



Estado Libre Asociado de Puerto Rico
DEPARTAMENTO DE HACIENDA
San Juan, Puerto Rico

CPA Juan C. Zaragoza Gómez
Secretario

18 de febrero de 2015

Hon. Rafael Hernández Montañez
Presidente
Comisión de Hacienda y Presupuesto
Cámara de Representantes
Apartado 9022228
El Capitolio
San Juan. PR 00902-2228

RE: P. de la C. 2329

Estimado señor Presidente:

Se nos ha referido para nuestra evaluación y comentarios el Proyecto de la Cámara 2329 que se titula de la siguiente manera:

Para crear la “Ley de Transformación al Sistema Contributivo del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”, también conocida como el Código de Rentas Internas de 2015, a los fines de establecer un sistema contributivo en uno más simple, justo, efectivo, de base amplia, fácil de fiscalizar y que promueva el desarrollo económico; reducir significativamente las tasas de contribución sobre ingresos a individuos y corporaciones; eliminar el impuesto sobre ventas y uso; establecer un impuesto sobre el valor añadido; para establecer disposiciones transitorias para la derogación de la Ley Núm. 1-2011, según enmendada, conocida como el Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011; para otros fines relacionados.

El Proyecto de la Cámara 2329 (el “Proyecto”), presentado el pasado 11 de febrero de 2015, propone una abarcadora transformación del sistema contributivo en Puerto Rico y una redistribución significativa de la carga contributiva entre los ciudadanos.

Entendemos que esta medida plantea uno de los cambios más trascendentales de las últimas décadas en la forma en que levantamos los recursos necesarios para sufragar los gastos del estado. Busca distribuirlos de manera más justa, efectiva y equitativa que el sistema que tenemos actualmente. Este cambio es un asunto de gran importancia en estos momentos de crisis fiscal en los que vivimos, donde hace falta no sólo asegurar los recursos de operación del estado aliviando al mismo tiempo el peso desigual que existe sobre la clase asalariada, sino también evitar que se penalice desproporcionadamente la productividad de los ciudadanos que trabajan en nuestro país. Es una propuesta que busca asegurar que los que hoy evaden impuestos y, por lo tanto, que evitan pagar su justa proporción de las contribuciones, tengan que asumir la parte que les corresponde de la carga.

Históricamente, los recaudos del Estado Libre Asociado han dependido, mayormente, de la contribución sobre ingresos. Esto, sin embargo, constituye un mecanismo que tiende a penalizar al individuo que busca sacar provecho de su capacidad productiva y de sus habilidades y talentos. Actualmente, el 72% de los recaudos corresponden a la contribución sobre ingresos y 28% de impuesto al consumo. Este sistema actual, además de resultar anticuado, no es, ni se percibe, como efectivo ni justo, y ha demostrado ser demasiado complejo e inefectivo. Este sistema, también, ha permitido que se desarrolle un alto nivel de evasión (debido a que la contribución es autoimpuesta) y que muchos individuos que rehúsan aportar la justa parte que les corresponde de los impuestos, logren esquivar su responsabilidad contributiva. Las estadísticas en el Departamento de Hacienda reflejan que:

- ✓ el 37% de las corporaciones reportan pérdidas;
- ✓ el 83% de los profesionales reportan ganancias por debajo de \$15,000;
- ✓ el 69% de los individuos que reportan un negocio en su planilla individual informan ganancias por debajo de \$11,000;
- ✓ el 85% de los contribuyentes son asalariados con un ingreso promedio de \$29,500;
- ✓ sólo el 15% de los contribuyentes reportan que trabajan por cuenta propia; y
- ✓ tan sólo el 1% de los contribuyentes reportan ingresos de más de \$150,000 al año.

Ciertamente, el perfil de los contribuyentes, de acuerdo al sistema actual, no parece guardar relación con la realidad del país, con el tamaño de nuestra economía, ni con los patrones de consumo en nuestra isla. Ante este marco es evidente que es necesario revisar y reestructurar nuestro sistema contributivo a la luz de la situación fiscal por la cual el Gobierno de Puerto Rico está atravesando hoy día.

Un reflejo de la distribución inadecuada de la carga contributiva en nuestro sistema actual es el tamaño de la economía informal que ha crecido a través de los años. Uno

de los estudios más recientes sobre este tema indica que el tamaño de la economía informal en Puerto Rico se estima que oscila entre una proporción de 23% y 27% del Producto Nacional Bruto. Es una economía informal que artículos en la prensa han estimado representa una cantidad de sobre \$20,000 millones al año. Eso no es saludable en ninguna economía y refleja un disloque grande en la carga con la que tienen que lidiar, de manera injusta, los asalariados en la actualidad. Además, nuestros récords reflejan que tan sólo el 10% de las personas que radican planillas de contribución sobre ingresos son responsables del 78% de los recaudos de dicho impuesto.

El sistema es innecesariamente complejo. Hay demasiados tratamientos preferentes y privilegios que no se justifican. El cúmulo de beneficios particulares que éstos conceden no parece guardar proporción con los propósitos y elevadas intenciones que en su momento se adujeron para otorgarlos en ley. No le puede parecer justo a nadie que un nivel tan elevado de profesionales de distintas prácticas lucrativas, cuyos niveles de vida muestran un alto grado de privilegio paguen efectivamente menos en contribuciones que una enfermera, un maestro o un policía.

Para que un sistema tributario funcione como debe, para que se acepte por la ciudadanía como razonable y para que se cumpla con efectividad por la mayor cantidad posible de los contribuyentes, tiene, no sólo que *ser* justo, sino también parecerlo, es decir, que la inmensa proporción de los ciudadanos lo perciban como tal.

Por otro lado, el sistema actual tampoco ha permitido una adecuada y efectiva fiscalización, ni ha logrado un rendimiento seguro y constante de los recaudos necesarios para la operación gubernamental de una forma consistente con el desempeño de la economía. Como consecuencia, el Departamento de Hacienda, con un grupo de trabajo limitado, ha tenido que dedicarse principalmente a contabilizar y evaluar más de un millón de planillas, de las cuales alrededor de 850,000 reclama reintegro. Como consecuencia, el Departamento de Hacienda se ha convertido en una gran máquina de procesar planillas, en donde tiene que invertir de 2 a 3 veces más horas hombre procesando planillas y reintegros, que fiscalizando.

La fiscalización de la contribución sobre ingresos, particularmente en lo aplicable a individuos, posee un grado inherente de dificultad debido a que, primero, anualmente se radican más de un millón de planillas, las cuales deben ser procesadas por el Departamento de Hacienda; segundo, el Departamento de Hacienda tiene el peso de probar los ingresos no reportados; y tercero, no existe un proceso de auto fiscalización, como sucede con el Impuesto de Valor Añadido.

Durante los pasados ocho años, la situación fiscal del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico ha presentado un cuadro alarmante de deterioro progresivo. Sus fuentes de recaudo no han logrado sostener efectivamente el funcionamiento del estado. Los cambios introducidos durante ese mismo periodo tampoco han logrado

alcanzar las expectativas de ingresos esperadas, aún frente a las reducciones de gastos implementadas. Ni la implantación del IVU en el 2006, ni los masivos recortes de personal efectuados desde el 2009, ni la Reforma Contributiva del 2011, ni las más recientes enmiendas al Código de Rentas Internas han logrado atender completa y definitivamente el fortalecimiento del fisco en la medida en que se necesita.

El Departamento de Hacienda, consciente de la necesidad de trabajar una reconstrucción del Sistema y del Departamento, contrató los servicios de la firma internacional de consultoría de la firma internacional de contabilidad KPMG con el fin de que evaluaran nuestro sistema contributivo y proveyeran recomendaciones para mejorar dicho sistema. El informe de los consultores reveló serias deficiencias en nuestro sistema contributivo, particularmente en el área del impuesto al consumo, y presentó diferentes alternativas para, entre otras cosas, reforzar la captación del recaudo en las distintas contribuciones bajo nuestro sistema. Según reveló dicho informe, hace falta un cambio radical que permita transformar nuestro sistema contributivo a uno más justo y equitativo que permita generar los ingresos necesarios al fisco y al mismo tiempo lograr el fuerte y contundente empuje a nuestra economía que nos hace falta. Ello requiere un sistema más sencillo y entendible, uno más efectivo para aplicar y más sencillo para fiscalizar. Hacienda recibió el informe, y luego de evaluarlo y analizar las recomendaciones de política pública, procedió a recomendar el cambio de enfoque hacia un sistema de impuestos al consumo.

