



A LA MANO

17 de mayo de 2018

Hon. Antonio L. Soto Torres

Presidente

Comisión de Hacienda, Presupuesto y de la Supervisión, Administración y Estabilidad Económica de Puerto Rico, “PROMESA” Comisión de Hacienda
Cámara de Representantes de Puerto Rico

P.O. Box 9022228

San Juan, PR 00902-2228

Re: Proyecto del Cámara de Representantes 1544

Estimado Señor Presidente y Miembros de la Comisión:

Comparece el Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico (en adelante “Colegio de CPA) ante la Comisión de Hacienda Presupuesto y de la Supervisión, Administración y Estabilidad Económica de Puerto Rico, “PROMESA” de la Cámara de Representantes de Puerto Rico, para presentar nuestros comentarios y recomendaciones sobre el Proyecto de la Cámara 1544 (en adelante “P. de la C. 1544”), el cual busca enmendar varias disposiciones del Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011 (en adelante Código), en aras de implementar un Nuevo Modelo Contributivo.

El Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico, es la entidad creada por Ley¹ para proteger la práctica de la profesión del Contador Público Autorizado en Puerto Rico (en adelante CPA) con el objetivo de mantener los más altos niveles de ética y excelencia profesional entre sus miembros. El Colegio de CPA representa a los CPA en foros legislativos y judiciales para asegurar que se cumpla con la Ley de Contabilidad Pública de 1945, según enmendada. Adicionalmente, vela porque la práctica de la profesión no sea invadida por personas no cualificadas, ni autorizadas por ley, a brindar servicios que solamente un CPA puede realizar.

Introducción:

Según establece el encabezado del proyecto, la medida tiene el propósito primordial de [e]nmendar, derogar y añadir varias secciones al Código y derogar la Ley 156-2015 a los fines de establecer el plan de simplificación del sistema contributivo.

¹ Ley 75 del 31 de mayo de 1973, 20 L.P.R.A. sec. 793 – et. seq., “Ley para Crear el Colegio de Contadores Públicos Autorizados”.



Nos parece relevante resaltar, que la Exposición de Motivos de este proyecto de ley, establece lo siguiente: “[E]n los pasados 20 años, el sistema contributivo de Puerto Rico ha perdido la capacidad de generar ingresos, mayormente, como consecuencia de una disminución paulatina de la base contributiva y la aprobación de leyes especiales que tuvieron el efecto de aumentar la complejidad del mismo”. Señala adicionalmente, que esta disminución no es nueva pues es una situación de retos que han ocurrido y enfrentado antes.

En resumen, se esboza a través de las exposición de motivos, que la medida va dirigida a crear las condiciones que propendan a una mayor actividad económica, así como facilitar la inversión productiva brindando reducciones contributivas a la inmensa mayoría de los contribuyentes, que se beneficiarían de los alivios concedidos por estas enmiendas al Código y facilitar el cumplimiento de los ciudadanos con sus obligaciones contributivas con el estado lo que deberá al crecimiento económico de Puerto Rico.

Nos parece adecuado señalar, que la Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico (“Junta de Supervisión”), creada conforme a las disposiciones de PROMESA², ha sugerido que se racionalicen y optimicen los impuestos, así como impulsar un sistema contributivo más simple, como medida para restablecer la situación fiscal del gobierno y fomentar el crecimiento económico en Puerto Rico. Más aún, la iniciativa de Reforma Contributiva ha sido incluida como parte del Plan Fiscal Revisado certificado por la Junta de Supervisión³. El Plan Fiscal establece que cualquier proyecto de Reforma Contributiva debe atender cualquier reducción en contribuciones estableciendo medidas que compensen (“Pay-For”) las correspondientes reducciones en contribuciones⁴. Para el Colegio de CPA es un punto medular que la Junta de Supervisión haya incorporado la Reforma Contributiva como parte del Plan Fiscal Certificado.

El Colegio de CPA ha sido consistente en sus recomendaciones relacionadas al Sistema Contributivo, y como parte del Informe del Comité de Recomendaciones para la Recuperación Económica de Puerto Rico publicado en el 2014 expresamos que existía la necesidad de llevar a cabo una reforma contributiva integral, que examine todas las leyes impositivas y de incentivos. En dicho informe, delineamos que cualquier propuesta de reforma contributiva debe ser integrada a un plan de desarrollo económico que sea resultado de un consenso de país y establecimos que debemos aspirar a un sistema contributivo:

- de fácil cumplimiento;
- que fomente la inserción en la economía;
- eficiente en su función fiscalizadora;
- coherente en el establecimiento de políticas;
- continuo en la ejecución de éstas; y

² Ley para la Supervisión, Administración y Estabilidad Económica para Puerto Rico (“PROMESA”) por sus siglas en inglés), Ley Púb. Núm. 114-187 de 30 de junio de 2016.

³ New Fiscal Plan for Puerto Rico, Restoring Growth and Prosperity, as certified by The Financial Oversight and Management Board for Puerto Rico on April 19, 2018, available at: <https://juntasupervision.pr.gov/wp-content/uploads/wpfd/43/5adde0d0efaaa.pdf>, Chapter 15, Page 98.

