por lo cual, recomendamos que se provea un crédito por una cantidad fija por contribuyente sin importar el número de dependientes. También recomendamos establecer una cantidad fija por renglones de ingreso para simplificar el proceso. El mismo podría fluctuar de un mínimo de \$750 hasta un máximo de \$1,500 dependiendo del nivel de ingreso. Este crédito debe estar disponible a todos los contribuyentes sin importar su fuente de ingreso. En el Anejo 1 incluimos una tabla que ejemplifica nuestra recomendación.

Con el propósito de proveer un alivio por la carga adicional que conllevaría la imposición de un impuesto a la venta de base amplia, este crédito se debería considerar como un Crédito Compensatorio por el Impuesto Sobre Venta y no por ingreso devengado. De esta manera se beneficiaría todo tipo de contribuyente que se verá afectado (asalariado, pensionados, retirados, empleados por cuenta propia). Además, para evitar que estas y otras disposiciones pierdan vigencia a través del tiempo, las cantidades fijas del crédito sugeridas deben estar sujetas a ajustes inflacionarios y así proveer para el aumento en el costo de vida a través de los años.

Por otro lado, en términos de su administración se debe considerar no imponer esa carga total sobre el patrono. La Sección 1141A del proyecto de ley provee para el pago por adelantado del crédito por ingresos devengados. Esta sección dispone que un individuo elegible pueda recibir el crédito por adelantado a través de su patrono. Para ello se establecen ciertos requisitos:

1. Certificado de elegibilidad - declaración escrita entregada por un empleado a su patrono en la cual estipula:
  - que el empleado es elegible para recibir el crédito.
  - que el empleado tiene uno (1) o más dependientes elegibles.
  - que el empleado no tiene otro certificado de elegibilidad de crédito por ingreso devengado en vigor con respecto a salarios pagados por otros patronos.
  - el cónyuge del individuo tiene o no en vigor un certificado de elegibilidad por ingreso devengado.
2. Dicho adelanto no se incluirá como parte del salario devengado.
3. La cantidad del adelanto se establecerá a base al salario del empleado y de conformidad con las tablas establecidas.
4. Los adelantos serán tratados como pagos de retención adicional.

Pág. 6

Hon. Migdalia Padilla Alvelo

Presidenta

Comisión de Hacienda y Asuntos Financieros

24 de febrero de 2006

5. La cantidad del adelanto está limitada al 60% del por ciento de crédito vigente para un individuo elegible con un dependiente elegible y con un ingreso devengado que no exceda la cantidad de ingreso devengado para dicho individuo elegible.

Entendemos que este proceso impone una responsabilidad fiscalizadora en el patrono al recibir el certificado preparado por el empleado. A esos efectos, recomendamos que los individuos que deseen reclamar dicho crédito soliciten y reciban una certificación anual como contribuyente de parte del Departamento de Hacienda. Esta certificación sería entregada al patrono para que éste último le expida el cheque o acredite la cantidad reduciendo la retención. El Departamento de Hacienda pudiera mecanizar este proceso para fiscalizar a los que están en el sistema. El propósito de la recomendación es proveer el beneficio a los contribuyentes y evitar o reducir significativamente las reclamaciones fraudulentas del crédito.

#### **Crédito Compensatorio de Impuesto al Consumo**

El proyecto establece que en el caso de un individuo que sea beneficiario del Programa de Asistencia Nutricional (PAN) administrado por el Secretario del Departamento de la Familia se le conceda un crédito de \$49 por miembro de unidad familiar, conforme a las guías del Programa, contra la contribución sobre ingresos.

Entendemos que este crédito es suficiente para compensar a los beneficiarios del PAN por el impuesto a la venta pagado sobre artículos que no son alimentos, más aún si se combina con el crédito por ingreso devengado (que sugerimos sea Crédito Compensatorio por el Impuesto a la Venta). Recomendamos estudiar la posibilidad de limitar el crédito a determinado número de dependientes.

Para aquellas personas beneficiarias del PAN que por ley no tengan la obligación de rendir la planilla de contribución sobre ingresos, el Departamento de Hacienda proveerá un formulario para solicitar el crédito. Entendemos que se debe requerir llenar la planilla para obtener el crédito o reembolso. De esta manera, se traen al sistema esas personas que no radican planillas.

#### **Crédito a Pensionados**

En el caso de un individuo que se encuentra pensionado por la Administración de los Sistemas de Retiro de los Empleados del Gobierno y la Judicatura de Puerto Rico, así como aquellos debidamente pensionados por el sector privado se dispone un crédito compensatorio personal no menor de cuatrocientos dólares (\$400) anuales. Sin embargo, el P del S 1177 no establece el máximo del crédito ni el método para el cómputo ni incluye todos los sistemas de retiro gubernamentales.

Bajo el subtítulo de Crédito por Ingreso Devengado recomendamos que este se hiciera extensivo a todo tipo de contribuyente. De acogerse esta recomendación este crédito a pensionados no sería necesario.

#### **Eliminación de Penalidad por Matrimonio (“marriage penalty”)**

Reconocemos la importancia y necesidad de esta disposición, pues la carga contributiva de un individuo no debe aumentar por el mero hecho de contraer nupcias. Sin embargo, debe aclararse el lenguaje de la

misma. Recomendamos que el cómputo sea en proporción al ingreso bruto ajustado de cada cual. En otras jurisdicciones, este mismo efecto se logra mediante la confección de tablas y renglones impositivos favorables a las personas casadas.

### **Arbitrio General**

Por muchos años el arbitrio general ha sido objeto de ataque. Este tipo de impuesto crea una carga en muchos casos onerosa sobre ciertos comercios al tener que pagarse antes de vender el producto, es responsable del llamado efecto cascada por el aumento de costo en los productos y ha probado ser inefectivo para los recaudos en los últimos años. Las múltiples exenciones y el hecho de que de no cobrarse el mismo en la entrada de los bienes se pierde la oportunidad del cobro, son factores que añaden a su inefectividad. Por lo cual, el Colegio de CPA avala la eliminación del arbitrio general y su sustitución por un impuesto a la venta.