Muchas otras jurisdicciones lo han logrado y es hora ya de insertarnos en las tendencias globales, implementando en Puerto Rico lo que está funcionando bien en otros lugares. Se trata de un sistema que redistribuye la proporción de la carga contributiva sobre individuos, corporaciones y entidades de una basada mayormente en tributar el resultado de la productividad, es decir los ingresos y ganancias, a una que traslada un mayor peso de la tributación al consumo. En este nuevo sistema, el peso de la tributación dependerá más del nivel del consumo de los ciudadanos que del nivel de su ingreso. El peso de fiscalización que actualmente recae sobre el Departamento de Hacienda se reduciría sustancialmente.

Más de 150 países en el mundo, entre ellos, Chile, Nueva Zelanda, República Dominicana y Singapur, han cambiado sus sistemas contributivos para que tribute mayormente el consumo y no la productividad. Este es el modelo que esta administración desea adoptar mediante este proyecto.

Como parte medular de esta transformación, se reducen sustancialmente las contribuciones sobre ingresos a los individuos y a los, se elimina el impuesto sobre ventas y uso y se implementa, con todas sus características, el impuesto al valor añadido (IVA). La implementación del IVA en Puerto Rico resultaría en un proceso menos complicado en comparación con otros países debido a que:

- actualmente, sobre 150 países utilizan este modelo, y podemos aprender de ellos en el proceso de implementación; es decir, ya está probado;
- nuestro sistema contributivo incluye actualmente un impuesto al consumo, el impuesto sobre ventas y uso (IVU), por lo que no estaríamos implementando un impuesto al consumo desde el comienzo (lo que adelanta varios procesos como el proceso de registro de los comerciantes o de establecer el sistema de información para el manejo del impuesto); ciertamente no partimos de cero; y
- nuestro IVU, como está estructurado hoy día, tiene características híbridas con el IVA (de hecho, podríamos decir que es un 75% IVA), tal como la imposición del impuesto en la importación y el crédito por revendedor, por lo que el tiempo de implementación y adaptación de los comerciantes y de los sistemas se reduce significativamente.

Además, la mayoría de los bienes que se venden en Puerto Rico son importados a la Isla. De estos, el 75% del valor monetario de dichas importaciones son introducidos a Puerto Rico por 211 importadores, los cuales, en su mayoría, son también detallistas. Esto hace que la cadena de distribución en Puerto Rico sea corta, facilitando así la fiscalización de los créditos y la captación del impuesto.

Como parte indispensable de esta transformación, es necesario revisar todas las disposiciones de nuestra ley contributiva. Por esto, mediante el Proyecto se deroga el Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011 (el “Código de 2011”), para establecer un nuevo Código (el “Código de 2015”) que contenga las disposiciones necesarias para la implementación, fiscalización y estructuración de este nuevo sistema contributivo.

Tomando esto en consideración, se espera que la implementación del IVA se haga ordenadamente por fases, culminando este proceso el 1 de enero de 2016, fecha en la cual entrarían en vigor todas las disposiciones del Subtítulo D del Código de 2015, según propuesto.

El Proyecto se resume en dos contrapartes: la reducción de contribución sobre ingresos (incluyendo una revisión de las exenciones, tasas preferenciales y créditos que se tornan académicos por esta reducción) y la conversión del IVU al IVA, con una base más amplia y una tasa de 16%, tomando en cuenta el ahorro en contribución sobre ingresos del consumidor y de los negocios.

I. Cambios en Contribución sobre Ingresos

Los cambios en contribución sobre ingresos serían aplicables, en su mayoría a años contributivos comenzados después del 31 de diciembre de 2014, o sea, para el año 2015 cuya planilla se radicaría en abril del año 2016, para los individuos y corporaciones que utilizan el año natural como su año contributivo. A continuación, se resumen los cambios relacionados a la contribución sobre ingresos, tanto de individuos como de negocios, del Código de 2011 en comparación con el Código de 2015, según presentado en el Proyecto.

A. Individuos

a. Reducción de las tasas de contribución sobre ingresos de individuos

Por un lado se amplían las escalas, reduciendo el número de éstas y por otro lado, las tasas de contribución sobre ingresos se reducen sustancialmente bajo el proyecto. Por ejemplo, la contribución sobre ingresos bajo el proyecto, en comparación con la contribución sobre ingresos actuales para el 2014, para contribuyentes solteros con ingreso neto tributable de \$25,000, \$50,000 y \$75,000 se reduce en 100%, 68% y 55%, respectivamente.

A diferencia de las tasas establecidas en el Código de 2011 para el año 2014, el Proyecto propone dos tablas diferentes: una para individuos solteros y otra para casados. En el caso de personas casadas se provee la elección del cómputo opcional para que estos puedan tributar como solteros, si así lo deciden.

Las tasas de individuos solteros bajo el proyecto son: 0% para individuos con ingreso neto tributable de hasta \$40,000; 15% del exceso sobre \$40,000 para individuos con ingreso tributable de sobre \$40,000 hasta \$125,000; una cantidad de \$12,750 más 20% del exceso sobre \$125,000 para individuos con ingreso neto tributable de sobre \$125,000 hasta \$200,000; y \$27,750 para individuos con ingreso neto tributable de sobre \$200,000 más 30% del exceso sobre \$200,000.

Las tasas para contribuyentes casados bajo el proyecto son: 0% para contribuyentes casados con ingreso neto tributable de hasta \$80,000; 15% para individuos con ingreso neto tributable de sobre \$80,000 hasta \$125,000; una cantidad de \$6,750 más 20% del exceso de \$125,000 para contribuyentes casados con ingreso neto tributable de sobre \$125,000 hasta \$200,000, más; y una cantidad de \$21,750 más el 30% del exceso sobre \$200,000 para contribuyentes casados con ingreso neto tributable de sobre \$200,000. Esta tabla para individuos casados, le provee al matrimonio un beneficio de hasta

\$6,000 por radicar en conjunto, dependiendo de la distribución del ingreso entre los cónyuges.

Bajo las tablas propuestas, los individuos solteros con ingreso neto tributable de menos de \$40,000 y las parejas casadas con ingreso neto tributable menor a \$80,000, no tendrían responsabilidad contributiva alguna. Esto equivale a, aproximadamente, 850,000 contribuyentes que no tendrían responsabilidad contributiva alguna, o sea, el 81% de los contribuyentes en Puerto Rico. Aun así, el resto de los contribuyentes experimentarán una reducción nunca antes vista en la tasa efectiva de su contribución sobre ingresos. Por ejemplo, la tasa efectiva de contribución sobre ingresos bajo el proyecto se reduce 68% para un individuo soltero con ingreso bruto de \$50,000 y 84% para personas casadas con ingreso bruto de \$100,000 (considerando únicamente la exención personal en el cálculo de la contribución bajo el Código de 2011). En la diapositiva se presenta una tabla de las tasas efectivas para individuos solteros y casados con ingreso bruto de \$25,000, \$50,000, \$75,000 y \$100,000 (considerando únicamente la exención personal en el cálculo de la contribución bajo el Código de 2011).