⁴ *Id.*

- eficiente en provocar el menor costo posible.
- Adicionalmente, en nuestro informe sobre Propuestas para la Estabilidad Fiscal y la Revitalización Económica, publicado el 17 de agosto de 2016, establecimos los siguientes comentarios y recomendaciones sobre la administración tributaria que entendemos aún siguen siendo muy relevantes:

Mejoramiento de la administración tributaria:

El sistema impositivo del país requiere especial atención. Existe consenso en los sectores económicos a los efectos de que el sistema impositivo adolece de grandes fallas:

- *El sistema contributivo vigente se percibe como opresivo, costoso, complejo y como un impedimento al desarrollo económico.*
- *Ni impuestos adicionales, ni aumentos en las tasas impositivas al consumo deben encarecer la gestión empresarial productiva.*
- *Existe un sistema híbrido de impuestos al consumo con conceptos de IVA, IVU y arbitrio general.*
- *Los recaudos gubernamentales dependen peligrosamente del arbitrio de la Ley 154-2010.*
- *El sistema de contribución sobre ingresos es complejo de tasas altas y multiplicidad de excepciones y exenciones.*
- *Los niveles de captación son bajos debido a una falta de sistemas tecnológicos efectivos para la fiscalización.*
- *Sin embargo, no se debe trastocar el sistema impositivo sin que antes se establezca un plan de desarrollo a largo plazo sobre el cual exista consenso para su continuidad.*
- *Los cambios que se promuevan al sistema contributivo deben estar atados al plan que establezca el "Task Force" para cumplir con los propósitos legislados.*

Por el momento, es importante resaltar que cualquier reforma que eventualmente se diseñe debe tener como objetivos: simplificar el sistema contributivo actual considerando el sistema completo y su impacto al contribuyente; migrar hacia un sistema anclado sobre impuestos al consumo que estimule el ahorro y la inversión; aumentar los recaudos, establecer sistemas tecnológicos de fiscalización y estimular la actividad económica. Como parte del análisis para reformular el sistema contributivo, a tono con el plan de desarrollo, se debe:

1. *Evaluar la consolidación de impuestos y de entidades encargadas de su fiscalización, de forma tal que se pueda reducir el costo de cumplimiento del contribuyente y facilitar al ente impositor la administración de los mismos.*
2. *Establecer la debida disciplina legislativa para detener esfuerzos que propongan cambios al sistema contributivo que no formen parte de un plan integrado de desarrollo.*

Más aun, es prioritario que, no solo el Departamento de Hacienda, sino que todo el aparato gubernamental establezca la fiscalización como prioridad con medidas que no requieran legislación, tales como la reutilización de recursos gubernamentales para gestiones con mayor potencial de rendimiento. De igual manera, como primer paso para iniciar una ofensiva agresiva para el cobro de deudas, es fundamental depurar los sistemas de información y de cuentas por cobrar del Gobierno. Al momento no hay certeza sobre la legitimidad de los deudores y la validez de las deudas registradas en los libros del Gobierno.

Tomando en consideración las recomendaciones previamente esbozadas, estamos de acuerdo con que esta reforma contributiva debe estar basada en unos principios fundamentales y mejores prácticas de administración tributaria, centrándose en: (i) el uso de la tecnología como herramienta para aumentar el cumplimiento; (ii) la reestructuración de la línea de servicios a los contribuyentes; (iii) el refinamiento de las estrategias de fiscalización y mitigación de riesgos de incumplimiento; y (iv) una transformación de procesos para facilitar el cumplimiento cabal con las obligaciones contributivas.

Reconocemos, que esta medida ha contado con colaboración extensa del Departamento de Hacienda (“Departamento”), con el objetivo de impulsar la actividad económica en la Isla y para facilitar y hacer más eficaz la labor fiscalizadora del propio Departamento.

Comentarios generales:

El Colegio de CPA respalda en términos generales esta reforma a las disposiciones del Código. La medida introduce una serie de cambios significativos en el régimen de contribución sobre ingresos tanto para individuos como corporaciones, así como otros dirigidos a facilitar estrategias administrativas para mejorar la fiscalización del cumplimiento con el Código, que a su vez deberían proporcionar los ingresos necesarios para que la misma resulte neutral en cuanto a los ingresos al fisco.

Cambios aplicables a Individuos:

Cambios en Tasas:

A tono con ello, en la medida se modifican las tasas de Contribución Normal y Contribución Básica Alterna aplicable a individuos, así como los umbrales de ingresos que estarían sujetos a estos tipos de contribución, según se indica a continuación:

Tabla 1.1: Tasas Corrientes de Contribución Normal aplicable a Individuos:

Ingreso Neto Sujeto a Contribución Normal	Tasas Contributivas:
No mayor de \$9,000	0%
En exceso de \$9,000 pero no en exceso de \$25,000	7%
En exceso de \$25,000 pero no en exceso de \$41,500	14%
En exceso de \$41,500 pero no en exceso de \$61,500	25%
En exceso de \$61,500	33%

Tabla 1.2: Tasas Propuestas de Contribución Normal aplicable a Individuos:

Ingreso Neto Sujeto a Contribución Normal	Tasas Contributivas:
No mayor de \$12,500	0%
En exceso de \$12,500 pero no en exceso de \$21,000	.9%
En exceso de \$21,000 pero no en exceso de \$45,000	9%
En exceso de \$45,000 pero no en exceso de \$58,000	19%
En exceso de \$58,000	31%

Por otro lado, se establecen nuevos umbrales para propósitos de la Contribución Básica Alternativa, incluyendo nuevas tasas contributivas que fluctuarían desde un 1% hasta un 24%, según se detalla a continuación:

Tabla 2.1: Tasas Corrientes de Contribución Básica Alternativa aplicable a Individuos

Ingreso Neto Sujeto a Contribución Básica Alternativa	Tasas Contributivas:
De \$150,000 pero no mayor de \$200,000	10%
En exceso de \$200,000 pero no mayor de \$300,000	15%
En exceso de \$300,000	24%

Tabla 2.2: Tasas Propuestas de Contribución Básica Alternativa aplicable a Individuos

Ingreso Neto Sujeto a Contribución Básica Alternativa	Tasas Contributivas:
En exceso de \$25,000 pero no mayor de \$50,000	1%
En exceso de \$50,000 pero no en exceso de \$75,000	3%
En exceso de \$75,000 pero no en exceso de \$150,000	5%
En exceso de \$150,000 pero no en exceso de \$250,000	10%
En exceso de \$250,000	24%

En el caso de los individuos, el Colegio de CPA está de acuerdo con que se incorporen rebajas a las tasas contributivas con la intención de lograr una redistribución de la carga contributiva, en conjunto con la implementación de mecanismos para combatir la evasión del pago de contribuciones por individuos que llevan a cabo negocios o industrias por cuenta propia.