### **Arbitrios Especiales**

Como resultado del análisis sobre nuestro estudio, recomendamos que el régimen de los arbitrios especiales se mantenga de la misma manera como está al presente. Una de las consideraciones que tuvo peso sobre esta recomendación fue el hecho de que estos arbitrios actualmente no se computan necesariamente sobre la base del costo de los bienes. Para los economistas que trabajaron sobre nuestro estudio y los miembros del comité del mismo resultó muy difícil, sino imposible, determinar una base impositiva de manera tal que la imposición del impuesto a la venta sobre estos productos sujetos al arbitrio especial no resultase en un costo adicional. Además, por el hecho de que son pocos los bienes sujetos a estos arbitrios especiales y de que los mismos están sujetos a un régimen particular entendemos que no se añade una carga onerosa de administración. Veamos nuestras recomendaciones específicas sobre los arbitrios especiales:

1. Vehículos de motor- se deben mantener sin cambio al sistema actual. No se debe imponer el impuesto a la venta sobre éstos.
2. Gasolina- se debe mantener sin cambio al sistema actual. No se debe imponer el impuesto a la venta sobre esto.
3. Espíritus Destilados- se deben mantener sin cambio al sistema actual. No se debe imponer el impuesto a la venta sobre esto.
4. Cigarrillos- sugerimos que se mantengan sin cambio al sistema actual, pero podría sujetarse al nuevo impuesto a la venta.
5. Cemento- se debe mantener sin cambio al sistema actual. No se debe imponer el impuesto a la venta sobre esto.
6. Azúcar- La razón principal del arbitrio especial sobre la azúcar era proteger la industria azucarera de Puerto Rico en cierto momento. Entendemos que hoy en día la industria azucarera puertorriqueña en gran medida ha sido reemplazada por importaciones, por lo cual consideramos que ese trato distinto ya no se justifica. El azúcar debe tratarse como alimento o materia prima según sea el caso.
7. Bebidas Carbonatadas- se debe sujetar al régimen general de impuesto a la venta.
8. Joyería- se debe sujetar al régimen general de impuesto a la venta, según propuesto.

Es importante aclarar la definición de entrada a Puerto Rico para efectos de arbitrio que aparece redactada en el texto del proyecto, ya que la misma adelanta la fecha de introducción. Recomendamos que la fecha de introducción se quede tal y como está en la legislación actual por varias razones: (1) la manera que existe actualmente produce certeza sobre dicha fecha; (2) son pocos los arbitrios que quedarían luego de la eliminación del arbitrio general; y (3) el cambio puede distorsionar la administración.

### **Impuesto a la Venta, Uso o Consumo**

La base fundamental de esta reforma es la eliminación del arbitrio general y su sustitución por un impuesto sobre la venta de base amplia. Reconocemos que a mayor cantidad de exenciones, mayores dificultades de administración y fiscalización. Esta disposición general es cónsona con las recomendaciones de nuestro estudio. En general, el P del S 1177 contempla un impuesto general de 7% a la venta, uso o almacenamiento de bienes y servicios tributables sujeto a ciertas exenciones. Para efectos de esta ponencia nos referiremos al mismo como impuesto a la venta. En términos generales, el Colegio de CPA avala la imposición de un impuesto a la venta sujeto a los siguientes comentarios y recomendaciones:

- Los bienes sujetos a arbitrios especiales no deben estar sujetos al impuesto sobre la venta, excepto por los cigarrillos si así lo decidiera la Legislatura.
- Al presente, el proyecto excluye de tributación los servicios educativos, financieros, profesionales, de salud, médico-hospitalarios, o de vivienda. También, excluye los servicios que estén "cubiertos por o sujetos a las disposiciones de la Sección 1143 del Código" a saber, servicios sujetos a retención de contribución sobre ingresos. Esta definición da a entender que ciertos servicios al detal estaría sujetos al impuesto a la venta. La imposición de un impuesto a la venta a estos servicios tendría el efecto de incrementar el costo de vida en general. Además, la tributación de ciertos servicios crearía problemas serios de fiscalización. Entendemos que se debe aclarar el texto del proyecto para eliminar todo servicio de tributación.
- Como regla general, el proyecto no excluye los alimentos no procesados del impuesto. Nuestra recomendación del estudio establecía que no se debían imponer tributos a los alimentos no procesados. Esta recomendación tenía su base en que los modelos económicos que se corrieron en el estudio establecían que había viabilidad de recaudos, aún con esta exclusión. Además, como cuestión de política pública, justicia social y contributiva no se debía tributar la alimentación. La mayoría de los estados en Estados Unidos no imponen esta contribución. Reconocemos que se han provisto exclusiones a los beneficiarios del PAN y WIC y que a la vez se han provisto ciertos créditos para mitigar el impacto del costo de bienes de primera necesidad. Nos preocupa el impacto que esta imposición puede tener sobre los retirados, y aquellas otras personas de ingresos marginales que no cualifican para los beneficios del PAN o WIC.

### **Aspectos Procesales y Administrativos**

El proyecto contempla el pago de un pago estimado del impuesto a la venta a base de:

- (1) Sesenta por ciento de la responsabilidad contributiva para el mes en curso
- (2) Sesenta por ciento de la contribución reportada en la planilla por parte de un comerciante para las transacciones tributables que ocurran durante el mes correspondiente al año calendario anterior; o
- (3) Sesenta por ciento de la responsabilidad contributiva promedio para los meses durante el año calendario anterior en que el comerciante haya reportado transacciones tributables.

Se requiere además, que todos los comerciantes presenten una planilla y remitan la contribución en o antes del día 20 del mes. El Secretario podrá requerir planillas y pagos de acuerdo a lo indicado en la sección dependiendo de la cantidad de contribución remitida (\$1,000, \$500, \$100) y la frecuencia puede cambiar (trimestral, semestral o anual).

Este requisito además de complicar su cumplimiento y administración, estableciendo la radicación de planillas adicionales, crea problemas de flujo de efectivo a los negocios e incrementa el costo de los productos. El comerciante tiene que remitir un pago que no ha cobrado en una base aún mayor a la que pagaba con el arbitrio, aunque al 60%. El Departamento de Hacienda, a través de su propuesta, ha expresado que tal pago estimado no es necesario. Mientras menos complicado sea el cumplimiento para el comerciante, en mejor posición de cumplir estará. Recomendamos que este requisito se elimine.

