



15 de mayo de 2018

Hon. Migdalia Padilla Alvelo
Presidenta
Comisión de Hacienda
Senado
San Juan, PR

Estimada señora Presidenta:

Agradecemos la oportunidad de ofrecer comentarios sobre el Proyecto del Senado 909 (en adelante, “PS 909” o la “medida”). El mismo propone enmendar la Ley 1-2011, según enmendada, conocida como el “Código de Rentas Internas para un Nuevo Puerto Rico”; y derogar la Ley 156-2015; a los fines de establecer el plan de simplificación del sistema contributivo; y para otros fines relacionados.

La Exposición de Motivos de la medida plantea que en los pasados 20 años, el sistema contributivo de Puerto Rico ha perdido la capacidad de generar ingresos, 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. Puerto Rico ha tenido una serie de reformas contributivas a través los años. Se plantearon reformas contributivas en los años 1975 y 1987. En el 1994 se redujeron las tasas contributivas a la clase media y se redujo las tasas contributivas para corporaciones y sociedades. Posteriormente, la Ley Núm. 117-2006 sustituyó el arbitrio general sobre importaciones y productos de manufactura por un Impuesto Sobre Ventas y Uso (en adelante “IVU”) sobre bienes y servicios. En el año 2011, el Código de Rentas Internas de Puerto Rico fue enmendado nuevamente y se aprobó el Código de Rentas Internas Para un Nuevo Puerto Rico de 2011 aprobado en virtud de la Ley Núm. 1-2011 (en adelante el “Código”), y se estableció un régimen para la Contribución Básica Alterna (“CBA”). Posteriormente se aumentó la tasa del IVU de un 7% a un 11.5% y aprobó aumentos al arbitrio sobre el crudo. Posteriormente se intentó un cambio radical en el año 2015 con la adopción de un Impuesto de Valor Agregado que fue eventualmente derogado en el 2016.

A esos efectos, se propone en este momento una reforma abarcadora que aspira atender las imperfecciones de nuestro sistema Contributivo, estimular el desarrollo económico y promover un ambiente donde permee el cumplimiento voluntario y ejemplar de todos los sectores para lograr tener un sistema verdaderamente justo y equitativo. Por ello, la reforma contributiva está basada en principios fundamentales y mejores prácticas de administración tributaria: (i) el uso de

la tecnología como herramienta para aumentar el cumplimiento; (ii) reestructuración de la línea de servicios a los contribuyentes; (iii) 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, entre otras cosas.

La Cámara de Comercio de Puerto Rico (en adelante “CCPR”) es una entidad sin fines de lucro, que agrupa a más de 1,000 empresas además de asociaciones afiliadas. Es la portavoz de los negocios en Puerto Rico, representando a todas las actividades comerciales, industriales, profesionales y los que constituyen la base fundamental de la economía puertorriqueña. Nuestra misión es promover el fortalecimiento de la empresa privada y la integración multisectorial, para fomentar el desarrollo socioeconómico sostenible de Puerto Rico y una mejor calidad de vida. La CCPR representa al comercio y la industria, sea esta grande o pequeña, de todos los sectores de la isla, con la intención de fortalecer el desarrollo de nuestros constituyentes, proveyendo conocimientos, representatividad multisectorial, y protegiendo los valores y fundamentos de la libre empresa.

Por años la CCPR ha planteado que el alto nivel de contribuciones empresariales y personales, los frecuentes cambios, la implementación de nuevos impuestos y la complejidad del sistema tributario son algunos de los factores que inhiben la inversión y el desarrollo de las empresas en Puerto Rico. Por ello, se ha abogado por una reforma contributiva integral que redunde en la reducción contributiva gradual a empresas y negocios. Además, hemos sugerido, en cuanto a cualquier disposición sobre transfer pricing, que el Departamento de Hacienda establezca un Departamento de transfer pricing en conjunto con el IRS como asesor.

Asimismo, se ha solicitado un esfuerzo que garantice que no habrá más cambios contributivos posteriores en el próximo cuatrienio, permitiendo así a las empresas concentrar sus energías en hacer crecer sus empresas y crear empleos. Entendemos que esta reforma no atiende adecuadamente estas necesidades.

