



VIA CORREO ELECTRÓNICO

10 de mayo de 2017

Hon. José O. González Mercado
Presidente
Comisión de Asuntos Municipales
Cámara de Representantes de Puerto Rico
El Capitolio
PO Box 9022228
San Juan, Puerto Rico 00902-2228

Re: Proyecto de la Cámara 971

Honorable Presidente:

Comparece el Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico (en adelante, Colegio de CPA) ante la Comisión de Asuntos Municipales para exponer nuestros comentarios sobre el Proyecto de la Cámara Número 971 (en adelante P. de la C. 971).

La medida propuesta busca enmendar los incisos (a) y (b) de la Sección 5 de la Ley Núm. 113 de 10 de julio de 1974, según enmendada, conocida como “Ley de Patentes Municipales”, a los fines de aumentar la patente de uno y medio por ciento (1.50%) aplicable a personas con negocios financieros y la patente de cincuenta centésimas (.50) del uno por ciento (1%), respectivamente.

Aumento en Contribuciones para sufragar las operaciones del Gobierno

Actualmente nos encontramos atravesando por un momento histórico sin precedentes. No cabe duda de que estamos viviendo momentos trascendentales para el futuro económico, político y social de Puerto Rico. Por lo tanto, es necesario que todos los sectores converjan con el único fin de lograr un consenso sobre cuáles deben ser los cursos de acción que permita al país salir de la crisis económica, fiscal, financiera y social que enfrentamos hace más de 10 años.

El Colegio de CPA entiende que cualquier propuesta de aumento en contribuciones en Puerto Rico debe estar atado a una propuesta de reforma contributiva integrada y completa que incluya la revisión de todos los impuestos estatales y municipales que pagan actualmente los individuos



y corporaciones. El Colegio de CPA siempre se ha distinguido por ser un foro de consulta, discusión y opinión en asuntos que afectan la naturaleza económica y financiera de Puerto Rico.

En nuestras pasadas asambleas se han aprobado varias resoluciones dirigidas a promover el desarrollo económico de Puerto Rico a través de reformas fiscales y tributarias integradas. La Fundación del Colegio de CPA ha trabajado varios estudios sobre lo que debe contener una Reforma Contributiva Integrada. Propuestas para la Estabilidad Fiscal y Revitalización Económica y recientemente se hizo un estudio para Evaluar la Estructura Municipal de PR el cual estaremos abundando más detalles en esta ponencia.

Cualquier Reforma Contributiva debe ser parte de un plan de desarrollo económico que sea resultado de un consenso de país. Además, los objetivos que debemos aspirar a un sistema contributivo de ser los siguientes:

- Fácil cumplimiento;
- Fomente el desarrollo económico;
- Eficiente en su función fiscalizadora;
- Coherente en el establecimiento de políticas y continuo en la ejecución de éstas; y
- Eficiente en provocar el menor costo posible.

El Colegio de CPA está consiente la situación fiscal compleja que enfrenta Puerto Rico y que no hay soluciones sencillas a todos los problemas económicos que tiene el país. Sin embargo, la situación actual amerita y requiere que todos los sectores hagamos un esfuerzo conjunto para encontrar las alternativas que sean viables para resolver la crisis y asegurar el bienestar económico de las futuras generaciones. Tenemos que propiciar un gobierno que sea más ágil y eficiente, que pueda estimular el desarrollo del sector privado y las inversiones en Puerto Rico.

Ciertamente, reconocemos la necesidad de contar con un plan estudiado, claro, eficaz y dirigido a lograr el resultado de sacar a Puerto Rico de la crisis fiscal que atraviesa. El Colegio de CPA entiende que se debe atender el manejo de los aspectos fiscales del Gobierno balanceando la implementación de medidas enfocadas en la generación de recaudos con medidas de eficiencia y recorte de gastos. Solo así lograremos que se generen los fondos necesarios para el funcionamiento y operación del Gobierno Central y los Gobiernos Municipales sin menoscabar la generación de actividad comercial. Pero no podemos continuar aumentando las contribuciones para resolver los problemas financieros del Gobierno.

Consecuentemente, dado la gravedad del impacto negativo que tendría la aprobación de esta medida, el Colegio de CPA desea expresar su oposición a la aprobación del P. de la C. 971.

El Colegio de CPA continuamente ha estado envuelto en el proceso de estudiar, analizar, recomendar y contribuir con medidas y propuestas que redunden en una transformación de nuestra estructura municipal. A continuación, analizaremos los efectos que tendría la aprobación

del P. de la C. 971 y nuestras recomendaciones ante la crisis que atraviesan nuestros gobiernos municipales.