### **Observaciones Adicionales**

Notamos que el texto del proyecto no expresa que para los carros para personas con impedimentos se necesite una certificación médica. Consideramos que este tipo de requisito se debe incorporar en el texto de la ley o por reglamentación.

Para facilitar el cumplimiento y fiscalización, sugerimos que se aclare la definición en cuanto a los medicamentos "over the counter". Esto puede ser mediante ley o reglamento.

El P del S 1177 propone el cumplimiento de todo comerciante con respecto al cobro y remesa del impuesto. Se debe considerar el establecer un umbral impositivo. En este aspecto la propuesta del Ejecutivo provee una excepción del cobro del impuesto para aquellos comerciantes con un volumen de \$50,000 o menos. Debe considerarse aumentar este umbral impositivo. De esta manera, se simplificaría el proceso y el sistema, haciendo más viable la fiscalización al concentrarse en aquellos negocios que generen un volumen mayor al umbral establecido.

La Sección 7046 del proyecto de ley permite a contribuyentes cumplidores retener el 1% del impuesto cobrado. No está claro si la intención es eximir esa "retención" de contribución sobre ingresos. Por lo que sugerimos que se aclare este aspecto.

Pág. 10  
Hon. Migdalia Padilla Alvelo  
Presidenta  
Comisión de Hacienda y Asuntos Financieros  
24 de febrero de 2006

El proyecto en consideración establece que el exceso del 2% del estimado anual de recaudos a los fines de la Resolución Presupuestaria ingrese a un Fondo de Interés Apremiante cuya distribución se haga mediante una Resolución Conjunta. Entendemos que sí deben establecerse unas restricciones para el uso de los excesos y el uso debe considerar las prioridades que establezcan las agencias evaluadoras del crédito de Puerto Rico. Para que esta restricción en el uso de fondos surta efecto, es importante que el gobierno haya elaborado una reforma fiscal y que evalúe y reduzca el gasto público.

El proyecto dispone que el 10% de los recaudos del impuesto de venta se destine para distribuir a los municipios hasta un tope de 200 millones. Recomendamos que se aproveche esta oportunidad para crear los consorcios de administración municipal, un concepto que ha sido avalado tanto por la Federación de Alcaldes como por la Asociación de Alcaldes. En lugar de que los recaudos destinados a los municipios vayan al Departamento de Hacienda o al municipio, la distribución sea a los consorcios de acuerdo a una fórmula que considere como mínimo: (1) una cantidad mínima por municipio dentro del consorcio; (2) una porción a base del censo poblacional y (3) la capacidad de recaudo del consorcio.

#### **Cláusulas Transitorias**

En relación a los inventarios, notamos que el P del S 1177 no establece cláusulas transitorias para mitigar el impacto de los bienes que al momento de implantación estuvieron sujetos al arbitrio general y que además estarían sujetos al impuesto a la venta. Recomendamos que se considere eliminar la imposición del arbitrio general 30 días antes de la fecha efectiva del impuesto a la venta. Esta medida ayudaría a mitigar el impacto de alza en precio como resultado de la doble tributación al momento de la implantación.

En cuanto a la fecha de efectividad para este proyecto de ley, cabe mencionar que, tanto el comerciante como el Departamento de Hacienda, necesitan tiempo para educación, adiestramiento, preparación y establecimiento de sistemas. Estimamos que un periodo razonable necesario para esto fluctúa entre 3 a 6 meses desde la fecha de aprobación final de la ley. De acuerdo a lo publicado, entendemos que durante el mes de mayo aún se estará legislando sobre la medida. De ser así, recomendamos que la implantación del sistema de impuesto a la venta sea efectiva para el segundo trimestre del año fiscal del gobierno, 1<sup>ro</sup> de octubre de 2006, o una fecha posterior.

Por otro lado, no se puede imponer el impuesto a la venta durante el año sin efectuar un cambio simultáneo en la tributación de individuos. De implantarse en algún momento que no coincida con el comienzo del año calendario, se tienen que establecer unos remedios contributivos transitorios para los individuos.

#### **Comentarios Sobre las Enmiendas Propuestas Por el Departamento de Hacienda**

Es de conocimiento público que la Rama Ejecutiva ha propuesto unas enmiendas a este proyecto de ley. Entendemos que este Honorable Cuerpo estará considerando estas propuestas y sus efectos antes de llevar el proyecto de ley a discusión y debate en el hemicycle. Por tal razón, entendemos prudente hacer unos comentarios sobre la propuesta del Ejecutivo.

### **Visión General y Enfoque**

El Departamento de Hacienda ha hecho pública su intención de promover enmiendas al proyecto de reforma presentado por la Legislatura. Con este propósito el Ejecutivo toma como base la imposición de un impuesto al consumo para la creación de un nuevo sistema contributivo para los individuos. Este enfoque es muy distinto al tomado por la Legislatura, la cual toma como base el sistema actual y promueve enmiendas al mismo mientras establece un impuesto al consumo y elimina el arbitrio general. La propuesta del Ejecutivo al ser un nuevo sistema integrado tiene que verse en su contexto total.

Además de tocar los aspectos relacionados a la tributación de individuos, los arbitrios y el impuesto al consumo, la propuesta del Ejecutivo entra en otras áreas que, en general, incluyen:

- Herencia y Donaciones
- Reorganizaciones Corporativas
- Limitaciones en Uso de Perdidas Netas Operacionales de Corporaciones
- Sociedades Especiales
- Fuentes de Ingresos
- Ciertas Definiciones

El Colegio de CPA reconoce que algunas de estas medidas pudieran ser de beneficio, mientras que otras representan unas limitaciones actualmente no provistas. Algunas de estas disposiciones son de naturaleza técnica, otras alteran la forma de tributar partidas o deducir gastos. El Secretario de Hacienda ha expresado públicamente que no se está considerando el impacto de este último grupo de medidas como parte de la proyección de recaudos de la reforma. En vista de todo lo anterior, es la opinión el Colegio de CPA que se deben concentrar los esfuerzos en aprobar los aspectos de la reforma de impacto inmediato y posponer para una futura consideración estos otros cambios propuestos. Por esta razón y por el hecho de que estas propuestas no son parte del proyecto de ley aquí en consideración, el Colegio de CPA no presentará recomendaciones formales sobre estos aspectos.