Consistentemente, el Colegio de CPA ha recomendado que se reduzcan las tasas de contribución sobre ingresos a individuos bajo el entendimiento de que se debe fomentar la producción y los sectores productivos del país. Por tanto, las rebajas propuestas se encaminan en la dirección correcta considerando que continuamos gravando el consumo a través del impuesto de ventas y uso y las rebajas en contribución sobre ingresos en el renglón de individuos incentivan la producción y contrarresta la regresividad del impuesto al consumo.

Crédito por Dependientes y Crédito por Trabajo:

Según esbozado por el P. de la C. 1544, se está modificando la deducción por dependientes y se sustituye por un crédito, no reembolsable contra la contribución sobre ingresos de doscientos (200) dólares por cada dependiente, hasta una cantidad de crédito máxima de seiscientos (600) dólares o tres dependientes, lo que sea menor.

El Colegio de CPA, concurre que el elemento de un Crédito por Trabajo es un mecanismo útil para contrarrestar el efecto regresivo que tienen las contribuciones sobre el consumo (como por ejemplo el impuesto de ventas y uso) sobre la clase trabajadora en Puerto Rico. Un Crédito por Trabajo bien diseñado debe servir para contrarrestar la carga adicional que conlleva la imposición de un impuesto a la venta de base amplia (que aplica tanto bienes y servicios) además de incentivar que más personas ingresen como participantes de la economía formal de Puerto Rico.

Se debe considerar incluir lenguaje que permita que la cantidad del Crédito por Trabajo pueda ser ajustada por un factor de inflación y así evitar que esta disposición pierda vigencia a través del tiempo. Recomendamos que las cantidades fijas del crédito se puedan ajustar por factores inflacionarios y así proveer para el aumento en el costo de vida a través de los años.

Cambios para Individuos que trabajan por cuenta propia:

Uno de los aspectos fundamentales de esta reforma contributiva consiste en emplear mayores controles en las deducciones que los contribuyentes reclaman en el cómputo de su responsabilidad contributiva.

De acuerdo a este propósito, para efectos de la Contribución Normal y Contribución Básica Alternativa, la deducibilidad de los gastos estará sujeta a ciertos términos y condiciones, tales como el cumplimiento por parte del contribuyente en informar debidamente los gastos incurridos en las declaraciones informativas correspondientes, o la presentación de evidencia fehaciente que demuestre, en efecto, que dichos gastos fueron incurridos por el contribuyente. Específicamente con respecto a la Contribución Básica Alternativa, en casos donde la naturaleza de los gastos que se reclaman no permitan su fácil e inmediata corroboración, se permitirá tomar la deducción en la medida en que el contribuyente someta una certificación de cumplimiento o un informe de procedimientos previamente acordados preparado por un CPA, siguiendo las especificaciones establecidas por el Departamento.

Estos mecanismos de fiscalización y cumplimiento se introducen con el propósito de proveer un mayor grado de certeza en cuanto a las deducciones por concepto de gastos incurridos en el

ejercicio de una actividad de industria o negocio. De implementarse los cambios propuestos, las deducciones estarán disponibles para aquellos contribuyentes que reclamen las mismas siguiendo los nuevos requisitos y el Departamento contará con mejores mecanismos de fiscalización para desalentar la evasión.

En aras de añadir certeza sobre los nuevos mecanismos, recomendamos que se revise el lenguaje específico provisto en la Sección 1021.02(e) para establecer que en la medida en que un contribuyente recurra al mecanismo de someter una certificación de cumplimiento o un informe de procedimientos previamente acordados preparado por un CPA, el Secretario admita las deducciones como válidas para propósitos de la Contribución Básica Alternativa. En esencia, el cambio estriba en sustituir la frase “podrá permitir” por “concederá”. Este cambio abona a la certeza de los contribuyentes, de que en la medida en que utilicen los procesos provistos se permitirá deducir los gastos ordinarios sujetos a los nuevos requisitos de validación.

Este cambio también debe ser considerado para propósitos de la Sección 1022.04 en el contexto de la Contribución Alternativa Mínima.

Contribución Opcional:

El proyecto, en aras de reducir el costo de cumplimiento y simplificar procesos, introduce un nuevo régimen opcional de impuesto al ingreso bruto disponible a individuos que llevan a cabo industria o negocio por cuenta propia (“*self-employed individuals*”), y cuya única fuente de ingresos proviene de servicios sujetos a la retención en el origen debidamente informados en una declaración informativa. Similarmente, este régimen estaría disponible a corporaciones dedicadas a la prestación de servicios.

Aunque, desde la perspectiva técnica podemos presentar argumentos a favor y en contra de un régimen de este tipo (contribución sobre el ingreso bruto), podemos estipular que, al eximirse a un contribuyente de someterse a una evaluación de la razonabilidad y necesidad de los gastos incurridos para los cuales reclamaría deducciones, resulta en un proceso de radicación, pago y revisión para el Contribuyente y para Hacienda más simple que el actual. Además, el hecho de que se trata de un régimen opcional, entendemos que su utilización únicamente ocurriría para beneficio del contribuyente.