Efectos de la aprobación del P. de la C. 971

El objetivo principal del P. de la C. 971 es aumentar la tasa contributiva de patentes municipales de su máximo actual de .5% a .9% en el caso de los negocios no financieros y en el caso de negocios financieros aumentaría de 1.5% a 1.9%. Dicho aumento se está legislando con la intención de proveerle a los municipios los recursos económicos en sustitución de los previamente provistos por el Gobierno de Puerto Rico y que han sido recortados a raíz de los cambios establecidos en el Plan Fiscal.

A. Incertidumbre y Costos de Cumplimiento:

Durante los pasados 10 años, desde la aprobación de la Ley de Justicia Contributiva de 2006 que habilitó el Impuesto de Ventas y Uso, la Ley 40-2013 hasta las leyes 72-2015 y 159-2015 las cuales introdujeron el IVA y varias enmiendas técnicas al mismo, se han implementado anualmente múltiples cambios al ordenamiento contributivo puertorriqueño. Estos múltiples cambios en muchas ocasiones han requerido, de mucha interpretación por parte del Secretario de Hacienda, el Centro de Recaudaciones Municipales, la Oficina del Comisionado de Asunto Municipales y los Municipios para poder implementar los mismos. Dicho proceso de interpretación ha dado paso a cientos de cartas circulares, determinaciones administrativas y boletines informativos que aun siendo necesarios para poner en vigor las disposiciones contributivas, han añadido un nivel de complejidad a nuestro ordenamiento contributivo que dificulta así su administración y cumplimiento. A través de los años los comerciantes, practicantes y la ciudadanía en general han tenido que invertir tiempo y recursos económicos sustanciales en aras de poder entender, interpretar y cumplir con estas nuevas disposiciones contributivas.

Así las cosas, el costo de cumplir con las disposiciones contributivas en Puerto Rico además de ser uno sumamente costoso por la necesidad de tener que monitorear los múltiples cambios, el mismo también engendra un clima de inestabilidad y de incertidumbre con respecto a cómo aplicar las disposiciones contributivas. Dicha incertidumbre se ramifica al estudiar el efecto de los cambios dependiendo de las particularidades de la industria a la que pertenezca cada contribuyente. También podemos plantear ejemplos, de cómo una misma disposición contributiva puede generar resultados diferentes dependiendo de la industria o negocio que lleve a cabo en Puerto Rico. Adicionalmente, es sumamente necesario reconocer que cada vez que se introduce un nuevo impuesto o se altera la aplicación de uno existente, la inversión económica previamente hecha por los comerciantes se vuelve obsoleta.

A manera de ejemplo, múltiples comerciantes invirtieron recursos económicos y tiempo para implementar el sistema de fiscalización del impuesto de ventas y uso a través del uso de los terminales fiscales (comúnmente denominado como el IVU LOTO). Dicho programa fue eliminado durante el año 2015 y actualmente aún no se han presentado las medidas de transición

con respecto al uso de dichos dispositivos de cara a la implementación de las medidas de fiscalización del IVU propuestas como parte del Plan Fiscal.

Otro ejemplo de incertidumbre con respecto a los cambios recientes introducidos al cómputo de la Contribución Alternativa Mínima aplicable a Corporaciones según establecido por la Sección 1022.03 del Código a raíz de la reciente decisión emitida por el Tribunal Federal para el Distrito de Puerto Rico en el caso *Wal-Mart Puerto Rico, Inc. v. Juan C. Zaragoza-Gómez*, No. 3:15-CV-03018 JAF (P.R. Dist. Mar. 28, 2016) y el Tribunal del Circuito de Apelaciones. Dichas decisiones declararon inconstitucional el impuesto fijado por la Sección 1022.03(b)(2) y (d) del Código y por ende crearon un ambiente de incertidumbre con respecto a la aplicación de dicho impuesto y sobre los contribuyentes que venían obligados a satisfacerlo.

B. Magnitud del Impuesto:

Para los negocios no financieros el aumento propuesto representa prácticamente un alza de un 80% al comparar contra el periodo contributivo previo. La medida puede tener un impacto de alrededor de unos \$400 millones de dólares en una contribución adicional que no estaba presupuestada ni tomada en cuenta en las finanzas de ninguna empresa que opere en Puerto Rico. La magnitud de este aumento se agudiza aún más al tomar en cuenta que esta contribución recae sobre el ingreso bruto de los comerciantes y por ende no se toma en cuenta los gastos operacionales necesarios para generar dicho ingreso. Por lo tanto, esta contribución puede tener el efecto de convertir una operación rentable en Puerto Rico a una que genere pérdidas en los casos de empresas que operan con márgenes de ganancia estrechos. En otras palabras con esta medida la empresa privada estaría financiando la reducción de fondos a los municipios propuesto por el plan fiscal.

C. Vigencia

Respecto a la efectividad de esta ley, la fecha establecida en proyecto no hace referencia a que el aumento legislado se implementara para el próximo año fiscal a comenzar el 1 de julio de 2018 (y no durante el 2017). Los comerciantes en Puerto Rico ya han pre-pagado la contribución requerida para el año fiscal 2017-2018 cuyo primer semestre comienza el 1 de julio de 2017.