Las tasas aplicables se encuentran en la Sección 1021.01 del Código de 2015 propuesto en el Proyecto.

b. Cambios en los requisitos de radicación de planilla

Considerando que el ingreso de los contribuyentes solteros de hasta \$40,000 y de los contribuyentes casados de hasta \$80,000 estarían sujetos a una tasa de contribución de 0%, o sea, que en efecto no tributarían, el Código de 2015, según propuesto en el proyecto, revisa los requisitos de radicación de planillas de contribución sobre ingresos para los 850,000 contribuyentes que tienen un ingreso bruto menor a estas cantidades. Bajo el Proyecto se exime a estos contribuyentes de radicar planilla, y en lugar de ello, deberán radicar solo un formulario de confirmación de ingresos, a ser provisto por el Secretario. Esta opción estará disponible para aquellos contribuyentes cuyo ingreso provenga únicamente de salarios informados en un comprobante de retención y la cantidad de salarios recibida no exceda de cuarenta mil (40,000) dólares en el caso de un contribuyente individual o casados que radiquen planillas separadas u ochenta mil (80,000) dólares en el caso de casados que radiquen planilla conjunta.

c. Revisión de deducciones aplicables a individuos

Bajo el Código de 2011, el ingreso neto de los individuos por debajo de los \$9,000 estaba sujeto a una tasa de contribución de 0%. Bajo el proyecto, este umbral se amplía a \$40,000, en el caso de individuos solteros, y a \$80,000, en el caso de individuos casados. Es decir se expande la “exención” por \$31,000 en el caso de solteros, y \$71,000 en el caso de individuos casados. Con la ampliación exponencial de este umbral se tornan académicas muchas de las deducciones aplicables a individuos que existen en el Código de 2011. Por esto, las siguientes deducciones se eliminan en el propuesto Código de 2015:

- Aportaciones a cuentas de ahorro de salud – actualmente no existe en Puerto Rico este tipo de cuenta, por lo que eliminar esta deducción no trae impacto económico.
- Aportaciones a cuentas educativas – la deducción está limitada a \$500 por dependiente. En el 2013, alrededor de 5,000 contribuyentes (menos del 0.5%) reclamaron esta deducción.
- Deducción por dependientes – actualmente esta deducción es de \$2,500 por dependiente. Esta deducción queda acogida dentro de la ampliación del umbral de exención de \$40,000 y \$80,000.
- Deducción personal – actualmente esta deducción es de \$3,500 en el caso de individuos solteros y \$7,000 en el caso de individuos casados. Esta deducción queda acogida dentro de la ampliación del umbral de \$40,000 y \$80,000.

Las siguientes deducciones permanecen para el Código de 2015, según propuesto en el Proyecto:

- ✓ Donativos – sujeto a que la entidad haya obtenido una determinación administrativa del Departamento de Hacienda cualificándola como entidad exenta y que dichos donativos cuyos servicios se ofrecen en la jurisdicción de Puerto Rico.
- ✓ Gastos médicos
- ✓ Intereses pagados sobre préstamos estudiantiles
- ✓ Aportaciones a pensiones gubernamentales
- ✓ Aportaciones a las cuentas de retiro individual (cuentas IRA's)
- ✓ Pérdidas de propiedad por causas fortuitas

La deducción por intereses pagados sobre préstamos garantizados con propiedad residencial del contribuyente fue rediseñada como un crédito contributivo que reduce dólar por dólar la contribución del individuo. En vez de

deducir del ingreso bruto del individuo los intereses hipotecarios pagados, el individuo tomará como crédito una porción de dichos intereses contra su contribución sobre ingresos. Esta deducción se rediseñó como un crédito contributivo. Esto fue para considerar el efecto progresivo de esta deducción, es decir, como estaba diseñada originalmente la deducción, quien genera mayor ingreso tiene un mayor beneficio contributivo por esta deducción. Para evitar este efecto, se convirtió la deducción en un crédito contributivo que se va reduciendo a medida que el contribuyente genere más ingreso.

Según propuesto en el proyecto, el crédito será de 15%, hasta \$5,250, de los intereses pagados si el ingreso bruto no excede de \$125,000; 12%, hasta \$4,200, de los intereses pagados si el ingreso bruto es mayor de \$125,000, pero menor de \$140,000; 9%, hasta 3,150, de los intereses pagados si el ingreso bruto es mayor de \$140,000, pero menor de \$155,000; 6%, hasta 2,100, de los intereses pagados si el ingreso bruto es mayor de \$155,000, pero menor de \$170,000; y 3%, hasta \$1,050, de los intereses pagados si el ingreso bruto es mayor de \$170,000. De la manera en que está estructurado el crédito, el cambio de deducción a crédito no tiene efecto para los contribuyentes que se ganen menos de \$125,000 (ya que el porcentaje del crédito es igual a la tasa de contribución sobre ingresos aplicable).

Otros aspectos a considerar de este crédito:

- Es un crédito no reembolsable (es igual al tratamiento de la deducción).
- Sólo se puede reclamar por intereses pagados por deudas garantizadas con propiedades que constituyan la primera residencia del contribuyente y esté localizada en Puerto Rico.
- El ingreso bruto que se considera para calcular este crédito es el ingreso bruto más las exclusiones y exenciones, más los pagos de pensión alimentaria a menores. En el caso de individuos que trabajan por cuenta propia, se considera el ingreso bruto menos el costo de venta.

Las deducciones aplicables a individuos se encuentran en la Sección 1033.15 del Código de 2015 propuesto en el Proyecto. El crédito por intereses pagados o acumulados sobre propiedad residencial se encuentra en la Sección 1051.10 del Código de 2015 propuesto en el Proyecto.

d. Revisión de exenciones y exclusiones de ingreso bruto

De igual manera, con la ampliación exponencial del umbral del ingreso sujeto a una tasa de 0% (de \$9,000 a \$40,000, en el caso de individuos solteros, y a \$80,000, en el caso de individuos casados) se tornan académicas muchas de las exenciones y exclusiones que existen en el Código de 2011. Por esto, las

siguientes exclusiones y exenciones de ingreso bruto se eliminan en el propuesto Código de 2015:

- los premios literarios, periodísticos, científicos, artísticos y para el desarrollo industrial, agrícola o profesional (el tope actualmente es de \$10,000 y se elimina la exención ya que estaría considerada dentro del umbral del ingreso sujeto a una tasa de 0%);
- ciertos intereses, tales como intereses recibidos de:
 - ciertas hipotecas garantizadas con propiedad localizada en Puerto Rico, de préstamos emitidos bajo la Ley de Préstamos Agrícolas de 1971,
 - hipotecas originadas para proveer financiamiento permanente para la construcción o adquisición de vivienda de interés social,
 - hipotecas aseguradas por el Secretario de Agricultura de los Estados Unidos en virtud de la Ley conocida por "*Bankhead-Jones Farm Tenant Act*",
 - obligaciones aseguradas o garantizadas en virtud de las disposiciones de la Ley de Reajuste de los Miembros del Servicio de 1944, de valores emitidos por asociaciones cooperativas,
 - depósitos en ciertas cuentas que devenguen intereses hasta la cantidad total de \$2,000 (\$4,000 si son casados),
 - préstamos otorgados a una corporación especial propiedad de trabajadores,
 - préstamos otorgados para la adquisición y pago de certificados de membresía como miembro o de acciones preferidas en una corporación especial propiedad de trabajadores, y
 - préstamos de hasta doscientos cincuenta mil (250,000) dólares en el agregado por negocio exento a pequeñas o medianas empresas bajo la Ley 73-2008;

- los intereses recibidos de obligaciones de los estados de Estados Unidos;
- los pagos por licenciamiento al personal militar y naval;
- el ingreso de agencias o sindicatos de noticias o de otros servicios de prensa;
- ciertos ingresos relacionados con la operación de corporaciones especiales propiedad de trabajadores;
- la cuota por ajuste de vida de empleados federales;
- el ingreso recibido o devengado en relación con la celebración de juegos deportivos, organizados por asociaciones o federaciones internacionales;
- el ingreso devengado por participantes en la Serie del Caribe (del 2016 en adelante);
- las rentas de la Zona Histórica (en relación con contratos comenzados después del 15 de febrero de 2015);
- las dietas y gastos de viajes de legisladores estatales y municipales (no son exención, pues constituyen reembolso de gastos);
- la compensación a ciudadanos y extranjeros no residentes en Puerto Rico para producir proyectos fílmicos (se trata bajo la ley especial de proyecto fílmicos); y
- el ingreso derivado por jóvenes por concepto de salarios, servicios prestados y/o trabajo por cuenta propia hasta \$40,000 (se elimina debido a la ampliación del umbral).