La regulación contributiva en Puerto Rico es sumamente complicada y onerosa. Un nuevo código debe atender esta dificultad y simplificar el proceso. La medida ante nuestra consideración, sin embargo, amplía y añade requisitos. Por ejemplo, vemos que amplía el sector a quien le aplica la contribución básica alterna al igual que la contribución alternativa mínima.

Conceptualmente la CCPR concurre con los propósitos y objetivos expuestos en la medida. Entendemos que la intención de estimular el desarrollo económico de la isla debe ser una parte fundamental de cualquier iniciativa por lo que concurrimos enteramente con ese propósito. Pero tenemos comentarios, preocupaciones y sugerencias puntuales que exponemos a continuación.

I. Necesidad de un Enfoque Integrado en el Análisis de la Situación Contributiva

Nuestro primer planteamiento es que Puerto Rico necesita una reforma contributiva total. La medida solo atiende las contribuciones sobre ingresos. Se debe aprovechar la coyuntura para hacer una reforma contributiva que integre las contribuciones sobre ingresos, sobre la propiedad

y todas las que estén bajo el control del Departamento de Hacienda, de los municipios y otras agencias. Ello permitiría tener un cuadro más preciso del impacto de las contribuciones en cada sector. Ello también facilitaría el trámite para el contribuyente y por ende aumentaría el nivel de cumplimiento. En el informe anual Paying Taxes preparado por el World Bank Group y PWC se establecen parámetros para comparar a los países usando como métrica la cantidad de impuestos pagados, complejidad del sistema y costos de cumplimiento. Debemos mencionar que en la edición del 2018, Puerto Rico está en el lugar número 163 (nuestro lugar se redujo del 135 en el 2017) de unos 200 países. Este estudio no solo se refiere a contribución sobre ingresos, sino que también incluye otros impuestos sobre la propiedad, consumo, patronales y sobre ingresos brutos. Si queremos mejorar el posicionamiento de Puerto Rico en este tipo de estudio, resulta indispensable atender el asunto de forma integral incluyendo la Ley de Patentes de 1974, la Ley de Propiedad de 1991, e incluso las leyes de seguridad en el empleo, incapacidad y la del Fondo del Seguro del Estado.

En particular recomendamos que la medida atendiera el problema de costo de los inventarios en el caso de propiedad mueble, el problema de la tasación en el caso de propiedad inmueble y la exclusividad de la póliza del Fondo de Seguro del Estado. En estas áreas la CCPR tiene recomendaciones específicas que gustosamente le compartiría a esta Honorable Comisión.

Finalmente, la medida no presenta mecanismos para mitigar los efectos adversos contributivos causados por la Reforma Contributiva Federal que se aprobó en diciembre del año pasado. Resulta necesario atemperar nuestro sistema contributivo ante esta nueva realidad y que se nos provean herramientas necesarias fuera del marco contributivo para incentivar la inversión foránea en Puerto Rico.

II. Ajuste a las Tasas Contributivas

La CCPR apoya en términos generales los alivios sugeridos en cuanto a la reducción de contribuciones para las empresas locales (las empresas que tributan a partir del 20 % pasarían al 17 % y las que lo hacen al 39 % ahora lo harían al 29 %). Sin embargo, la misma podría resultar insuficiente, particularmente considerando las deducciones eliminadas. También preocupa el aumento en los costos de cumplimiento discutido más adelante en este documento.

III. Prueba de Responsabilidad Fiscal y el Proyecto del Código de Incentivos

En el pasado hemos discutido la importancia de que se consideren todas las medidas impositivas a la vez. Ello es de particular importancia en la consideración de esta medida. Nótese que la Exposición de Motivos de la medida indica que la reforma tiene que ser neutral (revenue neutral) y que la misma será sufragada en parte con cerca de \$300 millones de ahorros que provendrán de la revisión de los incentivos existentes que compondrán el Código de Incentivos.