No obstante, aún cuando consideramos que estas no son áreas que deban discutirse, ni aprobarse como parte de la reforma contributiva, haremos algunos comentarios.

### **Sociedades Especiales**

La propuesta del Ejecutivo cambia la aplicación de pérdidas de sociedades especiales. La pérdida admisible estará limitada a la base ajustada del socio en la sociedad que incurrió la pérdida. Una vez determinada la pérdida se aplicará en el siguiente orden: (1) contra el ingreso de otras sociedades especiales dentro del año contributivo del socio (2) contra los ingresos atribuibles a dicha sociedad en años contributivos terminados dentro de los años contributivos siguientes del socio y (3) contra los ingresos de otras sociedades terminados dentro de los años contributivos siguientes del socio.

El propósito de la creación de las sociedades especiales en el año 1985 fue el fomentar ciertas industrias en Puerto Rico a través del mecanismo de una entidad que proveyera la eliminación de la doble tributación que hasta el momento era de aplicación a todas las industrias.

Pág. 12

Hon. Migdalia Padilla Alvelo

Presidenta

Comisión de Hacienda y Asuntos Financieros

24 de febrero de 2006

La limitación propuesta a la deducción de las pérdidas de sociedades especiales podría tener un efecto adverso en las industrias de la construcción, renta a bajo costo ("low income housing") y turismo, que a nuestro entender, en este momento son las industrias que mayormente se benefician de este tipo de entidad al poder atraer inversionistas que traen los fondos necesarios para el desarrollo de la actividad. Son los beneficios contributivos que conlleva tanto la deducción de la pérdida contra todo tipo de ingreso y la tributación sencilla del ingreso devengado de la actividad los que incentivan estas inversiones. De las industrias mencionadas, la de la construcción sería quizás la más afectada si se combina con la limitación propuesta en la deducción de los intereses hipotecarios.

### **Herencia y Donaciones**

La propuesta del Ejecutivo elimina las disposiciones relacionadas con contribución sobre herencia y donaciones. En su lugar provee para el reconocimiento voluntario de la ganancia no realizada en las propiedades recibidas en herencia o donación. Esta ganancia pagaría un 12.5% de contribución al momento de la elección que debe hacerse al momento de radicar la planilla correspondiente para el año de la muerte o donación. De lo contrario, la ganancia (ajustada de alguna manera por inflación) al momento de la venta de la propiedad tributaría a las tasas regulares de contribución sobre ingresos ya que la propuesta elimina las tasas preferenciales en ganancias de capital.

Desde el punto de vista administrativo y práctico vemos poco probable que esta elección sea utilizada ya que sería difícil para los herederos ponerse de acuerdo en pagar la contribución por adelantado y/o en decidir qué propiedad se vendería de ser necesario para allegar los fondos para pagar la contribución. Además, se elimina el alza a base de \$400,000 que provee la ley actual, lo que pudiera sujetar a contribución sobre ingresos a un gran número de propiedades (en general residencia principal) que hoy en día no lo está.

### **Corporaciones y Sociedades**

La propuesta del Ejecutivo establece una serie de cambios que afectan la manera en que sociedades y corporaciones tributarían. Por ejemplo, cambios en el área de reorganizaciones corporativas y la utilización de pérdidas netas en operaciones. La propuesta del Ejecutivo también establece que en el caso de corporaciones y sociedades cuyo volumen de negocios no exceda un millón de dólares, estas computarán la contribución sobre ingresos utilizando las tablas para individuos casados que rinden planilla conjunta (máximo de 29% cuando el ingreso neto exceda \$100,000). Según el Ejecutivo, la razón de esto es incentivar a la creación de negocio local. Sin embargo, al eliminar las tasas preferenciales, los dividendos de estas entidades estarán sujetos a una tasa máxima de 29% dado la eliminación de la tasa preferencial del 10%.

Entendemos que una vez aprobada la reforma en lo relativo a individuos, arbitrios e impuesto a la venta, se podrán atender con el detenimiento y profundidad que merece estas otras áreas o partidas.

### **Comentarios Sobre Aspectos de Relevancia Inmediata**

Conforme a lo expuesto en la sección anterior procederemos a comentar sobre las propuestas relacionadas al área de individuos, arbitrios e impuesto al consumo.

### **Nuevas Tasas y Renglones**

La propuesta altera significativamente las tablas y renglones contributivos. En general estas tasas y renglones lucen más favorables que las del sistema actual. De por sí, las tablas están confeccionadas de tal manera que eliminan el llamado "marriage penalty" del sistema actual. Por otro lado, crean lo que han denominado un "single penalty", pues muchos solteros como regla general saldrían más perjudicados bajo esta propuesta que bajo el sistema actual.

Sin embargo, uno de los cambios más significativos bajo esta propuesta es la eliminación de ciertas deducciones y la limitación de otras. Esto puede tener un impacto significativo adverso para ciertos contribuyentes y/o sectores económicos. En algunos casos el impacto pudiera ser tal que eliminaría el alivio propuesto por la expansión de los renglones y la reducción de las tasas. A continuación nuestros comentarios específicos.

### **Limitación Deducción por Intereses Hipotecarios**

La propuesta del Ejecutivo dispone que la deducción por intereses hipotecarios estará limitada a 30% del ingreso bruto ajustado hasta un máximo de \$15,000. El Colegio de CPA no está de acuerdo con esta limitación. Una limitación a esta deducción por cantidad fija tiene serias problemáticas y repercusiones.

Esta deducción ha servido a través de los años para fomentar el que los puertorriqueños tengan un hogar propio. Bajo las condiciones económicas al día de hoy, esta deducción representaría una limitación a la deducción por la compra de propiedades de entre \$250,000 y \$300,000. Esto debe tener el efecto de afectar el mercado de nuevos hogares al menos en el área metropolitana y los valores de las residencias.

