

(Sustitutivo al
P. de la C. 2193)

15^{ta} ASAMBLEA 3^{era}
LEGISLATIVA SESION
ORDINARIA

Ley Núm. 117

(Aprobada en 4 de julio de 2006)

LEY

Para establecer la “Ley de la Justicia Contributiva de 2006” a los fines de enmendar el apartado (a) de la Sección 1011, añadir las Secciones 1040G, 1040H y 1141A, enmendar el Subtítulo B en términos generales y establecer un nuevo Subtítulo BB de la Ley Núm. 120 de 31 de octubre de 1994, según enmendada, conocida como “Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 1994”, a los fines de establecer nuevas tasas contributivas sobre el ingreso neto sujeto a tributación de los individuos; añadir un crédito para los individuos por ingresos devengados “earned income tax credit”; para enmendar el Subtítulo B de arbitrios en términos generales; para añadir un impuesto general de ventas y uso en Puerto Rico; y para disponer sobre modificaciones a ciertas deducciones existentes; y para otros fines.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Durante los últimos años, ha sido motivo de discusión pública la necesidad de realizar una Reforma Contributiva, que atienda nuestro sistema tributario ante los problemas de fiscalización, necesidad de recaudos y equidad contributiva.

En este contexto de una Reforma Contributiva, es evidente que el sistema tributario actual requiere un cambio fundamental. El sistema se ha dirigido hacia un aumento paulatino de dependencia en los recaudos del sector de contribución sobre ingresos, relegando a un segundo plano de importancia la aportación a los recaudos por concepto de otros ingresos, tales como el de arbitrios. Por otro lado, en términos de equidad, las tasas contributivas sobre los ingresos son excesivas y penalizan la creación de capital lo que ha resultado en fomentar significativamente la incidencia de evasión. La evasión no ha podido ser controlada, ya que los mecanismos de revisión y fiscalización han sido altamente ineficientes. Este fenómeno ha limitado el potencial de recaudos pues el sistema depende mayormente de los individuos y las corporaciones que generan ingresos reportados, mientras que los recaudos del arbitrio general y otros arbitrios se han mantenido relativamente estables aún cuando los informes revelan que los gastos de consumo han aumentado significativamente. Del sistema se excluye, además, los recaudos relacionados a la economía informal, que se han estimado en \$1.6 billones.

Muchos son los estudios que se han llevado a cabo sobre este tema tanto por parte del Gobierno como por parte del sector privado. Todos dichos estudios apoyan la conclusión de que es menester establecer un impuesto al consumo de base amplia, que permita reestructurar el sistema tributario sobre ingresos para que se haga justicia a los que han cargado sobre sus espaldas el financiamiento del gasto gubernamental incluyendo a aquellos que han sido penalizados por el mero hecho de estar casados y ambos generan salarios. Para ello, hay un consenso de que es prioritario que se invierta la relación de impuestos actual: menos impuestos sobre el ingreso y más impuesto al consumo.

La experiencia internacional indica que un impuesto general al consumo de base amplia y un impuesto sobre los ingresos se complementan, permitiendo al Estado reducir el impuesto sobre el ingreso en la medida en que el universo de contribuyentes aumenta mediante el impuesto al consumo. Es aquí donde reside la gran ventaja del impuesto al consumo; ya que permite traer al sistema a contribuyentes que no estaban aportando anteriormente, sea por razones de naturaleza administrativa o evasores conscientes. Sin embargo, se han expresado diversas opiniones en cuanto al tipo de impuesto de consumo que debe prevalecer.

No obstante, cualesquiera diferencias de criterio que existieran en el pasado sobre el tipo de impuesto al consumo a establecerse, han quedado superadas ante la realidad de que tanto el sistema de Impuesto sobre ventas y uso (IVU) y el Impuesto al valor agregado (IVA) deben coincidir en los siguientes puntos, entre otros:

Una tasa única o en la alternativa, pocas clasificaciones y tasas especiales.