Bajo la premisa de la deseabilidad de la utilización de este régimen tanto para los contribuyentes como para el Departamento, señalamos algunos aspectos del texto propuesto que resultan en una importante limitación a la elegibilidad para estas disposiciones en las propuestas nuevas Secciones 1021.06 y 1022.07 a individuos o a corporaciones respectivamente.

En ambos casos, la utilización de expresiones absolutas como “única fuente de ingresos” o “total del ingreso bruto” al referirse a la proporción del ingreso del contribuyente proveniente de la prestación de servicios, se impediría esta opción a cualquier persona (individuo o corporación) que como parte de su gestión comercial genere ingreso incluso de cuentas de banco que devenguen intereses. Este lenguaje tendría el efecto de reducir inmensamente el número de personas elegibles o aumentar la tentación de excluir ingresos incidentales de interesar utilizar este método opcional.

Recomendamos una ampliación razonable más a tono con las realidades comerciales. Esta ampliación puede ocurrir de varias formas, desde el reconocimiento de que alguna cantidad *de minimis* de ingreso de otras fuentes que pueda existir sin impedir optar por el método, hasta permitir la utilización de este método para la tributación del ingreso de prestación de servicios de individuos o corporaciones, aunque éstos utilicen métodos ordinarios bajo el Código para la tributación de otros tipos de ingreso. Entendemos que esta última tendría el resultado más amplio y cumpliría con el propósito expresado en la exposición de motivos de reducir el costo de cumplimiento y simplificar procesos.

Por otro lado, ambas disposiciones enfatizan grandemente que todo el ingreso haya estado sujeto a retención bajo la Sección 1061.03 e informado en las declaraciones informativas provistas a tal efecto. Al igual que las limitaciones anteriores, este requisito puede impedir a contribuyentes de otro modo elegibles a optar por este régimen por razones atribuibles a situaciones comerciales tan sencillas como prestar servicios a clientes extranjeros, que hayan cesado de hacer negocios durante el año contributivo o que de otro modo no estén requeridos o incumplan con requisitos bajo la Sección 1061.03. En el caso de los individuos, la enmienda propuesta contempla que el propio individuo subsane estas situaciones sustituyendo el requisito de retención con el del pago estimado dispuesto en la Sección 1061.20. Entendemos que un lenguaje similar debe considerarse para propósitos de las corporaciones.

Tabla 3.1: Contribución Opcional a Individuos que llevan a Cabo Industria o Negocio por Cuenta Propia

Ingreso Bruto	Tasas Contributivas:
No mayor de \$100,000	5%
En exceso de \$100,000 pero no en exceso de \$200,000	10%
En exceso de \$200,000 pero no en exceso de \$500,000	15%
En exceso de \$500,000	20%

Cambios aplicables a Corporaciones:

Según señala la propia medida, el régimen de contribución sobre ingresos de corporaciones requiere un mayor grado de atención luego de la reforma contributiva federal recientemente aprobada por el Congreso de los Estados Unidos. Concurrimos. La promulgación de dicha reforma ciertamente ha creado un escenario incierto para Puerto Rico, por lo que esta administración debe tomar las medidas necesarias para minimizar los posibles efectos nocivos del *Tax Cuts and Jobs Act of 2017*⁵, según fuere denominada. Entendemos como un paso positivo en esa dirección, establecer una reducción exhaustiva de las tasas contributivas corporativas a los fines de colocar a Puerto Rico en posición de poder competir en la economía global, evitar el éxodo de empresas actualmente operando en Puerto Rico y minimizar la erosión acelerada de la base contributiva.

⁵ Pub. Law 115–97, 131 Stat. 2054.

A tono con lo anterior, también entendemos como un paso muy positivo modificar las tasas de Contribución Normal y Contribución Básica Alterna aplicables, así como los umbrales de ingresos que estarían sujetos a estos tipos de contribución, según se indica a continuación:

Tabla 4.1: Contribución Normal a Corporaciones

Tasas Contributivas Actuales	Tasas Contributivas Propuestas
Contribución Normal	Contribución Normal
20%	19%
Contribución Adicional	Contribución Adicional
Hasta 19%	Hasta 12%

Similar al sector de individuos, se establecen mecanismos de fiscalización y cumplimiento, para efectos de la Contribución Alternativa Mínima, con el propósito de proveer un mayor grado de certeza en cuanto a las deducciones por concepto de gastos incurridos. Los gastos deducibles estarán sujetos a ciertos términos y condiciones, tales como informar debidamente los mismos en las declaraciones informativas correspondientes, o la presentación de evidencia fehaciente que demuestre, en efecto, dichos gastos fueron incurridos. Específicamente, con respecto a la Contribución Alternativa Mínima, en casos donde la naturaleza de los gastos que se reclaman no permitan su fácil e inmediata corroboración, se permitirá tomar la deducción en la medida en que la Corporación someta una certificación de cumplimiento o un informe de procedimientos previamente acordados preparado por un CPA, siguiendo las especificaciones establecidas por el Departamento.

Contribución Opcional para Corporaciones dedicadas a la prestación de servicios:

Otro de los objetivos principales de esta reforma contributiva es el reducir el costo de cumplimiento a los contribuyentes, ya sea en tiempo o dinero. En animo de simplificar los procesos para el cumplimiento con las obligaciones contributivas, el P. de la S. introduce una Contribución Opcional también aplicable a Corporaciones, cuya única fuente de ingresos provenga de la prestación de servicios que estén sujetos a la retención en el origen provista por la Sección 1062.03. Bajo este método, estas corporaciones podrían optar por tributar a una tasa fija de contribución sobre el ingreso bruto recibido, siempre y cuando los ingresos generados en la prestación de servicios hayan estado sujetos a retención en el origen en su totalidad y hayan sido debidamente informados en la declaración informativa correspondiente. Las tasas contributivas y umbrales de ingresos sujetos a la Contribución Opcional se ilustran de la siguiente manera:

Tabla 4.2: Contribución Opcional a Corporaciones que prestan Servicios:

Ingreso Bruto	Tasas Contributivas:
No mayor de \$100,000	5%
En exceso de \$100,000 pero no en exceso de \$200,000	10%
En exceso de \$200,000 pero no en exceso de \$500,000	15%
En exceso de \$500,000	20%

Tal y como mencionamos al discutir la contribución opcional para individuos, recomendamos ampliar la esta contribución a corporaciones que puedan tener alguna cantidad de minimis de ingreso de otras fuentes que pueda existir sin impedir optar por el método, hasta permitir la utilización de este método para la tributación del ingreso de prestación de servicios de las corporaciones, aunque éstos utilicen métodos ordinarios bajo el Código para la tributación de otros tipos de ingreso. Entendemos que esta última tendría el resultado más amplio y cumpliría con el propósito expresado en la exposición de motivos de reducir el costo de cumplimiento y simplificar procesos.

No-deducibilidad del 51% de los gastos pagados a personas relacionadas:

Vemos como un cambio positivo que se permita la deducción de los cargos entre entidades relacionadas que operan fuera de Puerto Rico. No obstante, entendemos se debe permitir, en aquellos casos, donde el grupo de afiliadas sean entidades con operaciones fuera del territorio estadounidense, se permita, en lugar de un estudio de precios de transferencias bajo las disposiciones de la Sección 482 del Código Federal, un informe de precios de transferencia preparado bajo las directrices establecidas bajo la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Beneficios a PYMES:

Además de las reducciones en tasas contributivas aquellos negocios con volumen de negocios que no excedan tres millones (3,000,000) de dólares podrán contar con la deducción adicional por concepto de depreciación, ya que el P. de la C. 1544 propone que puedan depreciar todos los activos fijos (excluyendo propiedad inmueble) utilizando una vida útil de dos (2) años en lugar de la vida útil utilizada para libros.

Salarios Pagados a Estudiantes Universitarios:

Además, todo Patrono, que emplee estudiantes universitarios, que estén próximos a graduarse o estén recientemente graduados, podrá deducir un 150% del salario pagado a dicho estudiante. El Colegio de CPA endosa esta medida porque incentiva a que nuestros jóvenes universitarios permanezcan en Puerto Rico una vez culmine sus estudios universitarios.

Cambios aplicables al Impuesto de Ventas y Uso:

Impuesto de Ventas y Uso aplicable a servicios rendidos de negocio a negocio (“B2B”) de 4%:

Como muy bien menciona la medida, el impuesto sobre la prestación de servicios rendidos a otros comerciantes y servicios profesionales designados, comúnmente denominado el “B2B”, tiene un efecto directo en el intercambio de bienes y servicios en Puerto Rico. Es un impuesto que, por su naturaleza, aumenta el costo de hacer negocios y distorsiona la efectividad de una economía productiva o que aspire a serlo.

La política pública esbozada por la presente administración ha sido comunicar que Puerto Rico está abierto para hacer negocios. Además, la eliminación del impuesto B2B es uno de varios

compromisos programáticos de esta administración y con esta reforma se hace cumplir el mismo. El presente proyecto establece la eliminación del B2B en 2 fases:

- 1^{era} Fase: Reducción de 4% a 3% efectivo a partir del 1 de enero de 2019;
- 2^{da} Fase: Reducción de 3% a 0% efectivo a partir del 1 de enero de 2020;

Vemos como un paso acertado, que la eliminación del impuesto B2B, se establezca en armonía con una política pública de promover el uso de métodos electrónicos en transacciones comerciales.

Tasa Especial de IVU en Alimentos Preparados:

Con el paso del huracán María el pasado 20 de septiembre de 2017 y la Orden Ejecutiva del Gobernador declarando a Puerto Rico en estado de emergencia⁶, el Secretario de Hacienda, actuando dentro de las facultades que le provee el Código, estableció una exención del pago de IVU sobre ventas de aquellas partidas tributables que fueran consideradas “alimentos preparados”.⁷ Dicha exención fue establecida por el Departamento ante unas circunstancias donde el adquirir alimentos preparados se convirtió en una necesidad esencial para los ciudadanos de Puerto Rico a raíz del colapso del sistema eléctrico en la Isla.

Luego del paso del huracán María, quedó demostrado que la industria de los restaurantes y establecimientos dedicados a la venta de alimentos preparados representan un componente importante en nuestro ambiente socioeconómico.

Esta reforma introduce ahora una tasa especial intermedia de IVU de un 7% la cual será aplicable a la venta de alimentos preparados, según lo define nuestro Código. Sin embargo, vemos como otro paso acertado, que la imposición y el cobro de esta tasa especial sea tratada como una especie de privilegio para aquellos comerciantes que cumplan con ciertos parámetros establecidos por el Secretario. En particular, las ventas de alimentos preparados estarán sujetas a la tasa especial intermedia de 7%, *siempre y cuando dichas transacciones sean pagadas por métodos electrónicos*.

Promover un ambiente donde predomine el uso de métodos de pagos electrónicos evita la competencia desleal entre comerciantes de una misma industria y premia a aquellos contribuyentes que cumplen con su deber de fiducia y obligaciones contributivas. Además, crea equilibrio en la economía local, lo cual se logra cuando los miembros del sector privado y el sector público actúan en coordinación con el fin de obtener resultados que redunden en beneficio mutuo.

Cambios a las disposiciones sobre Acuerdos Finales (Sección 6051.07(e)):

Estados Unidos tiene tratados contributivos con muchos países extranjeros. A tenor con dichos tratados (o convenciones), los residentes (no necesariamente los ciudadanos) de países extranjeros pagan contribuciones a un tipo reducido o están exentos de la contribución sobre

⁶ Orden Ejecutiva Núm. OE-2017-47.