Reconociendo entre otras cosas, que residentes de Puerto Rico invertían en propiedades localizadas fuera de Puerto Rico (mayormente en Estados Unidos) hace aproximadamente 20 años se enmendó la Ley de Contribución Sobre Ingresos entonces vigente para permitir una deducción sobre los intereses hipotecarios de un segundo hogar. Se estableció específicamente que para que el gasto de interés hipotecario sobre estas propiedades fuera deducible, la misma tiene que estar localizada en Puerto Rico. Esto ha tenido el efecto de promover el desarrollo de propiedades en Puerto Rico para inversión, creando una industria de construcción y desarrollo en Puerto Rico de dichas propiedades. La motivación principal del pequeño inversionista puertorriqueño en bienes raíces ha sido la habilidad de poder deducir dichos intereses hipotecarios en su planilla de contribución sobre ingresos. Esta limitación atenta contra esta actividad económica de inversión lo cual a su vez tiene el real potencial de impactar adversamente no sólo el valor de las propiedades y la industria de bienes raíces en general, sino la construcción, el desarrollo y la banca hipotecaria –sectores que generan actividad económica y producen empleos.

El establecer una limitación por cantidad fija no le ofrece el mismo beneficio o incentivo a dos contribuyentes iguales, pero bajo circunstancias distintas. Bajo una limitación fija aquel contribuyente que cierre su hipoteca a una tasa de interés del 6% tendrá un beneficio mayor que aquel que cierra a una tasa mayor del 6%. Estas diferencias pueden darse ya sea por la situación económica al momento del cierre o por la clasificación crediticia del individuo. Además, las limitaciones o beneficios expresados en cantidades fijas pierden su vigencia a través del tiempo por el impacto de la inflación.

Pág. 14

Hon. Migdalia Padilla Alvelo

Presidenta

Comisión de Hacienda y Asuntos Financieros

24 de febrero de 2006

Cabe señalar que en Estados Unidos existe una limitación al monto de intereses hipotecarios deducibles. Esta limitación, no obstante, se computa a base del monto de la hipoteca y no de la deducción. Actualmente, la partida no deducible es aquella cantidad de intereses hipotecarios correspondientes a una hipoteca en exceso de \$1,000,000. No nos parece, sin embargo, que la limitación deba establecerse a base del monto de la hipoteca, pues esta requeriría de un cómputo difícil de fiscalizar por el Departamento de Hacienda.

El Secretario de Hacienda ha señalado que hay contribuyentes que reportan unas cantidades de intereses hipotecarios que no guardan relación con los ingresos reportados, lo cual tiende a indicar que existe algún tipo de evasión a este respecto. Esto ha sido una parte significativa de la razón que lo ha llevado a establecer la limitación ante nos. Ante este señalamiento, reconocemos que se deben establecer limitaciones. Nos parece que limitar la deducción a 30% del ingreso bruto ajustado sin establecer una cantidad fija máxima de deducción lidia efectivamente con esta situación. Este tipo de limitación invita a ese evasor a reportar sus ingresos si desea deducir los intereses hipotecarios pagados. De esa manera se crea un mecanismo de auto fiscalización.

#### **Aumento de la Deducción por Aportaciones a Cuentas de Retiro Individual**

Aumenta a \$10,000 (\$20,000 casados que radican planilla conjunta) la aportación deducible a cuentas IRA pero, esta aportación no excederá la diferencia, si alguna, entre el límite de \$10,000 y las aportaciones realizadas a Fideicomisos de Empleados y a cuentas de aportación educativa.

No tenemos objeción a esta disposición, ya que se debe seguir estimulando el ahorro y la preparación para el retiro. No se debe incluir en la limitación la contribución a la Cuenta de Aportación Educativa.

#### **Créditos Reembolsables**

El Ejecutivo propone unos créditos reembolsables similares a los propuestos en el P del S 1177 llamados: Reembolso al Impuesto de Venta y Crédito de Impulso al Trabajo. Según expresamos anteriormente, reconocemos que es necesario establecer estos créditos para mitigar el impacto regresivo del impuesto al consumo y ayudar a aliviar la carga contributiva del contribuyente cumplidor. El Colegio de CPA tampoco tiene objeción a esta disposición.

#### **Eliminación Tasas Preferenciales**

La implantación del impuesto al consumo trae consigo una serie de deficiencias e injusticias contributivas a ciertos sectores que deben atenderse en las medidas a aprobarse. El sector de los individuos por retirarse o retirados es uno de ellos. Estos individuos estuvieron en un sistema contributivo que tributaba el ingreso durante su vida productiva con la expectativa que en los años de su retiro, al no tener ingresos activos, tendrían una carga contributiva menor. Al cambiar el sistema a uno de mayor impuesto al consumo que el actual, estos individuos tendrían un doble impacto contributivo. Es importante que esta injusticia contributiva se atienda manteniendo o disminuyendo las disposiciones contributivas aplicables a este sector como lo son ingresos pasivos y ganancias de capital.

Pág. 15

Hon. Migdalia Padilla Alvelo

Presidenta

Comisión de Hacienda y Asuntos Financieros

24 de febrero de 2006

Según el censo del año 2000 los individuos de más de 60 años de edad en Puerto Rico eran 585,701 de una población de 3,808,610. Es decir, el 15% de la población. Al día de hoy se estima que esta población son aproximadamente 819,000 individuos; 233,299 individuos más con edad de 60 años que hace seis años. Este sector de la población aumenta aproximadamente a razón de 50,000 personas anualmente.

Cabe señalar que aumentar la tributación de los ingresos pasivos perjudicaría significativamente a los retirados que son la mayoría de los contribuyentes que viven de sus ahorros o sus pensiones. Como cuestión de hecho las estadísticas indican que la expectativa de vida sigue aumentando y cada año pasamos más tiempo en el momento de retiro y necesitaremos más fondos para mantener un estilo de vida similar al que tenemos cuando estamos en nuestra etapa productiva.

En los últimos tres años la Legislatura y el gobierno pasaron medidas contributivas para generar ingresos al fisco, estimulando a los individuos que estaban cerca del retiro a sacar de sus fondos de retiro pagando contribuciones por adelantado.

Estas personas sacaron sus fondos de retiro y los colocaron en inversiones en Puerto Rico tomando en cuenta el rédito neto de contribuciones más alto disponible en el mercado. Ciertamente estos instrumentos se encuentran en Puerto Rico a causa de la tasa contributiva preferencial vigente. Ejemplo de esto lo son las acciones preferidas. La tributación de estos vehículos se encuentra a opción del contribuyente en 10% sobre los ingresos de dividendos en corporaciones puertorriqueñas. Por otro lado, los ingresos de intereses en depósitos de instituciones en Puerto Rico son tributables al 17% luego de los primeros \$2,000 de intereses que están exentos. La propuesta del ejecutivo establece tributar este ingreso a tasas contributivas ordinarias de hasta 29% lo que le haría una gran injusticia a los retirados o a los individuos por retirarse.