Utilizar la fecha de vigencia propuesta, ocasionaría que además de adelantar la contribución, se imponga un aumento contributivo retroactivo, lo cual puede conllevar que la medida propuesta sea objeto de una revisión judicial.

D. Detente al Desarrollo Económico:

El Colegio de CPA entiende que el aumento propuesto por el P. de la C. 971, producirá un detente al desarrollo económico. La medida no incentiva que nuevos comerciantes se establezcan en Puerto Rico e incentiva que cada vez más se operen negocios sin presencia física en Puerto

Rico tomando ventaja de los adelantos tecnológicos como las ventas por internet y la prestación de servicios por medios electrónicos. Por lo tanto, esta medida puede tener el efecto no esperado de reducir la base impositiva de los municipios en la medida que más empresas decidan cerrar operaciones y ofrecer sus bienes y servicios en Puerto Rico sin tener un local comercial en la isla.

La era de la globalización ha llevado a un cambio en los modelos económicos a través del mundo. Esto ha ocasionado, entre otras cosas, un cambio en el rol de los gobiernos. A esos efectos, los gobiernos han dejado de ser controladores de la actividad económica para convertirse en facilitadores de la misma. Dentro de ese ambiente, el éxito económico de los países depende cada día más de la calidad y la competitividad de sus empresas y sus ciudadanos.

Puerto Rico, lamentablemente, ha permanecido inerte ante estas transformaciones mundiales y ha mantenido su economía altamente ligada al gobierno. Como consecuencia, el sector privado, que debe ser el motor que mueva la economía, encuentra sus manos atadas y ve sus acciones limitadas en muchos casos por burocracia gubernamental. Para transformar nuestra economía a una más cónsona con las tendencias globales de hoy día, el rol del gobierno debe ser uno de facilitador en vez de controlador. Los esfuerzos gubernamentales no se deben enfocar en imponer más contribuciones, sino más bien en implementar una genuina reforma municipal.

Recomendaciones para la transformación de nuestra Estructura Municipal

a. Informe Recomendaciones para la Recuperación Económica de Puerto Rico (2014)

El 7 de julio de 2014 el Colegio de CPA publicó su Informe titulado Informe Recomendaciones para la Recuperación Económica de Puerto Rico. Dicho informe incluía las siguientes recomendaciones en el área de Municipios y contribuciones Municipales:

- Municipios - Movernos en la dirección de poder lograr a término medio (5 años) la consolidación de la estructura de municipios a un número mucho menor o agrupar funciones administrativas u operacionales de municipios para reducir gastos y aumentar eficiencia.
- Se debe eliminar la contribución sobre la propiedad mueble en el renglón del inventario. Siendo una isla, la política contributiva debe ser incentivar que se mantenga el más alto nivel de inventario en Puerto Rico.

b. Propuestas para la Estabilidad Fiscal y la Revitalización Económica (2016)

El pasado 16 de agosto de 2016 el Colegio de CPA publicó su Informe titulado Propuestas para la Estabilidad Fiscal y la Revitalización Económica. Dicho informe fue compartido con los 6 Candidatos a la Gobernación y en el mismo esbozamos las siguientes recomendaciones en el área de Municipios y contribuciones Municipales:

- Consolidación de funciones en los municipios. Se debe optimizar la prestación de servicios municipales y su administración mediante la agrupación de funciones para lograr en un término de 2 a 5 años reducir gastos y aumentar eficiencia en anticipación a cualquier ejercicio de consolidación de municipios o reformas estructurales;
- Monitoreo presupuestario en los municipios - Se debe elevar el poder de fiscalización de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales, particularmente para aquellos municipios con problemas económicos;
- Eliminar/reducir impuestos que encarezcan el sector productivo (propiedad mueble; patente municipal);

c. Estudio para Evaluar la Estructura Municipal de Puerto Rico – Fundación CCPA

El 16 de agosto de 2016, la Fundación del Colegio de CPA presento los resultados de estudio comisionado a la Firma Estudios Técnicos, Inc. titulado Estudio para Evaluar la Estructura Municipal de Puerto Rico. El objetivo de este estudio es aportar a la discusión pública sobre la estructura municipal de Puerto Rico. A continuación, esbozaremos el resumen de las recomendaciones del estudio (incluimos como anejo a nuestra ponencia copia del estudio y su resumen ejecutivo):

a. Recomendaciones y Fases de Implantación:

- Crear mediante Orden Ejecutiva (OE) una comisión interagencial que desarrolle y vele por la ejecución de un plan que tenga como objetivo principal: mejorar la eficiencia y los procesos de formación de la estructura municipal.