Reconocemos que cualquier cambio en el sistema impositivo de Puerto Rico, debe proveer los recaudos necesarios para continuar en la manera más eficiente posible la operación del mismo.

También estamos al tanto de que el Plan Fiscal contiene disposiciones de responsabilidad fiscal que requieren detener la concesión de beneficios contributivos si los mismo pueden causar menoscabo de los recaudos fiscales necesarios (New Fiscal Plan for Puerto Rico – April 19, 2018, Párrafo 15.4.3).

A tenor con dicho mandato para que la reducción propuesta en las tasas contributivas se pueda concretar, los ingresos del gobierno tienen que exceder por 2% lo aprobado en el presupuesto del año fiscal vigente. Por ello, el Artículo 123 de la medida enmienda la Sección 6110.03 de la Ley 1-2011, para añadir la Prueba de Responsabilidad Fiscal. La enmienda dispone que para que antes de que entre en vigor la reducción de las tasas a individuos y a corporaciones según establecidas en la medida, se cumpla con los siguientes requisitos:

- (1) Prueba de ingresos al Fondo General para el año fiscal 2017-2018.- El total de ingresos al Fondo General para el año fiscal 2017-2018 deberá exceder el presupuesto aprobado por un dos (2) por ciento.
- (2) Prueba de ingresos al Fondo General para el primer cuatrimestre del año 2018-2019.- El total de ingresos al Fondo General por los meses de julio, agosto, septiembre y octubre de 2018 deberá exceder de tres (3) por ciento del presupuesto aprobado para dichos meses.
- (3) Cualquier exceso de recaudos sobre el presupuesto aprobado, bajo los párrafos (1) y (2) de este apartado deberán ser depositados en un fondo especial para sufragar los alivios contributivos por la reducción en tasas a individuos y corporaciones.
- (4) De no cumplirse con lo dispuesto en los párrafos (1) y (2) de este apartado, se faculta al Secretario a otorgar alivios contributivos que no excedan del monto depositado en el fondo especial según lo dispuesto en el párrafo (3) de este apartado.

La enmienda añade que:

[s]e faculta al Secretario a reducir el monto presupuestado de créditos e incentivos contributivos que sean necesarios para sufragar los alivios contributivos a individuos y corporaciones. Se faculta además al Secretario a establecer nuevas medidas de recaudos, no contributivas, en caso de que se identifique una reducción en recaudos al entrar en vigor los alivios contributivos a individuos y corporaciones.

Esta disposición presenta dos grandes interrogantes. La primera que si miramos el presupuesto publicado en la página de la Oficina de Gerencia y Presupuesto para el año fiscal 2017-2018, los recaudos del Fondo General deben ser casi \$9,600 millones. Sin embargo, los recaudos de los primeros 9 meses del año fiscal hasta el mes de marzo de 2018 reflejan recaudos de \$6,200 millones (esto elevado a 12 meses serían unos \$8,200 millones) que darían la impresión de que no se contaría con la solvencia necesaria para que comience la reducción en las tasas. No sabemos

si dicha meta podrá ser alcanzada. Más aún la medida debería contener lenguaje para que se pueda hacer la prueba otra vez en años futuros de no poder comenzar en este año.

La segunda preocupación radica en la amplitud de la delegación de poderes pues luce ser demasiado amplia en la medida que no identifica las posibles fuentes de ajuste en créditos e incentivos que se podrían ver afectadas. Estas dos situaciones añaden gran incertidumbre a este proceso.

El gobierno ha anunciado que ha hecho un estudio (return on investment) de los casi \$600 millones que otorga en créditos, y subsidios al año, de los cuales se recortarían aproximadamente \$300 millones en el mencionado Código de Incentivos. Sin embargo, dicha pieza legislativa no ha sido presentada aun, por lo que es imposible determinar cómo va a afectar a las diferentes industrias del sector privado. Es indispensable tener un marco claro del andamiaje contributivo al que van a estar sujetos los comercios en Puerto Rico, y ello incluye los incentivos que se les pueda o no otorgar. Sin el panorama completo, se estaría legislando una reforma contributiva a oscuras y con real incertidumbre en cuanto a su impacto. Recordando que un elemento necesario para un sistema contributivo eficiente es la certeza, estos factores reducen en gran manera este elemento esencial en este momento histórico.