Otra medida contributiva utilizada por los individuos al retirarse es la tasa de ganancias de capital sobre la venta de sus propiedades o la distribución total de fondos en planes de retiro calificados que hoy día es 12.5%. Eliminar la tasa preferencial de ganancias de capital para aumentarlos hasta 29% podría disminuir los fondos disponibles para los individuos al momento de retiro.

Queremos señalar que las estadísticas contributivas informadas por el Departamento de Hacienda datan del año 2003. Entendemos que en los años 2004 y 2005 muchos contribuyentes se acogieron al pago de contribuciones adelantadas e invirtieron en mecanismos de inversión tomando en cuenta las tasas preferenciales. Cambiar estas tasas contributivas traería un disloque en el medio de vida de los retirados.

En los últimos 15 años en Puerto Rico se ha tratado como cuestión de política pública, de fomentar una industria de mercado de capital en PR. Al 31 de diciembre de 2005 los fondos de compañías de inversión de PR ascendían a aproximadamente 14,000 millones de dólares. En el año 1999 los fondos ascendían a \$2,200 millones. Un incremento de \$11,800 millones en seis años. El punto neurálgico para el éxito en la creación de esta industria ha sido las tasas contributivas sobre dividendos en Puerto Rico versus las tasas contributivas sobre dividendos en Estados Unidos. Estos fondos de inversión son fácilmente movibles y en el pasado los inversionistas locales invertían en vehículos de inversión de mejores rendimientos en Estados Unidos. Es importante señalar que ante la posibilidad de que los inversionistas residentes de Puerto Rico busquen mayores rendimientos de inversión pasiva fuera de Puerto Rico, el Departamento de Hacienda no recibiría o recibiría muy pocos ingresos sobre la tributación del ingreso de

Pág. 16

Hon. Migdalia Padilla Alvelo

Presidenta

Comisión de Hacienda y Asuntos Financieros

24 de febrero de 2006

estas inversiones. Esto es porque como ciudadanos americanos, el ingreso pasivo de fuentes fuera de Puerto Rico tributa a nivel federal. Por lo tanto, se pagarían las contribuciones a Estados Unidos y el individuo reclamaría un crédito en su planilla de Puerto Rico. El que cobra en esta situación es el IRS. Sólo en el caso de que el impuesto de Puerto Rico sobre estos ingresos excediera el crédito reclamado es que Hacienda cobraría algún impuesto.

Aumentar las tasas contributivas traería como consecuencia la transferencia de estos fondos hoy en Puerto Rico a mercados de capitales de mayor rendimiento como los de Estados Unidos. Traería también un efecto detrimental para la industria de mercados de capitales en Puerto Rico y como consecuencia la reducción de las contribuciones recibidas por el fisco. Un cambio significativo a la política pública establecida con respecto a la tributación de los depósitos colocados en bancos que hacen negocios en Puerto Rico traería la disminución de sus depósitos que ascienden a \$52,115 millones a septiembre de 2005, necesarios para poder financiar la actividad económica en Puerto Rico, además de la reducción de contribuciones recibidas. Hoy día la globalización y el Internet brindan alternativas para colocar depósitos en cualquier institución financiera en el sistema financiero americano. Hoy los puertorriqueños tienen disponibles \$2,000 de ingresos de intereses exentos de tributación por concepto de intereses en instrumentos de Puerto Rico y el exceso de \$2,000 puede tributar a la tasa de 17%. Eliminar estas disposiciones de ley traería el efecto que los contribuyentes que viven del producto de sus ahorros les quedaría menos dinero disponible para vivir.

Dado el efecto detrimental que tendría la eliminación de las tasas preferenciales sobre los sectores económicos que estimulan el desarrollo, además de crear una injusticia contributiva a individuos en la etapa de retiro, el Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico recomienda que las tasas sobre ingreso pasivos se mantengan tal como están.

### **Exclusión de los Pensionados**

La propuesta del Ejecutivo sustituye la exclusión de ingreso de pensiones de \$8,000 por pensión en el caso de persona menor de 60 años y de \$12,000 por pensión en el caso de aquellas personas de 60 años o más por lo siguiente:

“En el caso de personas solteras o casados rindiendo separado: Si el Ingreso bruto ajustado (IBA) (incluyendo el ingreso de pensiones) no excede \$15,000, se excluirá el monto de la pensión recibida hasta un máximo de \$15,000. De tener IBA total en exceso de \$15,000 pero no en exceso de \$25,000, habrá una disminución proporcional en la cantidad a excluir. Cuando el IBA exceda \$25,000, no se podrá excluir cantidad alguna del ingreso recibido de pensiones.

En el caso de personas casadas rindiendo planilla conjunta: El IBA (incluyendo el ingreso de pensiones) no excede \$30,000, se excluirá el monto de la pensión recibida hasta un máximo de \$30,000. De tener IBA total en exceso de \$30,000 pero no en exceso de \$50,000, habrá una disminución proporcional en la cantidad a excluir. Cuando el IBA exceda \$50,000, no se podrá excluir cantidad alguna del ingreso recibido de pensiones.”

Al pasar de los años, se ha reconocido la deuda que el país tiene para con sus pensionados, es por ello que se ha tratado de hacerle justicia social a través de las diferentes medidas aprobadas en el pasado con relación a la tributación del ingreso devengado de pensiones. Las más recientes fueron la Ley 459 del 29 de diciembre de 2000 y la Ley 225 de 21 de agosto del 2004. Ambas leyes, luego de estudio, aumentaron la cantidad de ingreso de pensiones a excluir sin importar la totalidad de ingreso generado por el contribuyente, entendiéndose que era necesario dado el tipo de ingreso que estos reciben (fijo) y del efecto adverso que tiene en el poder adquisitivo de ellos la inflación y el aumento en el costo de vida. El establecer una disminución de esta exclusión hasta el punto de eliminarla en aquellos casos en el que el pensionado haya podido hacerse de otras fuentes de ingresos para su retiro mediante la inversión y el ahorro, penaliza el éxito y el sacrificio. Si esto se combina con la eliminación de las tasas preferenciales en ingresos de intereses, dividendos y ganancias de capital, y la imposición de un impuesto sobre la venta de base amplia, los efectos podrían ser desastrosos para aquellos que han basado su planificación para el retiro en las premisas de ley existentes.