Otras exenciones aplicables a agricultores, tales como el seguro de plantación y los incentivos recibidos por parte del gobierno, se especificaron que serán considerados como parte del negocio agrícola sujeto a la deducción del 90% especificada en la Sección 1033.12 del Código de 2015, según propuesto en el Proyecto.

La eliminación de estas exenciones y exclusiones también sirve de base para simplificar el sistema contributivo y además “limpiar” el esquema contributivo de exenciones obsoletas que no cumplen su propósito. Además, muchas de estas

exenciones sólo pueden ser reclamadas por personas de altos ingresos, lo que aporta a la inequidad horizontal que impera en nuestro sistema contributivo. La eliminación de las exenciones y exclusiones indicadas anteriormente aplicaría también a las corporaciones y a las entidades conducto.

e. Revisión de las tasas preferenciales

De igual manera, con la ampliación exponencial del umbral sujeto a una tasa de 0% (de \$9,000 a \$40,000, en el caso de individuos solteros, y a \$80,000, en el caso de individuos casados) se tornan académicos muchos de los tratamientos preferenciales que tienen ciertos tipos de ingreso. El tratamiento preferencial de los siguientes tipos de ingreso fue eliminado bajo el Código de 2015, según propuesto en el Proyecto:

- Ganancias de capital – Actualmente los individuos estaban sujetos a una tasa sobre ganancias de capital de 15% y las corporaciones de 20%.
- Ciertos dividendos – Actualmente los dividendos recibidos por individuos de corporaciones domésticas están sujetos bajo el Código de 2011 a una tasa preferencial de 15%.
- Ciertos intereses de instituciones financieras – A elección del contribuyente, los intereses sobre depósitos bancarios tributan bajo el Código de 2011 a una tasa preferencial de 10% o de 17%, en el caso de las cuentas de retiro individual (IRA).
- Ciertos intereses sobre ciertas obligaciones – A elección del contribuyente, ciertos intereses sobre ciertas obligaciones de corporaciones tributan bajo el Código a una tasa de 10%;
- Remuneración Pagada por Equipos de Deportes de Asociaciones Federaciones Internacionales – tributan bajo el Código de 2011 a una tasa de 20%; y
- Distribuciones de una cuenta de retiro individual (IRA) – Las distribuciones de una cuenta de retiro individual tributan bajo el Código de 2011 a una tasa de 17%.

La eliminación de estos tratamientos preferenciales sirve de base para simplificar el sistema contributivo. Además, estos tratos preferenciales usualmente son reclamados por personas de altos ingresos, lo que aporta a la inequidad horizontal que impera en nuestro sistema contributivo. La eliminación

de estos tratos preferenciales aplicarían también a las corporaciones y a las entidades conducto. Al eliminar el trato preferencial de estas partidas de ingreso, las mismas estarían sujetas a las tasas regulares de contribución sobre ingresos, según propuestas en el Proyecto, las cuales, en algunos casos, pudieran ser menores a las tasas preferenciales vigentes hoy día.

f. Eliminación de contribuciones adicionales a individuos

En el caso de individuos, se eliminan dos contribuciones: la contribución básica alterna y la contribución especial a individuos que llevan a cabo industria o negocio por cuenta propia (esta es la sobretasa del 2%). A continuación se presentan los argumentos para la eliminación de estas contribuciones.

- Con la eliminación de los tratamientos preferenciales descritos arriba, es innecesario establecer una contribución básica alterna, cuyo propósito es reducir el beneficio contributivo de dichos tratamientos para contribuyentes de altos niveles de ingreso.
- Uno de los propósitos principales de la transformación del sistema contributivo es simplificar dicho sistema. La contribución básica alterna complica el sistema contributivo, por lo que la eliminación de dicha contribución es una consecuencia lógica de la implantación del nuevo sistema.
- La contribución especial a individuos que llevan a cabo industria o negocio es el equivalente de la llamada “patente nacional” de las personas que trabajan por cuenta propia, por lo que procede su eliminación junto con la eliminación de la patente nacional del resto de los negocios.

Se permitirá un crédito por básica alterna que se arrastra de años anteriores hasta el 10% de la contribución del año corriente.

B. Negocios

a. Nueva elección de Entidad Conducto

Actualmente, bajo el Código de 2011 existen tres tipos de entidades que no tributan para propósitos de contribución sobre ingresos, sino que sus dueños recogen su participación distribuable en la ganancia de la entidad en su planilla y

tributan por dicha participación. Estas son: las sociedades, las sociedades especiales y las corporaciones de individuos. Cada una de estas tres entidades tiene su propio conjunto de reglas para determinar, entre otras partidas, la participación distribuible, la base de la participación del socio en la entidad, la base de sus activos, y el uso de pérdidas. Resulta ineficiente y redundante tener en nuestro sistema contributivo tres tipos de entidades que, en esencia, cumplen con el mismo fin: el tributar las ganancias sólo al nivel de sus dueños. Por esto, bajo el Código de 2015 propuesto en el Proyecto se eliminan estas tres entidades para crear una sola “Entidad Conducto”.

Al igual que las sociedades, las sociedades especiales y las corporaciones de individuos, las Entidades Conducto tributarán sus ganancias **solo a nivel de sus socios**. Sujeto a ciertas excepciones, las corporaciones y las compañías de responsabilidad limitada tendrán ahora la opción de tributar sus ganancias como una Entidad Conducto. Las sociedades, sociedades especiales y las corporaciones de individuos en existencia al 1 de enero de 2015 se convertirán automáticamente a una Entidad Conducto y sus socios determinarán su responsabilidad contributiva como tal. Las disposiciones aplicables a la Entidad Conducto tienen su origen, mayormente, en las disposiciones análogas para las sociedades especiales, aunque se adoptaron también otras disposiciones tanto de sociedades como de corporaciones de individuos. Bajo esta nueva Entidad Conducto no se requiere que el contribuyente lleve a cabo determinadas actividades o negocios (como se le requería a las sociedades especiales), ni que el contribuyente realice sus operaciones mayormente en Puerto Rico o que mantenga cierto tipo y número de accionistas (como se le requiere a una corporación de individuos). Es decir, bajo el Código de 2015, según propuesto en el Proyecto, se flexibilizan los requisitos para cualificar como una entidad conducto. Esto con el propósito de que más negocios elijan este tratamiento. Por otro lado, los dueños de una Entidad Conducto se considerarán que están haciendo negocio en Puerto Rico para todos los propósitos bajo el Código y las deudas garantizadas por el dueño de una Entidad Conducto no aumentarán su base en la entidad.

La consolidación de las disposiciones de sociedades, sociedades especiales y corporaciones de individuos en una sola Entidad Conducto resulta en una simplificación del sistema contributivo en Puerto Rico. Además, la Entidad Conducto está diseñada para que más negocios cualifiquen para tributar sus ganancias a un solo nivel, fomentando la equidad horizontal entre los sectores económicos. No obstante, ciertas entidades, debido a la naturaleza de su negocio, no podrán elegir tributar como Entidades Conducto, tales como las compañías de seguros o aquellas corporaciones cuyas acciones se intercambian en un mercado de valores.