⁷ Véase Determinación Administrativa Núm. 17-12 emitida por el Departamento de Hacienda.

ingresos federal en los Estados Unidos sobre ciertas partidas de ingresos que reciben de fuentes dentro de los Estados Unidos. Estas tasas reducidas y exenciones varían entre países y según las partidas específicas de ingresos.

En general, los tratados contributivos reducen la contribución sobre ingresos federal de los Estados Unidos a los residentes de países extranjeros. Sin embargo, las disposiciones de un tratado generalmente son recíprocas (es decir, aplican a ambos países). Por tanto, un ciudadano o residente de los Estados Unidos que recibe ingresos de un país que tiene un tratado contributivo con los Estados Unidos y que está sujeto a ser tributado por países extranjeros puede tener derecho a ciertos créditos, deducciones, exenciones y reducciones en la tasa de contribución sobre ingresos de esos países extranjeros. Los beneficios del tratado generalmente están disponibles para los residentes de los Estados Unidos.

En síntesis, la enmienda propuesta para añadir el apartado (e) a la Sección 6051.07 pretende otorgarle al Secretario la facultad de conceder, por fíat administrativo (sin el consentimiento legislativo) y de forma unilateral, ciertos beneficios contributivos en Puerto Rico a una entidad extranjera organizada bajo las leyes de un país que tenga un tratado contributivo con los Estados Unidos.

Nótese que la propia enmienda dispone que estos beneficios sólo podrían otorgarse, siempre y cuando se cumplan con los requisitos dispuestos en el apartado (a) de esta sección, por lo que la tasa contributiva aplicable a la transacción cubierta bajo el acuerdo final no podrá ser menor a la tasa prevaleciente en el Código o ley especial al momento de otorgar dicho acuerdo final. Véase párrafo 4(B) del apartado (a) de la Sección 6051.07, según propuesta.

No está claro, sin embargo, qué tipo de beneficios contributivos específicos podría recibir dicha entidad que invierta capital o establezca negocios en Puerto Rico al amparo de esta sección. Es decir, el texto propuesto es ambiguo, pues no dispone con exactitud si, bajo el acuerdo final, la entidad tendría los mismos beneficios contributivos del tratado que su país haya firmado con los Estados Unidos, o si tales beneficios estarán limitados a la tasa contributiva aplicable y prevaleciente bajo el Código o ley especial. Por tal razón, sugerimos que se enmiende la sección para aclarar el alcance de esta disposición.

De otra parte, cabe advertir que la facultad propuesta para conceder este tipo de beneficios debería estar condicionada a que el país extranjero de donde provenga la entidad conceda igualmente por vía legislativa el mismo beneficio contributivo a los residentes de Puerto Rico, incluyendo las entidades organizadas en Puerto Rico. Así, pues, se cumpliría con el principio de reciprocidad que está presente en los tratados contributivos. Ante la ausencia de algún tipo de requisito de reciprocidad, podría surgir un posible argumento de discrimen de índole constitucional. Por consiguiente, sugerimos que se enmiende la disposición para exigir que exista reciprocidad según antes discutido.

Informes preparados por el CPA:

Las medidas permiten el uso de informes preparados por los CPA para acogerse a procedimientos expeditos para la otorgación de licencias y ciertas solicitudes como, por ejemplo,

las solicitudes de exención para entidades sin fines de lucro. Además, permite al Contribuyente someter informes preparados por un CPA para apoyar ciertas deducciones en los cálculos de Contribución Alternativa Mínima en el caso de Corporaciones y en la Contribución Básica Alterna en el caso de individuos.

Las enmiendas propuestas establecen que, en el caso de los informes preparados por el CPA, estos deberán participar en un programa de Revisión de Calidad entre Colegas. Al presente, el Colegio de CPA administra dos programas de Revisión entre Colegas; uno requerido para aquellos que son miembros del Instituto Americano de CPA (“AICPA”, por sus siglas en inglés) y otro equivalente, pero voluntario, para los que no son miembros de la organización nacional. Estos programas requieren una revisión cada tres años. Al igual que el Gobierno aumenta los esfuerzos de fiscalización y se apoya en la labor del CPA, requiere que los CPA estén dispuestos a someterse a una revisión de calidad.

La Revisión de Calidad entre Colegas se considera internacionalmente como un elemento importante en el proceso de control de calidad de una práctica de contabilidad pública. La Federación Internacional de Contadores (“IFAC” por sus siglas en inglés) requiere que los contadores de sus países miembros participen en programas de Revisión de Calidad entre Colegas. La Revisión de Calidad entre Colegas es un requisito de licenciamiento de la Ley Modelo de Contabilidad (*Uniform Accountancy Act*) elaborado conjuntamente por el AICPA del sector privado y la Asociación Nacional de Juntas Estatales de Contabilidad (“NASBA”, por sus siglas en inglés).

Tanto el AICPA como NASBA buscan uniformar todos los requisitos de licencia (educación universitaria, experiencia, educación continuada, revisión entre colegas) para que la designación de CPA sea uniforme a través de la nación. Actualmente, Puerto Rico es la única jurisdicción de EE. UU. donde no se requiere el programa de Revisión de Calidad entre Colegas como requisito de licencia. Los 50 estados, el Distrito de Columbia, Isla Vírgenes Americanas, Guam y Samoa Americana tienen este requisito. Esta diferencia pone en riesgo la “equivalencia sustancial” que hoy se le reconoce a Puerto Rico con las otras 54 jurisdicciones de EE. UU. Cabe mencionar además que entes reguladores como la Oficina de General de Contabilidad (“GAO”, por sus siglas en inglés) y la Comisión de Intercambio de la Bolsa de Valores (“SEC”, por sus siglas en inglés) requieren que los auditores de sus regulados (entidades gubernamentales y empresas que cotizan en la bolsa, respectivamente) participen en Programas de Revisión de Calidad.