Entendemos que las exclusiones provistas actualmente han sido objeto de estudio y tienen su mérito y razón de ser. El cambiarlas o eliminarlas iría en contra de todo lo establecido anteriormente. Es importante recordar que este sector de la población cuenta con unos ingresos fijos cuyo rendimiento es adversamente afectado por cualquier cambio en la economía y sistemas tributarios, en especial por la imposición de un impuesto a la venta o uso.

### **Impuesto Sobre la Venta**

Durante la primera parte de la ponencia correspondiente al P del S 1177 establecimos los principios básicos sobre los que avalamos un impuesto a la venta. En este momento comentaremos sólo sobre las disposiciones sobresalientes de la propuesta del Ejecutivo que se distinguen de los del Proyecto del Senado.

#### **Alcance del Impuesto**

La propuesta enmienda del Ejecutivo, en lo que respecta al impuesto al consumo, es mucho más abarcadora que la sometida en el P del S 1177. Distinto del proyecto, bajo esta propuesta se tributa todos los servicios y muchas transacciones relacionadas con los bienes inmuebles, incluyendo el arrendamiento de los mismos. Este alcance mayor del impuesto tendrá el efecto de incrementar los costos de hacer negocio en Puerto Rico, lo que a su vez incrementará el costo de vida en general de una manera significativa.

De establecerse la enmienda, tal y como propone el Ejecutivo, todos los insumos de los negocios estarán sujetos al impuesto del 7%. Al ser así, los proveedores de esos bienes y servicios pasarán ese costo adicional (el 7%) a sus usuarios y éstos, a su vez, a sus usuarios hasta llegar al consumidor final. En esencia, lo que sucede es que el 7% se convierte en costo para los proveedores que tienen que pagarlo. Al querer recuperar ese costo los comerciantes aumentarán el precio de sus bienes y servicios creando el efecto cascada que hoy en día se critica del arbitrio general. En este caso pudiera ser peor, ya que se pudiera estar imponiendo el impuesto del 7% sobre todas las veces que ya se haya pagado el 7% anteriormente. Es por eso que bajo un sistema

Hon. Migdalia Padilla  
Presidenta  
Comisión de Hacienda y Asuntos Financieros  
24 de febrero de 2006

Anejo 1

Crédito por Ingreso Devengado  
Recomendación: Cantidad Fija por Renglones de Ingreso

<b>Ingreso Bruto Ajustado</b>		<b>Cantidad de Crédito</b>	
<b>En exceso de</b>	<b>Hasta</b>	<b>Todos</b>	<b>Casado Rindiendo Separado</b>
\$1	\$15,000	\$750	375
\$15,000	\$50,000	\$935	468
\$50,000	\$75,000	\$1,125	563
\$75,000	\$110,000	\$1,315	658
\$110,000	\$ -	\$1,500	750

# RESUMEN DE RECOMENDACIONES DEL COLEGIO DE CONTADORES PÚBLICOS AUTORIZADOS DE PUERTO RICO

**Vistas Públicas**  
**Senado de Puerto Rico**  
**P del S 1177**  
**24 de febrero de 2006**

## MARCO CONCEPTUAL

El Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico (CCPA) tiene como norte varias acciones. Primeramente, la **Justicia Contributiva**, donde se cobije a todos los ciudadanos cumplidores de la ley, es decir aquellos que rinden sus planillas y pagan contribuciones, sin importar si éstos se encuentran en una etapa inicial de su desarrollo personal, profesional o empresarial, si son empleados de producción, gerenciales o dueños de negocios. El sistema debe estimular el desarrollo general y el éxito y no penalizarlo. El **Ataque a la Evasión**, facilitando el cumplimiento por parte de los ciudadanos, permitiendo esto que se liberen recursos para una mejor fiscalización y enfoque sobre la evasión. El sistema contributivo que se establezca promueva el **Desarrollo Económico** y no afecte adversamente sectores que estimulan actividad ya sea activa o pasiva. Por último, la reforma contributiva debe venir de la mano de una **Reforma Fiscal**, mediante la creación de un plan a largo plazo y el establecimiento de medidas a corto plazo encaminadas a una mejor eficiencia en el uso de los fondos.

## ANÁLISIS DEL PROYECTO DEL SENADO 1177

**Impacto sobre los Individuos** – El CCPA entiende que, considerando la ampliación de los renglones y la eliminación del 5% de ajuste gradual, los individuos reciben una rebaja importante de su carga contributiva y que

dicha rebaja es suficiente como para mitigar el impacto del nuevo impuesto al consumo. Sin embargo, el CCPA aboga por:

- La simplificación de la ley para fomentar un mayor cumplimiento. Es decir, más ciudadanos entrarían al sistema y rendirían sus planillas.
- Un sistema de tasas contributivas más bajas y de sólo deducciones que estimulen ciertas actividades deseables incluyendo: 1) intereses hipotecarios, 2) cuentas de retiro individual y planes de compensaciones diferidas, 3) deducción por donativos, entre otras.

### **Crédito por Ingreso Devengado**

- Que sea un Crédito Compensatorio por el Impuesto Sobre Venta y no por ingreso devengado, con el cual se beneficiaría todo tipo de contribuyente, ya sea asalariado, pensionado, retirado, o empleados por cuenta propia.
- Que se provea un crédito por una cantidad fija por renglones de ingreso sin importar el número de dependientes.
- Que los individuos que deseen reclamar dicho crédito soliciten y reciban una certificación anual como contribuyente de parte del Departamento de Hacienda.

### **Crédito Compensatorio de Impuesto al Consumo**

- Estudiar la posibilidad de limitar el crédito a determinado número de dependientes.
- Se debe requerir el llenar la planilla para obtener el crédito o reembolso.

### **Crédito a Pensionados**

- Considerar eliminar este crédito, ya que recomendamos que el crédito por ingreso devengado se haga extensivo a todos los contribuyentes sin importar la fuente de ingreso.