A manera de ejemplo, una corporación con un solo accionista con un ingreso neto de \$225,000, paga actualmente \$57,337 en contribución sobre ingresos, considerando la contribución sobre el dividendo. Si esta corporación elige tratamiento de Entidad Conducto, el dueño pagaría \$35,250 en contribución sobre ingresos, lo que equivale a un ahorro contributivo de, aproximadamente, 39%.

b. Cambios aplicables a corporaciones

En el caso de corporaciones, se proponen los siguientes cambios en relación con la contribución sobre ingresos: reducir la tasa de contribución sobre ingresos de un máximo de 39% a una tasa fija de 30%, modificar la contribución alternativa mínima para minimizar su impacto y simplificar el cálculo, y permitir a las corporaciones elegir tratamiento de entidad conducto. Veamos cada una por separado.

i. Reducir la tasa de contribución sobre ingresos de un máximo de 39% a una tasa fija de 30%

Bajo el Código de 2011, la contribución regular de corporaciones se divide entre la contribución normal, con una tasa de un 20%, y la contribución adicional, cuya tasa varía desde un 5% hasta un 19%, dependiendo del ingreso neto tributable de la corporación, elevando así la tasa de contribución sobre ingresos de corporaciones hasta un 39%. Bajo el Código de 2015, según propuesto en el Proyecto, se establece una tasa fija de contribución sobre ingresos de corporaciones igual a la tasa máxima de individuos; 30%. Actualmente, bajo el Código de 2011, para que una corporación tribute a una tasa efectiva de 30%, tiene que generar un ingreso neto tributable de más de \$210,800.

Establecer una tasa fija de contribución sobre el ingreso de las corporaciones tiene el propósito de incentivar a que las corporaciones pequeñas elijan el tratamiento de entidad conducto, sin penalizar a las corporaciones que, por su estructura corporativa o debido al tipo de negocio que realiza, no puede elegir tratamiento de entidad conducto. Noten que la deducción por dividendos recibidos de corporaciones controladas no fue modificada bajo el Código propuesto de 2015, esto también con el mismo propósito de no penalizar a las corporaciones que no puedan elegir el tratamiento de una entidad conducto. Además, al utilizar una tasa fija se simplifica el cálculo de la contribución y el proceso de radicación de planillas para los contribuyentes.

ii. Modificar la contribución alternativa mínima para minimizar su impacto y simplificar el cálculo

A diferencia de la contribución básica alterna en el caso de individuos, la contribución alternativa mínima aplicable a las corporaciones no se elimina en el Código de 2015 propuesto en el Proyecto. Esto responde a que, a diferencia de la contribución básica alterna, la contribución alternativa mínima actualmente cumple el propósito de nivelar los ajustes o políticas en los precios en las compras a entidades relacionadas. Es de conocimiento del Departamento de Hacienda que en la actualidad cadenas multinacionales haciendo negocios en Puerto Rico reportan año tras año pérdidas operacionales netas en sus subsidiarias o sucursales en Puerto Rico, aun cuando sus ventas en Puerto Rico sobrepasan las ventas en otros países. Esto como consecuencia, en parte, de las políticas de transferencia de precios entre entidades relacionadas. A través de unos ajustes a la contribución alternativa mínima se reversan parte de estos ajustes logrando así que estas multinacionales aporten en los recaudos gubernamentales.

No obstante, la contribución alternativa mínima, aunque no fue eliminada, sí fue reducida mediante los siguientes ajustes:

- una reducción de la tasa aplicable de 30% a 25%;
- una reducción de 25% en las tasas aplicables en el componente de las transferencias de propiedad mueble entre personas relacionadas; y
- la eliminación del ajuste de 20% por los servicios entre personas relacionadas (esto se modificó para que fuera parte de un ajuste al ingreso neto alternativo para aplicar la tasa del 25%)

iii. Permitir a las corporaciones elegir tratamiento de entidad conducto

Como indiqué anteriormente, sujeto a ciertas excepciones, las corporaciones y las compañías de responsabilidad limitada podrán elegir bajo el Código de 2015, según propuesto en el Proyecto, tributar como Entidad Conducto. Bajo el Código de 2011, las corporaciones sólo tienen disponible el tratamiento de corporación de individuos si cumplen con los requisitos de inversión, tipo de negocio y de número y tipo de accionistas. Estos requisitos limitan en gran manera el número de corporaciones que pueden elegir este tratamiento. Estos requisitos no serán aplicables para cualificar como entidad conducto y, en general y sujeto a ciertas excepciones especificadas en el Proyecto, cualquier corporación podría cualificar como Entidad Conducto si así lo eligiera.

Las corporaciones existentes al 1 de enero de 2015 pueden optar por acogerse a estas nuevas disposiciones durante este primer año y beneficiarse de la conversión a un costo reducido. El único costo de conversión para el primer año contributivo de la entidad comenzado en el 2015 será el 10% de las utilidades y beneficio acumulados a la fecha de la conversión, pagadero en dos años contributivos. No obstante, actualmente el Proyecto de la Cámara 2316 provee para una ventana de prepago de dicha contribución de 5% hasta el 31 de marzo de 2015 o de 8% hasta el 30 de junio de 2015. Por lo que se incentiva a estas corporaciones a realizar este prepago a una tasa significativamente reducida en antelación a la conversión a entidad conducto.

Cualquier conversión a Entidad Conducto posterior al año 2015 conllevará costos de conversión adicionales. Con esto se incentiva a que las corporaciones elegibles se conviertan a Entidad Conducto durante el año 2015.

Además de estos cambios, la patente nacional, aplicable tanto a corporaciones como a entidades conducto, quedó eliminada para el año 2015, de acuerdo con la Ley 238-2014.

C. Otros cambios

Además de los cambios indicados anteriormente, el Código de 2015, según propuesto en el Proyecto, también:

- elimina los métodos de depreciación que no sean depreciación de línea recta;
- revoca las elecciones hechas para tributar bajo el Código de 1994 aplicable al año 2015, el cual era el último año de vigencia de la elección;
- especifica que para obtener la exención de contribución sobre ingresos una entidad sin fines de lucro debe demostrar que lleva a cabo actividades en Puerto Rico;
- elimina el crédito para personas mayores de 65 años, ya que se hará formar parte del pago al consumidor elegible, el cual se pagará tres veces al año, según se discutirá más adelante; y
- extiende y modifica la moratoria actual de créditos contributivos hasta el año 2017.

II. Adopción del sistema tributario del IVA; eliminación del IVU

A. Implementación por Fases

Como indicáramos anteriormente, el sistema actual del IVU se podría considerar que es un 75% IVA. Desde el punto de vista legal, las únicas áreas del IVA que faltan por incorporar son:

- ✓ la concesión de créditos por la compra de todos los insumos (bienes y servicios) para la reventa o no, y
- ✓ la ampliación de la base para incluir los servicios.

Por eso, la implantación del IVA comenzará con una primera fase que incluirá el reforzar la estructura actual, particularmente la relacionada con la tributación de los bienes en los muelles. La implementación del IVA en Puerto Rico como impuesto al consumo se hará en fases, culminando el 1 de enero de 2016. Actualmente, los importadores afianzados, que comprenden la mayoría de las importaciones a Puerto Rico, son los únicos que declaran la mercancía antes de hacer el levante. Si el monto de la fianza es suficiente, el pago del impuesto lo hacen junto con la Planilla de Importaciones el día 10 del próximo mes. Aún queda por implementar este sistema en el caso de los importadores no afianzados, quienes actualmente hacen el levante automático de la mercancía que importan. La integración de los importadores no afianzados al sistema ha sido pospuesta debido a que se requieren pruebas adicionales en el Portal Integrado del Comerciante (PICO) para asegurarse que dicho sistema puede funcionar eficientemente cuando se incluyan a los más de 5,000 importadores no afianzados. Además, el personal del Departamento de Hacienda debe pasar por un proceso de capacitación para atender los reclamos de estos comerciantes. No obstante, se espera que esta primera fase culmine el 1 de abril de 2015, fecha en la cual se eliminará el levante automático para los importadores no afianzados y dichos importadores comenzarán el proceso de declaración y pago antes de hacer el levante de la mercancía.

Como parte de la transformación del sistema contributivo, el Área de Rentas Internas se ha propuesto como uno de sus objetivos fortalecer la fiscalización en el área de los muelles. Como por ejemplo implementar una fiscalización individualizada a aquellos importadores que representan más del 60% de las importaciones que se hacen en la isla, esto es, aproximadamente, 250 importadores. Esto implica que los agentes de Rentas Internas que estarán dedicados a trabajar con estos grandes importadores serán los más especializados.