Un mínimo de exenciones y/o exclusiones.

La completa eliminación del arbitrio general.

La reducción de la contribución sobre ingresos de individuos, gracias a la ampliación de la base de contribuyentes.

En consideración a lo anterior y luego de un profundo análisis de las múltiples recomendaciones recibidas de todos los que tuvieron a bien participar en el proceso de evaluación de este trascendental asunto, esta Asamblea Legislativa ha entendido que este es el momento de actuar y aprobar legislación a fin de establecer en Puerto Rico un novedoso y moderno sistema de tributación como el propuesto por la presente medida. Ha llegado la hora de hacer justicia a los asalariados, estableciendo un sistema de impuesto al consumo que sea de base amplia y de fácil administración y fiscalización. Este nuevo sistema de impuesto al consumo permitirá aumentar el recaudo de fondos para el erario público, lo que permitirá a su vez aprobar legislación adicional para reducir la carga que recae sobre los asalariados como resultado del pago de contribuciones sobre ingresos.

Como paso inicial de cara a una Reforma Contributiva de gran justicia social, esta Asamblea Legislativa ha decidido mediante la presente medida implantar un impuesto sobre ventas y uso (IVU). El sistema consiste de un impuesto que aspira ser simple, eficiente y de base amplia. El arbitrio general se sustituye por un IVU. Los productos que antes estaban sujetos al arbitrio general estarán sujetos al IVU. Se mantienen arbitrios sobre ciertos artículos que, por sus peculiaridades requieren disposiciones separadas, estos son: los cigarrillos, la gasolina y otros combustibles, los vehículos y las bebidas alcohólicas.

Las exenciones al IVU se limitan a medicamentos recetados y otras exenciones vinculadas con el desarrollo económico de Puerto Rico o inherentes a un sistema de IVU, entre ellas la materia prima para la manufactura, productos exportados y los combustibles comprados por la Autoridad de Energía Eléctrica para la producción de energía eléctrica.

El IVU será cobrado y remitido al Secretario de Hacienda por los vendedores al detal de los productos. Se adoptan reglas especiales para el pago del IVU sobre las ventas efectuadas a través de máquinas dispensadoras conocidas en inglés como "vending machines".

Por otra parte, la asignación especial de los impuestos de venta sobre la gasolina y otros combustibles y sobre la entrada a espectáculos públicos para la Autoridad de Carreteras y Transportación y para varias agencias o instrumentalidades o corporaciones del Estado Libre Asociado de Puerto Rico se mantienen.

Es menester dejar establecido que al establecerse un IVU como el aquí propuesto, se abre el camino para la posibilidad de participar en un futuro en lo que se conoce como el "Streamlined Sales and Use Tax Agreement". Dicho acuerdo consiste en un pacto multi-jurisdiccional entre los estados de los Estados Unidos de América que surge por el aumento observado en ventas remotas tales como ventas por catálogo o por la Internet. El acuerdo promueve la cooperación interestatal para el cobro de los impuestos de venta al detal que tienen su origen en vendedores que residen fuera del estado.

En el análisis de esta medida se consideraron los sistemas tributarios de varios estados, entre ellos, Hawaii, Nueva York y Florida. Mayormente, nuestro IVU ha seguido el modelo del impuesto sobre ventas y uso de la Florida por las siguientes razones: (i) es ampliamente conocido que por muchos años los puertorriqueños han visitado y vacacionado en el Estado de Florida, por lo cual han experimentado el IVU fijado por Florida; (ii) en años recientes, un número considerable de puertorriqueños se han establecido en dicho estado pero mantienen vínculos estrechos con Puerto Rico y viajan frecuentemente a la Isla y pueden compartir su experiencia con el IVU impuesto en Florida; y (3) la experiencia positiva de Florida con su sistema de IVU ha permitido que no se le impongan a los individuos contribución sobre sus ingresos, logrando a su vez altos recaudos para el erario público.