Es decir, la medida no solo establece un criterio mediante el cual se pueden eliminar los alivios concedidos por esta Ley, sino que autoriza al Secretario a que unilateralmente establezca nuevas medidas de recaudo.

La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico faculta a la Asamblea Legislativa a aprobar los proyectos que pasarán a la consideración del Gobernador para convertirse en Ley. En específico la Sección 17 del Artículo 3 dispone que “[t]odo proyecto de ley para obtener rentas se originará en la Cámara de Representantes, pero el Senado podrá proponer o convenir en ellas como si se tratara de cualquier otro proyecto de ley”. Conforme a ello, entendemos que el lenguaje previamente mencionado podría contener visos de inconstitucionalidad. El mismo no sólo interfiere en las facultades del poder legislativo, sino que elimina cualquier posibilidad de que los inversionistas vean nuestro sistema contributivo como uno estable y confiable. Ello aleja esta pieza legislativa de su intención original 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.¹ Eso dicho tomamos conocimiento que el Tribunal Supremo Federal en casos como Chevron v. Natural Resources, 467 US 837 (1984) y US v. Mead, 533 US 218 (2001) ha reconocido la validez de delegaciones expresas a las agencias tributarias para hacer interpretaciones de naturaleza cuasi legislativa.

IV. Aumento en Costos de Cumplimiento

Además, preocupa un poco dos nuevos elementos que son introducidos en la medida que incluyen el requerir dos cómputos de contribución alternativa mínima en caso de corporaciones (uno con

¹ Véase Inciso B de la Exposición de Motivos del Proyecto del Senado 909.

los gastos ajustados) y el cómputo opcional en el caso de servicios. Esto quiere decir que algunas personas tendrían que hacer 4 cálculos diferentes de su obligación contributiva para el año.

Mas aún, algunos de estos métodos tienen unas medidas sumamente estrictas de que solo se tenga un tipo de ingresos, que todo el ingreso haya sido reportado o que todo el ingreso está sujeto a retención en el origen. Nos parece que la prueba debería ser “principalmente” en lugar de “únicamente”. Por ejemplo, el proyecto dispone para que deducciones, que no son fácilmente corroborables por las planillas informativas u otro documento, se requiera la certificación de un contador público autorizado o algún otro proceso informativo. Esto afecta mayormente a las Pymes y aquellos negocios pequeños que generen menos de \$3 millones al año. Estos negocios actualmente no tienen que radicar estados financieros auditados con su planilla. Sin embargo, los nuevos requerimientos obligan a las entidades a incurrir en gastos adicionales de contabilidad. De acuerdo a la opinión de un exsecretario del Departamento de Hacienda, ello podría aumentar el gasto en servicios de contadores públicos entre \$2,000 a \$3,000 para cada entidad.² Se estima que lo anterior podría generar una aportación adicional por parte de las Pymes de \$300 millones. Mientras que el subsecretario de Rentas Internas del Departamento de Hacienda, Francisco Parés ha planteado que se estima que 200,000 contribuyentes vean aumentos en sus planillas. En el caso de las Pymes, este aumento se estimó en \$4,500.³ Lo anterior resultaría sumamente oneroso para este sector primordial de nuestra economía, que ha sido fuertemente abatido

En el ámbito de individuos se ajusta el cómputo de Contribución Básica Alterna donde también se limitan las deducciones. Sin embargo, no se provee en el Código un mecanismo, como se hace en las corporaciones, para validar los gastos de una persona que trabaja por cuenta propia. Aunque se provee discreción al Secretario para permitir autorizar dicho mecanismo alternativo, nos parece más saludable se provea de forma estatutaria.