En esta misma línea, como segunda fase a la implementación del IVA, el Departamento de Hacienda tiene en agenda el establecer el sistema de control en los puertos conocido mundialmente como ASYCUDA, esto con el fin de continuar nuestros esfuerzos en mejorar la fiscalización en la etapa inicial de la importación. Dicho sistema se encuentra actualmente en etapa de configuración. Se contempla una fase inicial de orientación a las porteadoras marítimas para que tengan el tiempo adecuado de atemperar sus sistemas a la nueva tecnología y se utilizará un grupo de prueba durante los meses de julio y agosto del año 2015. Este nuevo sistema nos proveerá una mayor certeza de que los bienes introducidos a Puerto Rico fueron clasificados correctamente y con un valor declarado más certero. Este esfuerzo debe redundar en mayores recaudos del IVA en la etapa inicial de la importación.

La tercera fase entrará en vigor el primer día del segundo mes siguiente a la fecha de la aprobación de esta ley e incluye: el aumento al crédito de revendedor hasta 100% de la responsabilidad contributiva del mes (actualmente dicho crédito está limitado a 75% de la responsabilidad contributiva del mes), la eliminación del Programa de Fiscalización del IVU Loto, la aplicación de la tasa de 16% de impuesto al consumo y la reducción en la retención de contribución sobre ingresos sobre salarios de acuerdo a las nuevas tasas de contribución sobre ingresos, según propuestas en el Proyecto. Si el proyecto se aprueba durante el mes de marzo, se espera que esta fase entre en vigor el 1 de mayo de 2015.

La cuarta fase incluye el diseño del mecanismo del pago al consumidor elegible (el alivio por regresividad), que será conocido como "RecIVA", el cual será discutido más adelante. Los datos específicos para la cualificación y relacionados con solicitud y entrega del pago se estima que puedan ser publicados alrededor de 90 días luego de haberse firmado la Ley. El primer pago se espera que sea enviado a los consumidores elegibles durante el mes de noviembre de 2015.

Del 1 de mayo de 2015 hasta el 1 de enero de 2016, fecha en la cual se espera la implementación completa del IVA, se contemplan una serie de fases para lograr la administración efectiva del nuevo impuesto en el Departamento de Hacienda. A grandes rasgos, estas fases incluyen:

- Redacción y publicación de los documentos administrativos que servirán de guía para la implementación y administración del IVA;
- Programación, registro y orientación sobre el IVA a los comerciantes, incluyendo la emisión de los certificados correspondientes, diseño de formularios, programación en PICO de los cambios a los formularios y diseño del comprobante fiscal que utilizarán los comerciantes para evidenciar los créditos por el IVA pagado en los insumos;

- Rediseño y depuración del sistema de registro de comerciantes con el propósito principal de eliminar de nuestros sistemas los comercios y localidades que no están en operaciones o que fueron registrados inicialmente de manera errónea. Con esta depuración se logrará que la data e información que utilizamos para monitorear los recaudos y el cumplimiento sea una más confiable;
- Programación de un sistema de métricas para monitorear la utilización de créditos entre comerciantes, de modo que nos permita fiscalizar el crédito de una manera más certera; y
- Establecer una oficina independiente dedicada a la fiscalización de créditos y a la emisión de reintegros bajo el IVA.

Para completar la implementación del IVA, el Departamento de Hacienda está evaluando su estructura departamental para separar la Secretaría Auxiliar de Rentas Internas y establecerla como una entidad autónoma dedicada exclusivamente al área de administración tributaria, de acuerdo con las recomendaciones del grupo asesor de KPMG. Se separaría de las otras áreas como tesorería, política contributiva, seguros públicos, estudios económicos y otras unidades de apoyo al Secretario. Esto incluirá la Administración del Código de Rentas Internas en todos sus aspectos. Actualmente, esta secretaría cuenta con sobre 1,000

empleados, de los cuales 176 son auditores y 215 están asignados al área de procesamiento de planillas. Se contempla que parte de este personal, los cuales muchos de ellos se dedican a procesar reintegros, sea reubicado para asignarse a otras tareas como asistir en la recaudación del IVA en los muelles, fiscalizar los créditos del IVA y procesar los reintegros del IVA.

Según se ha diseñado, se espera que el IVA esté 100% implementado a partir del 1 de enero de 2016. Con la implementación del IVA, y la ampliación de la base tributaria que esto conlleva, se eliminarían varias de las exenciones existentes hoy día, tales como las aplicables a: los servicios entre negocios, los servicios profesionales designados, las compras por revendedores elegibles, la renta comercial, los servicios educativos (discutido más adelante), los libros de textos y libretas, los servicios médicos y hospitalarios. En esta fecha también comenzaría la aplicación de la tasa de 0% y la ampliación del crédito a todos los insumos.

B. Aplicación del IVA a los comercios

El IVA es un impuesto al consumo que, en comparación al IVU, beneficia a los comerciantes. Como indiqué anteriormente, actualmente nuestro sistema de impuesto al consumo es un sistema híbrido con características similares al IVA, en el sentido de que hay una imposición en la introducción de los bienes a Puerto Rico. Las diferencias primordiales entre el IVA y el IVU que tenemos actualmente se resumen en que la base del impuesto debe ser una amplia para capturar todos los sectores de la economía; que el crédito por el impuesto pagado debe ser ampliado para incluir todos los insumos ya que el IVA no es un impuesto al comerciante, sino al consumidor final; y el mecanismo de fiscalización de los créditos debe descansar en un mecanismo de comprobante fiscal, que es el documento o mecanismo electrónico que un comerciante vendedor debe facilitar o brindar a un comerciante comprador para evidenciar el crédito que generaría el IVA pagado sobre los insumos.

En general, el IVA pagado por los comerciantes se convierte en un crédito que se reclama contra el impuesto cobrado en las ventas. Este IVA pagado se convierte en un crédito que se reclama contra el impuesto cobrado en las ventas. La diferencia entre el IVA cobrado en las ventas y el IVA pagado en las compras será la cantidad que el comerciante remita al Departamento de Hacienda. Esta diferencia corresponde al impuesto por el valor añadido de dicho comerciante a los productos o servicios vendidos, que incluye, los gastos de nómina y la ganancia del comerciante. Por lo que, en la medida en que las ventas del comerciante están sujetas al IVA, el IVA será transparente para el comerciante ya que el IVA pagado en sus insumos constituye un adelanto de lo que dicho comerciante debe remitir al Departamento de Hacienda por sus ventas.

C. Pago al Consumidor Elegible (*“Regressivity Relief”*)

En el caso de individuos que pagan contribución sobre ingresos actualmente, el IVA pudiera resultar en un impacto no anticipado para estas personas y familias.

Ante esta realidad, reconocemos que bajo este esquema del IVA puede haber un impacto desproporcionado sobre ciertos consumidores y que, incluso, el sistema pudiera tener un impacto regresivo sobre éstos. Específicamente, hay consumidores que no pagan actualmente contribución sobre ingresos por sus bajos niveles de recursos y que podrían salir afectados bajo este nuevo esquema. No obstante, en vez de proveer exenciones a esta población, complicando así el sistema y debilitando la eficacia en la aplicación del mismo, se establece, para esos casos, un mecanismo de pago directo al consumidor elegible que permita compensar por todo o parte del aumento en el impuesto al consumo bajo el IVA.

El Departamento de Hacienda está en el proceso de definir y establecer el cálculo del pago a los consumidores elegibles para lo cual se está trabajando con consultores con reconocida experiencia en este campo. Como se indica en el proyecto, el Departamento de Hacienda considerará diversos factores para el cálculo de este pago.