No obstante lo anterior, la reforma contributiva no logrará su propósito de hacer justicia al asalariado si la implantación del impuesto sobre ventas y uso no viene acompañado de una reestructuración del sistema tributario sobre ingresos para reducir el impuesto actual sobre el ingreso de los individuos. A tales efectos, la aprobación por esta Asamblea Legislativa del impuesto propuesto sobre ventas al detal, permite la adopción de una rebaja a los impuestos sobre el ingreso de los individuos de modo que se reduzca la carga que recae sobre los asalariados como resultado del sistema actual. A estos fines se amplían las escalas de los ingresos netos sujetos a contribución y se reducen las tasas contributivas aplicables a dichas escalas.

Por otra parte, desde la aprobación de la Ley de Contribuciones de Puerto Rico de 1954, existe injusticia con respecto a los matrimonios en que ambos cónyuges reciben una contribución mucho mayor que la suma de la contribución que dos personas que no están casadas, generan el mismo ingreso y rinden planillas separadas. En la mayoría de los casos, el matrimonio incurre en una penalidad adicional cuando decide rendir planillas separadas ya que tiene que utilizar una tabla contributiva (la de casados que rinden por separado) distinta a la que aplica a los demás contribuyentes (solteros, casados que rinden conjuntamente o jefes de familia). La tabla para las personas casadas que rinden por separado impone una contribución

mayor que las demás tablas contributivas. A esta carga contributiva o contribución adicional que surge artificialmente se le conoce como la penalidad por estar casado “marriage penalty”, toda vez que si una pareja no estuviese casada no se incurría en la contribución adicional. Esta penalidad sigue vigente hoy día bajo el Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 1994 ya que legislación previa que fijaba su eliminación fue injustamente eliminada durante los pasados años.

La injusticia de la penalidad por estar casado se ha agravado a través de los años con la transformación socio-económico que ha experimentado Puerto Rico desde el 1954 cuando se aprobó la Ley de Contribuciones de Puerto Rico. Es de todos conocidos que a través de los años ha aumentado el número de matrimonios en los cuales ambos esposos tienen que trabajar fuera del hogar para sostener una familia. Parte del ingreso adicional que genera el matrimonio cuando ambos generan ingresos se desvanece por el defecto inherente de las leyes contributivas que crean la “penalidad por estar casado”.

También es el propósito de esta ley eliminar la “penalidad por estar casado” para promover de que cada matrimonio puede mejor emplear sus ingresos en su deber de mantener su familia. Para lograr este propósito se establece un cómputo alternativo de la contribución que beneficiará a aquellos matrimonios que ambos trabajan mediante el cual, a su opción, pueden determinar la contribución en forma separada. Al escoger esta opción la contribución no debe ser mayor que aquella que resultaría de haber determinado la misma en forma conjunta. Este cómputo se hará en un anejo a la planilla conjunta que diseñará el Secretario para dicho propósito.

Esta legislación otorga aumentos sustanciales en deducciones para cuidado de hijos y educación de dependientes reconociendo el esfuerzo de los padres y madres puertorriqueños en trabajar por el futuro de sus hijos. Estos beneficios son específicos para aquellos que más lo necesitan. De manera similar le hacemos justicia a nuestros retirados aumentando la deducción a pensionado y otorgándole un crédito a pensionados de escasos recursos.

Finalmente, la imposición de un impuesto de ventas hace necesario que se considere el efecto regresivo que sobre ciertos sectores económicos de nuestra sociedad pudiera tener dicho impuesto al consumo. Por lo que, esta Asamblea Legislativa incorpora un crédito para los individuos por ingresos devengados similar al “Earned Income Tax Credit” que existe a nivel federal en los Estados Unidos y un crédito compensatorio.

Los recaudos resultantes del IVU que se impone por la presente medida, junto con otras modificaciones al sistema tributario que habrán de efectuarse en los próximos meses, unido a las reducciones del gasto público que se han venido discutiendo producto de una nueva visión del servicio del gobierno todo ello como parte de una Reforma Fiscal sin precedentes, deberán producir los ingresos necesarios para el cumplimiento de una sana y efectiva gestión pública, como merece nuestro pueblo.