El futuro económico de Puerto Rico depende en gran medida de nuestra capacidad de exportar productos y servicios que nos permita generar riquezas nuevas y crear más oportunidades de empleo. La uniformidad de nuestra licencia con el resto de la nación nos permite como empresarios exportar nuestros servicios a otras jurisdicciones, así como seguir sirviendo a nuestros clientes para que se proyecten con sus productos y servicios más allá de nuestras fronteras.

La Revisión de Calidad entre Colegas compulsoria ha sido tema de discusión en las asambleas anuales del Colegio. A través de los años, la Asamblea Anual del Colegio ha aprobado las siguientes resoluciones relacionadas a este tema:

1. 1997: Para apoyar medidas que promuevan la reciprocidad de Título de CPA con otras jurisdicciones para facilitar la práctica de la profesión más allá de límites territoriales;
2. 2000: Para que se establezca un Programa Voluntario de Revisión de Calidad entre Colegas;
3. 2001: Aprobación del Programa Voluntario de Revisión de Calidad entre Colegas;
4. 2002: Para que, en el evento de surgir un proyecto de ley relacionado a la imposición de un Programa de Revisión de Calidad Compulsorio, el Colegio respalde el Programa Voluntario de Revisión de Calidad de Puerto Rico como alternativa para cumplir con dicha ley;
5. 2003: Se derrota una resolución que hubiese prohibido que el Colegio presentara o respaldara legislación para un programa de revisión entre colegas compulsorio;
6. 2004: Referéndum rechazando un Programa de Revisión de Calidad Compulsorio;
7. 2011: Para promover la Igualdad y Uniformidad en la Profesión a tenor con los adelantos y el desarrollo reciente tanto en Puerto Rico como en EE. UU.;
8. 2013: Para no permitir que una agencia de gobierno establezca diferencias entre CPA por razones ajenas a su competencia profesional, moral y ética y oponerse al requerimiento a pertenecer a un Programa de Revisión de Calidad entre Colegas para que un CPA pueda emitir el informe de procedimientos acordados requerido por la Ley 40 de 2013 (Patente Nacional);

La profesión de CPA está regulada por la Ley de Contabilidad de 1945. Dicha ley establece requisitos para otorgar licencias e indica que *“Solamente los contadores públicos autorizados o firma de contadores públicos autorizados con licencia en vigor, están autorizados a emitir certificaciones sobre estados financieros. Se entenderá por estados financieros certificados aquéllos sobre los cuales un contador público autorizado, o firma de éstos, emita un dictamen, informe u opinión, en conformidad con los estándares de auditoría, o de atestiguamiento, o de servicio de contabilidad y revisión, según promulgados por la Junta de Contabilidad.”*

Con respecto a la Junta de Contabilidad, la Ley de Contabilidad establece que *“La Junta podrá adoptar y enmendar de tiempo en tiempo reglamentos para la conducción ordenada de sus asuntos y para la administración de esta ley. La Junta podrá también promulgar y modificar de tiempo en tiempo, reglas de ética profesional adecuadas para mantener en un alto nivel de integridad y dignidad la profesión de contabilidad pública y reglamentos sobre los requisitos de educación continuada a que deberán cumplir los recipientes de los certificados otorgados bajo la Sección 3 de esta Ley, para mantener sus conocimientos profesionales y su competencia técnica.”* Por tanto, le compete a la Asamblea Legislativa y a la Junta de Contabilidad establecer y a la Junta de Contabilidad reglamentar los requisitos de licencia. Esto no limita, sin embargo, que un usuario, sea este una agencia de gobierno, una institución financiera o cualquier otro establecer requisitos de aceptabilidad razonables y reconocidos para sus propósitos.

Disposiciones Administrativas y Pruebas Fiscales:

En el Artículo 114, busca añadir facultades adicionales para el Secretario con respecto a la

Administración del Código. El lenguaje utilizado en el apartado (a), nos parece demasiado amplio. Entendemos que las facultades necesarias para el Secretario ya están provistas por otras secciones del Código. Por lo tanto, recomendamos que se elimine el apartado (a) de la Sección 6051.21.

En cuanto a las Pruebas de Responsabilidad Fiscal incluidas como parte del Artículo 123, somos de la opinión que condicionar las rebajas en las tasas contributivas y los demás alivios contributivos a pruebas fiscales y no condicionar las limitaciones en exenciones y deducciones a las mismas pruebas, resultaría en un aumento en las contribuciones a la mayoría de los contribuyentes en Puerto Rico. Este resultado puede tener un efecto perjudicial para el desarrollo económico en Puerto Rico.

El Colegio de CPA entiende prudente que se incluyan medidas para atender desviaciones en el presupuesto. No obstante, no es razonable que se limiten los alivios contributivos propuestos sin tomar en consideración los recaudos que surgen de las medidas de fiscalización promulgadas como parte del Proyecto. El Departamento y la Junta de Supervisión, sostienen que este Proyecto no representa un costo adicional al erario es decir que es “Revenue Neutral”, por tanto, entendemos que no son necesarias las Pruebas de Responsabilidad Fiscal incluidas como parte del Artículo 123. Estas pruebas a tan corto plazo no proveen espacio suficiente para la implantación y evaluación de los resultados de las enmiendas propuestas en el proyecto de ley. Por lo tanto, recomendamos que se elimine el Artículo 123 del Proyecto.

Otros Impuestos en Puerto Rico:

Reiteradamente, el Colegio de CPA ha expresado la necesidad de llevar a cabo una reforma contributiva integral, que examine todas las leyes impositivas. El Colegio de CPA además ha planteado la necesidad de evaluar el rendimiento de los incentivos contributivos y los créditos que otorga el Gobierno de Puerto Rico bajo las distintas leyes especiales.