Entre ellos se considerarán factores como la edad del consumidor, las exenciones concedidas por esta medida, la composición de la unidad familiar, los beneficios que recibe el consumidor bajo los Programas de Asistencia Nutricional Federal (PAN) o bajo el Programa Especial de Nutrición Suplementaria para Mujeres Embarazadas, Lactantes, Posparto, Infantes y Niños de 1 a 5 años (conocido como WIC por sus siglas en inglés), así como el ingreso del consumidor, en torno a lo cual, se dispone que el Secretario establecerá mediante documento oficial las partidas que serán consideradas como ingresos para fines de esta Sección.

Para poder recibir este pago, el consumidor que desee ser elegible para el mismo deberá radicar una solicitud con cierta información necesaria para el cálculo antes indicado. Además, para facilitar y poder acelerar la distribución de estos pagos, se contempla la posibilidad de que el consumidor reciba el mismo a través de una tarjeta de débito que adopte y provea el Gobierno. Se proyecta que los pagos se hagan a los consumidores durante los meses de marzo, julio y noviembre de cada año, comenzando con el mes de noviembre de 2015.

Exenciones

El Proyecto contempla varias exenciones al IVA, algunas de estas son similares a las que existen hoy día bajo el IVU. Existen tres tipos de exenciones bajo el IVA: las partidas excluidas por definición, las partidas sujetas a una tasa de cero (0) por ciento y las partidas exentas del IVA. Usualmente, las partidas excluidas por definición no se reportarían en la planilla mensual. Estas incluyen:

- la electricidad generada por la Autoridad de Energía Eléctrica;
- el agua suplida por la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados;
- cualquier propiedad del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y de las agencias e instrumentalidades del Gobierno de los Estados Unidos de América;
- cualquier servicio provisto por el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico;
- bienes introducidos a una zona de libre comercio;
- ventas por personas que no sean comerciantes.

Las partidas sujetas a una tasa de cero (0) por ciento, según presentadas en el proyecto son:

- la venta de bienes para exportación (misma exención de IVU);
- la prestación de servicios para exportación; y
- la importación de bienes por una Planta Manufacturera de materia prima y maquinaria y equipo para la manufactura que exporta sus productos terminados.

Por lo que únicamente las partidas sujetas a una tasa de cero (0) por ciento son aquellas relacionadas a exportación.

Las partidas exentas, según presentadas en el proyecto son:

- (1) los servicios financieros, excepto los cargos bancarios;
- (2) medicamentos recetados y de artículos para el tratamiento de condiciones de salud (misma exención de IVU);
- (3) artículos y equipos para suplir deficiencias físicas o fisiológicas a personas con impedimentos (misma exención de IVU),
- (4) bienes y servicios adquiridos o que cualifique para reembolso total o parcial por “Medicare”, “Medicaid” y la tarjeta de seguro de salud del Gobierno de Puerto Rico (misma exención de IVU);
- (5) la venta de bienes y servicios a las agencias del gobierno federal o del Gobierno de Puerto Rico (misma exención de IVU);
- (6) la gasolina y otros derivados del petróleo (están sujetos a arbitrio – misma exención de IVU);
- (7) el arrendamiento de cualquier propiedad sujeta al impuesto por ocupación de habitación fijado por la Compañía de Turismo de Puerto Rico (hoteles – misma exención de IVU)
- (8) los alimentos e ingredientes de alimentos (misma exención de IVU);
- (9) la venta de bienes adquiridos bajo el PAN o WIC (misma exención de IVU);
- (10) la venta de propiedad inmueble (misma exención de IVU);
- (11) el arrendamiento de residencia principal del arrendatario, incluyendo el hospedaje estudiantil y la habitación de personas de edad avanzada en hogares de cuidado;
- (12) la transferencia de bienes y los servicios prestados por entidades sin fines de lucro que hayan obtenido una exención del Secretario bajo la Sección 1101.01 de este Código, sin recibir causa o consideración;
- (13) las compras por hospitales de material médico-quirúrgico, sin incluir maquinaria, materiales de construcción, materiales, equipo, mobiliario, y efectos de oficina, utilizados en todo o en parte en la fase administrativa o comercial, o para darle mantenimiento a las facilidades físicas de la unidad hospitalaria (misma exención de IVU);
- (14) los artículos para agricultura a agricultores bona fide, debidamente certificados por el Departamento de Agricultura (misma exención de IVU);

- (15) la venta ocasional de bienes por Iglesias u organizaciones religiosas (misma exención bajo el IVU)
- (16) las compras e importaciones por hoteles, excluyendo aquellos artículos u otras propiedades de naturaleza tal que son propiamente parte del inventario del negocio y que representan un bien poseído primordialmente para la venta en el curso ordinario de la industria o negocio (misma exención de IVU); y
- (17) la venta e importación de vehículos, según definidos en la Sección 3020.08 de este Código (sujetos a arbitrio – misma exención de IVU).

La aplicación de una tasa de cero (0) por ciento o una exención afecta el crédito por el IVA pagado relacionado con esta partida. Por ejemplo, el IVA pagado sobre un bien exportado será reclamado como crédito contra el IVA cobrado en las demás ventas (no se cobró IVA sobre la venta del bien exportado). Por otro lado, el IVA pagado sobre una partida exenta, ya sea directa o indirectamente relacionada, no podrá ser reclamado como crédito contra el IVA cobrado en sus ventas.

Como mencionara anteriormente, la transformación de nuestro sistema contributivo presupone una reducción de la contribución sobre ingresos y un correlativo aumento en el impuesto al consumo. No obstante, para lograr esta transformación y a la vez cumplir con las metas de recaudo, es necesario que el IVA se impuesto sobre la base más amplia posible, considerando la reducción en contribución sobre ingresos y el impacto directo que pueda tener en la economía local. Por esto, con la implantación del IVA se eliminan algunas de las exenciones que existen hoy día actualmente bajo el IVU. Dos exenciones actuales bajo el IVU que se proponen eliminar bajo el Proyecto son las exenciones sobre la educación privada y los gastos médicos.

Bajo el Proyecto, a diferencia de bajo el IVU, los servicios educativos provistos por una entidad privada (no pública), incluyendo la educación primaria y la universitaria, estaría sujeto al IVA. La tributación de los servicios educativos cae dentro de la aplicación de una base amplia del impuesto. Existen estudios económicos, descritos en el informe de nuestros consultores, que concluyen que la tributación a los servicios de educación privada no es regresivo, debido a que la evidencia demuestra que las personas con mayor nivel de ingreso invierten más en educación que una persona de menos ingreso. Además, se espera que la reducción en la contribución sobre ingresos sea lo suficientemente sustancial para subsanar el impacto del IVA en los servicios educativos. No sería recomendable eximir la educación del IVA ya que, no tan sólo se eximiría de responsabilidad a las personas que se ven afectadas por la regresividad del impuesto, sino que también se estarían beneficiando los consumidores que pudieran asumir el impuesto sobre dichos gastos. Por esto, la regresividad de este impuesto se debe atender mediante algún mecanismo de reembolso de esta contribución.

Lo mismo sucede con los servicios de salud. Si se le da una exención del IVA a los servicios de salud, la exención la disfrutarían, no tan solo las personas que se ven

afectadas por el impuesto, sino también las personas que pudieran asumir el impuesto sobre dichos gastos. De igual manera, la regresividad por este impuesto sería considerada en el pago directo al consumidor elegible, el cual considerará, entre otros aspectos, la edad del contribuyente para estos propósitos.