Otro ejemplo, es que se altera la forma de reclamar dependientes, y en vez de una deducción, se crea un crédito. No obstante, se pone un tope en cuanto a los dependientes que se pueden reclamar, mientras que los que tengan ingresos mayores a los \$100,000 anuales no podrán reclamar dependientes. Asimismo, se limita el monto que se podrá deducir en cuanto a intereses hipotecarios a \$20,000. Si bien estas últimas disposiciones afectan a los individuos, son parte del sistema que cualquier inversionista evaluaría antes de invertir en Puerto Rico, o de mantener sus operaciones aquí.

Aunque entendemos el propósito que persiguen estos ajustes, nos preocupa un poco el grado de dificultad que añaden estos nuevos requisitos donde ya vimos que una persona podría estar requerida a hacer hasta 4 cálculos paralelos. Otra aspiración de un sistema contributivo es la simplicidad en el cobro de la imposición, y estos mecanismos nos alejan de tal objetivo.

² Véase página web:

<https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/enormespoderesparahaciendasiseapruebalareformacontributiva-2418595/>

³ Id.

V. Otras Consideraciones

Tras el paso de los huracanes Irma y María se estimó que alrededor de 10% de las pequeñas empresas existentes en Puerto Rico podrían desaparecer a consecuencia de dichos fenómenos. Ello tendría como consecuencia la pérdida de empleos directos e indirectos afectando aún más el panorama económico.⁴ Esto debe ser considerado en conjunto con lo anteriormente expresado para lograr un sistema que fomente el desarrollo económico.

VI. Conclusión

En atención a lo anterior la CCPR recomienda que:

- 1- Se realice una reforma contributiva total e inclusiva que integre las contribuciones sobre ingresos, propiedad y todas las que estén bajo el control del Departamento de Hacienda, de los municipios y otras agencias.
- 2- Atienda el problema de la tributación de los inventarios en el caso de propiedad mueble, el problema de la tasación en el caso de propiedad inmueble y la exclusividad de la póliza del Fondo de Seguro del Estado.
- 3- Se presenten mecanismos para mitigar los efectos adversos contributivos causados por la Reforma Contributiva Federal. (hay que proveer herramientas fuera del marco contributivo para incentivar la inversión foránea en Puerto Rico)
- 4- Se incluya lenguaje que permita realizar la Prueba de Responsabilidad Fiscal en otros años, de no cumplir con todos los requisitos este año.
- 5- Se reevalúen las facultades otorgadas al Secretario, ante la amplitud de la delegación de poderes, y se especifiquen las posibles fuentes de ajuste en créditos e incentivos que se podrían ver afectadas.
- 6- Se provea un mecanismo en el ámbito de individuos donde se ajusta el cómputo de Contribución Básica Alternativa y también se limitan las deducciones, para validar los gastos de una persona que trabaja por cuenta propia.
- 7- Se reevalúen los alivios sugeridos por resultar insuficientes, considerando las deducciones eliminadas y el aumento en los costos de cumplimiento.
- 8- Se evalúe esta propuesta en conjunto con el Código de Incentivos y cualquier otra medida impositiva para asegurar un sistema simple e integrado y conocer su impacto en las industrias.
- 9- Se facilite el proceso de cumplimiento para lograr un sistema contributivo que simplifique el cobro de la imposición y reduzca el gasto en el cumplimiento (consolidando planillas y otros procesos).
- 10- Se visualice la reforma como parte del motor económico del País.
- 11- Se fomente el ahorro (obligar a que la aportación a cuentas IRA se haga al finalizar el año y reducir la cantidad de intereses bancarios exentos desincentiva el ahorro).

Esperamos que esta Honorable Comisión acoja favorablemente los comentarios presentados a

⁴ Véase página web: <https://aldia.microjuris.com/2017/12/05/proponen-dar-creditos-contributivos-a-pymes-para-gastos-de-relocalizacion-a-otros-locales-provistos-de-servicio-de-energia-electrica-y-agua-potable/>

modo de lograr una reforma contributiva que verdaderamente fomente el crecimiento económico en Puerto Rico. Quedamos a sus órdenes para discutir lo propuesto en mayor detalle.

Atentamente,



Alicia Lamboy Mombille
Presidenta