Como parte de este proceso, el Colegio de CPA entiende que se debe analizar eliminación del impuesto a la propiedad mueble sobre inventarios, implementando las siguientes alternativas para sustituir los ingresos que provienen dicho impuesto:

1. Permitir la auto tasación de la propiedad inmueble y su correspondiente pago:

Implementar un sistema que permita a todo contribuyente (comercial y residencial) voluntariamente informar el valor de su propiedad inmueble y sus mejoras en una planilla sencilla y consecuentemente pueda pagar la contribución de manera auto determinada utilizando como base el costo de dicha propiedad y mejoras y las tasas provistas por el CRIM.

De su parte, el CRIM debe conservar su facultad de regular la contribución sobre la propiedad inmueble y promulgaría los reglamentos necesarios para que el contribuyente auto-determine y remita la contribución, mientras el CRIM se reservaría la facultad de revisar dicha auto-tasación y contribución (retasar retroactivamente dichas propiedades).

Este cambio, aumentaría significativamente la cantidad de propiedades inmuebles sujetas al impuesto. Con estos recaudos adicionales se puede lograr una re-distribución más justa de la carga contributiva entre los contribuyentes. Adicionalmente, esta medida tendría un impacto inmediato en el flujo de efectivo que recibe el CRIM ya que permitiría que los contribuyentes remitan inmediatamente el impuesto sobre la propiedad inmueble sin tener que esperar que un tasador del CRIM valore e imponga la contribución y que posteriormente se emita una notificación de cobro. Consecuentemente también se adelantaría el cobro de efectivo que actualmente se encuentra en cuentas “Escrow” de instituciones financieras en espera de que se tase la propiedad inmueble.

2. La revisión de la base contributiva sujeta a contribución sobre la propiedad mueble y de la tasa aplicable:

Proponemos actualizar los valores contributivos (actualmente a precios de 1958) para que estén basados en la transacción de compraventa del inmueble y a base del costo de construcción de las mejoras. El ajuste en los valores contributivos requerirá que la tasa contributiva también sea reducida para minimizar el impacto en los contribuyentes. Además, se revisaría el valor de exoneración de la residencia principal para atemperarlo a los precios recientes. (sugerimos que éste sea equivalente al tope del valor que permite FHA). El sistema de tributación se basaría entonces en el Registro de la Propiedad para determinar el valor contributivo.

En el año de transición, recomendamos permitir a todos aquellos contribuyentes que adquirieron propiedades a un precio mayor del valor en el mercado actual que puedan solicitar un ajuste al valor contributivo sometiendo un informe formal de tasación. Esto permitirá que toda propiedad cuyo valor actual es más bajo que su costo original, sea ajustada.

Entendemos que las dos recomendaciones anteriores, bien estructuradas, deben proveer suficientes recursos para remplazar el impuesto sobre inventarios. Como medida transitoria, mientras se implantan y se evalúa el rendimiento de dichas alternativas, sugerimos:

3. Una contribución sobre el promedio mensual del costo sobre los bienes vendidos, a una tasa de contribución reducida en sustitución del actual impuesto a la propiedad sobre inventarios:

En aras de proveerle una estabilidad en recaudos a los Municipios entendemos prudente que se incorpore una medida transitoria mediante la cual se permita eliminar la penalidad de pagar impuestos municipales por tener inventario disponible para la venta, pero se garanticen recaudos para los municipios. Como medida transitoria se puede modificar la contribución sobre la propiedad mueble para que la misma recaiga temporeraamente sobre el valor del inventario vendido (promedio mensual del costo sobre los bienes vendidos) en vez del valor del inventario disponible. Este impuesto afectaría sólo a empresas que manejen inventario y no a empresas de servicios. Es decir, estaría dirigida al mismo grupo que hoy paga el

Página | 17

Hon. Antonio L. Soto Torres

Presidente

Comisión de Hacienda, Presupuesto y "PROMESA"

Cámara de Representantes de Puerto Rico

Ponencia Colegio de CPA

17 de mayo de 2018

impuesto sobre inventario, pero a una tasa reducida y sin penalizarlo por mantener inventario.

Creemos que las alternativas planteadas resultarán en un sistema más justo, eliminando la penalidad por mantener inventario. También se lograría aumentar los recaudos de los municipios que mitiguen la reducción en las asignaciones provenientes del subsidio del fondo general.

Página | 18
Hon. Antonio L. Soto Torres
Presidente
Comisión de Hacienda, Presupuesto y "PROMESA"
Cámara de Representantes de Puerto Rico
Ponencia Colegio de CPA
17 de mayo de 2018

Comentarios específicos:

Como parte de esta ponencia estaremos proveyendo por medio electrónicos, posterior a nuestra ponencia, un anejo con comentarios específicos para los diferentes Artículos del P. de la C. 1544.

Conclusiones:

Como ya indicamos arriba, el Colegio de CPA apoya y endosa la aprobación en términos generales la P. de la C. 1544. Entendemos que las recomendaciones técnicas que aquí presentamos deben mejorar y aclarar algunas áreas del Propuesto Nuevo Modelo Contributivo que permitan aclarar y afinar las mismas para lograr su más efectivo cumplimiento y ayuden a viabilizar la recaudación adicional necesaria para compensar los alivios concedidos en la medida, asegurando así que el efecto fiscal sea neutral al erario.

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. Agradecemos, finalmente, la oportunidad que nos brindan para presentar nuestros comentarios y nuestra posición con relación al Proyecto de la Cámara 1544.

Cordialmente,



CPA Ramón Ponte Tápanes
Presidente