C. Otras consideraciones

a. Fiscalización y Captación del Sistema

El sistema del IVA, a diferencia del IVU es un sistema que se auto fiscaliza y tiene una mayor captación del impuesto. El sistema se auto fiscaliza ya que depende de que los comerciantes se emitan entre sí una serie de documentos, incluyendo un comprobante fiscal, para poder reclamar los créditos que se generan a través de la cadena. La captación del impuesto al consumo aumentaría bajo el sistema del IVA ya que el pago del IVA en los insumos del comerciante constituye un adelanto del impuesto que debería remitir el comerciante por las ventas del mes. Por ejemplo, un comerciante que se dedica a la venta de ropa pagó IVA en la renta comercial de su local. Dicho comerciante luego cobró el IVA en sus ventas. Sin embargo, el comerciante nunca remitió al Departamento de Hacienda el IVU cobrado en sus ventas. Como este comerciante ya pagó IVA sobre su renta y sobre el resto de sus insumos, el Departamento de Hacienda sólo dejaría de recibir el IVA relacionado a su margen de ganancia.

b. Efecto en el Flujo de Efectivo de los comerciantes dedicados a servicios profesionales designados

Una de las preocupaciones que nos han traído a nuestra atención es el problema de flujo de efectivo que tendrían los proveedores de servicios profesionales, tales como los abogados, contadores, ingenieros, entre otros, al tener que remitir al Departamento de Hacienda el IVA cargado en sus facturas antes de recibir el pago por sus servicios. En ocasiones, el tiempo transcurrido entre la fecha del envío de la factura hasta el día de pago puede ser, en ocasiones, de hasta tres meses. Ciertamente, si el comerciante debe remitir el IVA al Departamento de Hacienda al momento de emitir la factura, el comerciante debe buscar métodos de financiamiento para remitir el impuesto antes de recibir el pago de la factura por parte de sus clientes. Por esto, el Proyecto propone que a los proveedores de servicios profesionales designados, entiéndase a los abogados, contadores, arquitectos, agrónomos, corredores de bienes raíces, delineantes, entre otros, se les permita utilizar el método de recibido y pagado (“cash basis”) para determinar su responsabilidad contributiva bajo el IVA.

c. Planillas bajo el IVA

La forma de remisión del IVA se mantuvo similar al IVU. Se hace una declaración en la importación, y el comerciante importador radica una planilla el día 10 de cada

mes reportando sus importaciones y pagado la contribución adeudada, si alguna, y el día 20 de cada mes radica su planilla mensual sobre las ventas del mes anterior.

d. Manejo de los créditos y reintegros

Una parte también medular del IVA es el manejo de los créditos y los reintegros que se generan cada mes. Para que el IVA funcione adecuadamente el sistema de los créditos y los reintegros debe funcionar eficientemente y adecuadamente, y los reintegros deben ser atendidos con premura, para no afectar el flujo de efectivo de los comerciantes. Es por esto, como mencioné anteriormente, que el Departamento de Hacienda, bajo la reestructuración que se está analizando, contará con una oficina aparte para manejar los créditos y los reintegros del IVA.

Debido a la mecánica del IVA, es posible que en un mes en particular un comerciante genere un sobrepago y en el mes subsiguiente presente una contribución a pagar en su planilla. Esto pudiera suceder, por ejemplo, cuando un comerciante compra bienes en un mes en particular más de lo que vende. En teoría se supone que al próximo mes vende lo que compró el mes anterior y el IVA cobrado en sus ventas sobrepasará el IVA pagado en sus compras. Por esto, el Proyecto establece reglas básicas para el reclamo de un reintegro: todos los sobrepagos se deben arrastrar al próximo mes, en el caso de que un reintegro sobrepase los \$10,000 y el comerciante haya presentado un sobrepago por tres meses consecutivos, entonces el comerciante tendrá derecho a solicitar reintegro. Esta regla general aplica para todos los comerciantes que no haya sido pre-qualificados como comerciante elegible. El comerciante elegible tiene el derecho de recibir el reintegro de una manera más rápida. Sólo los comerciantes que venden partidas sujetas a una tasa de 0% son los que cualificarían como comerciante elegible, entiéndase, los comerciantes que exportan más del 80% de sus ventas y comerciantes que prestan servicios para exportación en una proporción mayor al 80% sobre el resto de sus ventas. En este caso, el Departamento de Hacienda tendrá 30 días para evaluar la solicitud y emitir una contestación a tales efectos. De proceder el reintegro, el Departamento tendrá 5 días para emitir el pago. Aun cuando los comerciantes no cualifiquen como comerciantes elegibles, se espera que los reintegros de IVA se trabajen de una manera oportuna y eficiente y el comerciante no tenga que pasar por el proceso normal de un reintegro.

e. Pequeño comerciante

El proyecto provee para que los pequeños comerciantes, entiéndase los comerciantes que generen un volumen de negocio de \$75,000 o menos, no tengan la obligación del cobro del IVA en sus ventas. Actualmente, el IVU provee una exención similar, pero únicamente en el área de servicios y el comerciante no puede generar un volumen de ventas en exceso de \$50,000 anualmente. Estos pequeños comerciantes no tendrán que cobrar IVA en sus ventas ni remitir cantidad alguna directamente al Departamento de Hacienda ni radicar planillas mensuales de IVA. No obstante, estos pequeños comerciantes estarán sujeto al pago del IVA en sus insumos. El tratamiento de pequeño comerciante no es obligatorio y el comerciante

puede optar por seguir cobrando el IVA y manteniendo el control de los créditos si así lo desea.

f. Certificados de compras exentas

Los comerciantes que tengan derecho a adquirir bienes y servicios exentos, deberán presentar un Certificado de Compras Exentas al comerciante vendedor. Sólo las hoteles, los hospitales, los agricultores y los agentes de compras del gobierno tendrán derecho a obtener este certificado.

g. Asignación a fondos municipales

En cuanto a los municipios, el Proyecto deja intacta las asignaciones a los Fondos Municipales que existen actualmente bajo el IVU. No obstante, se elimina la facultad de los Municipios de cobrar el 1% que actualmente cobran los municipios y se provee para que un 1% del total del 16% de IVA cobrado sea asignado al fideicomiso creado por la Ley de la Corporación para el Financiamiento Municipal ("COFIM") y distribuido a los municipios de acuerdo a dicha ley.

h. Disposiciones Misceláneas

- i. Disposiciones Transitorias - El proyecto provee disposiciones transitorias en cuanto a los contratos existentes a la fecha de aplicación del Código, el arrastre de los créditos, la aplicación de la fianza bajo el IVU al IVA y la vigencia de los certificados actuales bajo el IVU.
- ii. Arbitrios - En cuanto a los arbitrios, el Proyecto aumenta los arbitrios aplicables a los vehículos ATV y a las embarcaciones a un 16% para conformarlo a la tasa propuesta del IVA. También, se establece una limitación en el caso de los arbitrios de los vehículos eléctricos.
- iii. Disposiciones Administrativas - Las disposiciones administrativas del Subtítulo F del Código de 2011 permanecen similares bajo el Código de 2015 propuesto en el Proyecto, excepto que se incorporan a las Entidades Conducto en dichas disposiciones (se adoptan básicamente las mismas reglas que para las sociedades) y se incluyen disposiciones aplicables al IVA.
- iv. Subtítulos B y E - Los subtítulos de bebidas alcohólicas y de la contribución sobre caudal relicto no sufrieron cambios en el Código de 2015, según propuesto en el Proyecto.

La transformación descrita en esta ponencia está dirigida a promover mayor justicia y equidad en el trato contributivo y persigue que los contribuyentes puedan determinar más justamente el nivel de su tributación en una mayor proporción sobre

el nivel de su consumo que sobre el resultado y el fruto de su productividad y labor. Va dirigida, en ese sentido también, a fomentar la actividad económica, el nivel ahorro, la inversión efectiva, el esfuerzo y la ingeniosidad puesta en el quehacer diario, la creatividad y el empeño en la labor comercial, así como la iniciativa personal y la persistencia en la búsqueda del éxito. Todos esos elementos resultan vitales y esenciales también al nuevo empuje que se necesita para mejorar el desempeño económico de Puerto Rico, un nuevo impulso que deseamos como individuos y que buscamos igualmente como sociedad para forjar el futuro que desea y se merece nuestro país.

A tono con todo lo anterior y en aras de lograr la transformación propuesta de nuestro sistema contributivo, el Departamento de Hacienda respalda transformación propuesta en la presente medida y recomienda la aprobación del Proyecto de la Cámara 2329.

Cordialmente.

Juan Zaragoza Gómez