### **Eliminación del “marriage penalty”**

- Que el cómputo sea en proporción al ingreso bruto ajustado de cada cual.
- Que se aclare la no aplicación del ajuste gradual a los que eligen eliminar el “marriage penalty”

### **Arbitrio General**

- Eliminación del arbitrio general y sustitución por un impuesto a la venta.

### **Arbitrios Especiales**

- Vehículos de motor- Mantener sin cambio el sistema actual.
- Gasolina - Mantener sin cambio el sistema actual. No imponer el impuesto a la venta sobre esto
- Espíritus destilados- Mantener sin cambio el sistema actual. No imponer el impuesto a la venta sobre esto
- Cigarrillos- Mantener sin cambio el sistema actual, pero podría sujetarse al nuevo impuesto a la venta.
- Cemento- Mantener sin cambio el sistema actual. No imponer el impuesto a la venta sobre esto
- Azúcar- El azúcar debe tratarse como alimento o materia prima, según sea el caso.
- Bebidas carbonatadas- Se debe sujetar al régimen general de impuesto a la venta, según propuesto
- Joyería - Se debe sujetar al régimen general de impuesto a la venta, según propuesto.
- Que la fecha de introducción, para efectos del arbitrio, se quede tal y como está en la legislación actual por varias razones: (1) produce certeza sobre dicha fecha; (2) son pocos los arbitrios que quedarían luego de la eliminación del arbitrio general; y (3) el cambio puede distorsionar la administración.

**Impuesto a la Venta, Uso o Consumo** - En términos generales, el CCPA avala la imposición de un impuesto a la venta sujeto a los siguientes comentarios y recomendaciones:

- Los bienes sujetos a arbitrios especiales no deben estar sujetos al impuesto sobre la venta, excepto los cigarrillos.
- Se debe aclarar el texto del proyecto para eliminar la tributación a todo servicio.
- Recomendamos que no se le imponga tributo a los alimentos no procesados.

### **Aspectos Procesales y Administrativos**

- Eliminación del requisito del pago de estimada.
- Adoptar la propuesta del Ejecutivo sobre este aspecto.

### **Observaciones Adicionales**

- El texto del proyecto no expresa que para los carros para personas con impedimentos se necesite una certificación médica. El CCPA recomienda que este tipo de requisito se debe implantar por ley o por reglamentación.
- Que se aclare la definición en cuanto a los medicamentos “over the counter”. Esto puede ser mediante ley o reglamento.
- Se debe considerar el establecer un umbral impositivo en cuanto al cumplimiento de todo comerciante con respecto al cobro y remesa del impuesto.
- La Sección 7046 del proyecto de ley permite a contribuyentes cumplidores retener el 1% del impuesto cobrado. No está claro si la intención es eximir esa “retención” de contribución sobre ingresos. El CCPA sugiere que se aclare este aspecto.
- Se deben establecer restricciones para el uso de los excesos, considerando las prioridades que establezcan las agencias evaluadoras del crédito de Puerto Rico.
- El proyecto dispone que el 10% de los recaudos del impuesto de venta se destine para distribuir a los municipios hasta un tope de 200 millones. El CCPA recomienda que se aproveche esta oportunidad para crear los consorcios de administración municipal, un concepto que ha sido avalado tanto por la Federación de Alcaldes como por la Asociación de Alcaldes, y que los fondos se destinen al consorcio.

### **Cláusulas Transitorias**

- Se debe considerar eliminar la imposición del arbitrio general 30 días antes de la fecha efectiva del impuesto a la venta.
- La fecha de efectividad del impuesto al consumo debe fluctuar entre 3 a 6 meses, luego de la fecha de aprobación de la Ley.
- Establecer remedios contributivos transitorios para los individuos en la medida en que el impuesto a la venta sea efectivo, antes del efecto en la reducción en tasas.

## **COMENTARIOS SOBRE LAS ENMIENDAS PROPUESTAS POR EL DEPARTAMENTO DE HACIENDA**

### **Comentario general**

En referencia a las medidas relacionadas a 1) herencias y donaciones, 2) reorganizaciones corporativas, 3) limitaciones en el uso de pérdidas netas operacionales de corporaciones, 4) sociedades especiales, 5) fuentes de ingreso, y 6) ciertas definiciones, el CCPA reconoce que algunas de las medidas pudieran ser de beneficio, mientras que otras representan unas limitaciones actualmente no provistas. Es la opinión el Colegio de CPA que se deben concentrar los esfuerzos en aprobar los aspectos de impacto inmediato de la reforma y posponer para una futura consideración otros cambios propuestos. Por esta razón y por el hecho de que estas propuestas no son parte del proyecto de ley, el Colegio de CPA no presentará recomendaciones formales sobre estos aspectos.

### **Comentarios sobre aspectos de relevancia inmediata**

Conforme a lo expuesto en la sección anterior procederemos a comentar sobre las propuestas relacionadas al área de individuos, arbitrios e impuesto al consumo.

### **Nuevas Tasas y Renglones**

- Las tablas están confeccionadas de tal manera que eliminan el llamado “marriage penalty” del sistema actual. Por otro lado, crean lo que han denominado un “single penalty”, pues muchos solteros como regla general saldrían más perjudicados bajo esta propuesta que bajo el sistema actual.
- En algunos casos el impacto de la eliminación y limitación de ciertas deducciones pudiera ser tal que eliminaría el alivio propuesto por la expansión de los renglones y la reducción de las tasas.

### **Limitación Deducción por Intereses Hipotecarios**

- El CCPA no esta de acuerdo con la limitación fija de \$15,000 sobre los intereses hipotecarios.
- El CCPA sugiere el limitar la deducción a 30% del ingreso bruto ajustado sin establecer una cantidad fija máxima de deducción.

**Eliminación de tasas preferenciales**

- El CCPA recomienda que las tasas sobre ingresos pasivos se mantengan tal y como están.

**Exclusión de los pensionados**

- Entendemos que las exclusiones provistas actualmente en la Ley han sido objeto de estudio y tienen su mérito y razón de ser, por lo cual el CCPA no recomienda cambios.

**Impuesto Sobre la Venta**

- El CCPA se opone a que el impuesto al consumo alcance los servicios y el arrendamiento.
- En cuanto a administración y cumplimiento, el CCPA recomienda que el Legislativo adopte la propuesta del Ejecutivo sobre este aspecto.