En adición, esta pieza legislativa dispone para la creación de un Fondo para atender el déficit Presupuestario Operacional en conformidad con la Ley 91 de 13 de mayo de 2006, conocida como Ley del Fondo de Interés Apremiante (FIA). Este Fondo se nutrirá de diversas

alternativas para que voluntariamente los ciudadanos puedan invertir incentivadamente y lograr movilidad económica en el país a la vez que permite usar esos recaudos para abonar al pago del déficit estructural.

Es preciso establecer que esta medida por sí sola no eliminará las tribulaciones fiscales del Gobierno de Puerto Rico. Es imprescindible que la Rama Ejecutiva plasme una Reforma Fiscal clara y definida dirigida a reducir el gasto gubernamental, y a hacer más ágil, comprensivo y efectivo la prestación de servicios al ciudadano.

DECRETASE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:

Artículo 1.-Esta Ley se conocerá como "Ley de Justicia Contributiva de 2006".

Artículo 1A.-Se enmienda el apartado (a), a la Sección 1011 de la Ley Núm. 120 de 31 de octubre de 1994, según enmendada, y se añade un apartado (d) a dicha Sección para que lea como sigue:

"Sección 1011.-Contribución a Individuos

Se impondrá, cobrará y pagará sobre el ingreso neto de todo individuo en exceso de las exenciones provistas en la sección 1025 y sobre el ingreso neto de una sucesión o de un fideicomiso en exceso del crédito provisto en la sección 1163, una contribución determinada de acuerdo con las siguientes tablas:

(a) Contribución Regular
contribución fuere:

(1) Contribución para los años contributivos que comiencen después del 31 de diciembre del 2000:

(A) Persona casada que viva con su cónyuge y rinda planilla conjunta, persona casada que no viva con su cónyuge, persona soltera, jefe de familia, sucesión o fideicomiso:

Si el ingreso neto sujeto a contribución fuere:

La contribución será:

No mayor de \$2,000

7 por ciento

En exceso de \$2,000 pero no en exceso de \$17,000

\$140 más el 10 por ciento del excedente sobre \$2,000

En exceso de \$17,000 pero no en exceso de \$30,000

\$1,640 más el 15 por ciento del excedente sobre \$17,000

En exceso de \$30,000 pero no

\$3,590 más el 28 por ciento del

en exceso de \$50,000

excedente sobre \$30,000

En exceso de \$50,000

\$9,190 más el 33 por ciento del excedente sobre \$50,000

(B) Persona casada que viva con su cónyuge y rinda planilla separada:

Si el ingreso neto sujeto a contribución fuere:

La contribución será:

No mayor de \$1,000

7 por ciento

En exceso de \$1,000 pero no en exceso de \$8,500

\$70 más el 10 por ciento del excedente sobre \$1,000

En exceso de \$8,500 pero no en exceso de \$15,000

\$820 más el 15 por ciento del excedente sobre \$8,500

En exceso de \$15,000 pero no en exceso de \$25,000

\$1,795 más el 28 por ciento del excedente sobre \$15,000

En exceso de \$25,000

\$4,595 más el 33 por ciento del excedente sobre \$25,000

(2) Contribución para los años contributivos que comiencen después del 31 de diciembre del 2006:

(A) Persona casada que viva con su cónyuge y rinda planilla conjunta, persona casada que no viva con su cónyuge, persona soltera, jefe de familia, sucesión o fideicomiso:

Si el ingreso neto sujeto a contribución fuere:

La contribución será:

No mayor de \$17,000

7 por ciento

En exceso de \$17,000 pero no en exceso de \$ 30,000

\$ 1,190 más el 14 por ciento del excedente sobre \$ 17,000

en exceso de \$30,000 pero no en exceso de \$ 50,000

\$3,010 más el 25 por ciento del excedente sobre \$ 30,000

En exceso de \$ 50,000

\$8,010 más el 33 por ciento del excedente sobre \$50,000

(B) Persona casada que viva con su cónyuge y rinda planilla separada:

Si el ingreso neto sujeto a contribución fuere:	La contribución será:
No mayor de \$8,500	7 por ciento
En exceso de \$ 8,500 pero no en exceso de \$ 15,000	\$595 más el 14 por ciento del excedente sobre \$ 8,500
En exceso de \$ 15,000 pero no en exceso de \$ 25,000	\$1,505 más el 25 por ciento del excedente sobre \$15,000
En exceso de \$ 25,000	\$4,005 más el 33 por ciento del excedente sobre \$25,000

(b) Contribución básica alterna a individuos:

- (1) Regla general.--Se impondrá, cobrará y pagará por todo individuo para cada año contributivo, en lugar de cualquier otra contribución impuesta por esta parte, una contribución determinada de acuerdo con la siguiente tabla (cuando la misma sea mayor que la contribución regular):

Si el ingreso neto sujeto a contribución fuere:	La contribución será:
De \$75,000 pero no mayor de \$125,000	10 por ciento
En exceso de \$125,000 pero no mayor de \$175,000	15 por ciento
En exceso de \$175,000	20 por ciento

(2) . . .

(c) Ajuste gradual de los tipos contributivos menores de la tasa de treinta y tres (33) por ciento y de la exención personal y exención por dependientes.

- (1) En general.— La contribución impuesta por los párrafos (1), (2) y (3) del apartado (a) de esta sección (determinada sin considerar este apartado) será aumentada por cinco (5) por ciento del exceso del ingreso neto sujeto a contribución sobre setenta y cinco mil (75,000) dólares, excepto que, en el caso de una persona casada que viva con su cónyuge y rinda planilla separada la contribución será aumentada por cinco (5) por ciento del ingreso neto sujeto a contribución sobre treinta y siete mil

quinientos (37,500) dólares, según los reglamentos que establezca el Secretario.

- (2) . . .
- (d) Cómputo Opcional de la Contribución en el Caso de Personas Casadas que Viven Juntas, Rindan Planilla Conjunta y que Ambos Trabajen. – Para los años contributivos comenzados después del 31 de diciembre de 2007, en el caso de cónyuges que vivan juntos, que ambos trabajen y que rindan planilla conjunta, la contribución bajo los apartados (a), (b) y (c) de esta Sección será a opción de éstos, la suma de las contribuciones determinadas individualmente, en el formulario que para estos propósitos disponga el Secretario, de la siguiente forma:
- (1) la exención personal será la dispuesta en el apartado (a) de la sección 1025;
 - (2) cada cónyuge tendrá derecho a reclamar el cincuenta (50) por ciento del monto total de la exención por dependientes que concede la sección 1025;
 - (3) el ingreso bruto de cada cónyuge se determinará como sigue:
 - (A) el ingreso por concepto de servicios prestados será aquél generado por cada cónyuge en su carácter individual. Para fines de este párrafo se considerará como ingreso por servicios prestados los sueldos, jornales, salarios, honorarios profesionales, comisiones, el ingreso de anualidades y pensiones, la ganancia atribuible a industria o negocio y la participación distribuable en el ingreso de las sociedades especiales y de las corporaciones de individuos, entre otros; y
 - (B) el ingreso no cubierto por el inciso (A) se atribuirá a cada cónyuge a base de un cincuenta (50) por ciento del total;
 - (4) la deducción fija será la dispuesta en el inciso (D) del párrafo (1) del apartado (aa) de la sección 1023;
 - (5) las deducciones detalladas que concede el párrafo (2) del apartado (aa) de la sección 1023 se atribuirán a cada cónyuge a base de un cincuenta (50) por ciento del total; y
 - (6) las deducciones adicionales se concederán al cónyuge a quien correspondan individualmente, hasta los límites y sujeto a lo dispuesto en el apartado (bb) de la sección 1023.”