b. Mejorar la Planificación y la Difusión de Información:

Enmendar el Reglamento de Administración Municipal para:

- Proporcionar guías específicas para los planes de trabajo.
- Crear mecanismos para mejorar y estandarizar los Informes Trimestrales de Ingresos Estimados y Actuales, Informes de Presupuesto, Gastos y Obligaciones del Fondo.
- Estandarizar aún más las normas que rigen los informes financieros y digitalizar el proceso.
- Adoptar el Esquema de Cuenta dentro del Reglamento de Administración Municipal.

c. Mejorar el Sistema de Medición y Formación de los Gobiernos Locales:

- Emitir una Orden Ejecutiva (OE) que viabilice el establecimiento criterios para medir la eficiencia y efectividad de la gestión municipal en áreas claves, tales como: funciones administrativas, obras públicas e infraestructura, desperdicios sólidos, salud y bienestar social, seguridad, vivienda y desarrollo económico, entre otros. Esto redundaría en el fortalecimiento de su función como asesor de la administración municipal.
- Las métricas desarrolladas deben incorporar renglones para medir el volumen de servicios, la

productividad (volumen de servicios por dólar de gasto gubernamental) y calidad de servicio (rapidez y efectividad).

- Asignar presupuesto para desarrollar métricas de desempeño, procesos de recopilación de data y el soporte tecnológico requerido.

d. Enmiendas a la Ley de Municipios Autónomos:

- Se recomienda que los municipios utilicen la figura de los consorcios municipales para consolidar gestiones administrativas. Esta figura se debe hacer compulsoria para aquellos municipios vulnerables conforme a criterios poblacionales, sociales, fiscales y económicos.
- Otro modelo que se debe fomentar es el establecimiento de empresas municipales que asuman procesos técnicos asociados a las funciones administrativas de los municipios.
- De igual forma, se debe permitir y fomentar la formación de alianzas utilizando el vehículo de las corporaciones sin fines de lucro para las mismas funciones administrativas.

e. Crear un Mecanismo con Facultades de Supervisión y control Fiscal

Se recomienda legislación para ampliar las facultades de la comisión antes recomendada para que pueda asumir roles de supervisión y/o control fiscal. Dicha comisión podría, tener facultades para:

- Reducir las transferencias estatales.
- Establecer planes fiscales.
- Instituir reservas de ahorro según sean requeridas a municipios que reflejan fragilidad fiscal.
- Control del proceso de planificación, presupuesto y gasto.

f. Perfeccionar el Marco Institucional:

Recomendamos que se tome una de las siguientes medidas para asegurar que la política de descentralización se implemente efectivamente en Puerto Rico:

- La creación de una agencia gubernamental que cuente con la protección constitucional que se requiere para asegurar el arraigamiento de una reforma al marco institucional de los municipios en Puerto Rico. Esta agencia estaría a cargo de la política territorial y de descentralización de Puerto Rico, parecida a la del Departamento de Interior de Colombia.
- Una alternativa sería, la ascensión de la OCAM para que se convierta en una agencia gubernamental con los recursos, capacidades y protecciones que carece para llevar a cabo un proceso de descentralización exitoso.

Este nuevo elemento institucional expandiría y robustecería el marco existente al darle un rol coactivo al gobierno en cuanto a los asuntos fiscales que mediante legislación pasaría a ser un mecanismo confiable con funciones de supervisión y/o control fiscal.

g. Otras Recomendaciones:

- Enmendar la Ley de CRIM para revisar las disposiciones referentes a la distribución de ingresos a los municipios para adaptar las a la realidad económica y social actual de los municipios y sus necesidades, a su desempeño y a su aportación de ingresos al CRIM, siguiendo el modelo de Colombia.
- Se debe evaluar las alternativas de que se abra una ventana para que todas las mejoras a las propiedades inmuebles realizadas por contribuyentes residenciales y comerciales hagan una auto imposición basada en una fórmula establecida por Ley. Esto permitirá a los muchos contribuyentes que tiene deudas acumuladas en sus libros pagar voluntariamente anualmente dichas contribuciones hasta que las misma sean tasadas por el CRIM. Para motivar la auto imposición se debe considerar algunos incentivos como una tasa especial o descuento, entre otras.
- A largo plazo se debe considerar revalorar las propiedades inmuebles usando un sistema de tasación sencillo y ágil que se pueda administrar de forma tecnológica. Esto permitiría ajustar las tasas contributivas de acuerdo la realidad económica del país y las necesidades de servicios que necesita los ciudadanos que residen en los municipios.
- También se debe verificar con las entidades financieras las cantidades de contribución sobre la propiedad inmueble que tienen acumulados en las cuentas plica (escrow accounts) mantenidas por la Banca y las Compañías de Aseguramiento de título, y buscar alternativas para que dichas cantidades puedan ser transferidas al CRIM. Dentro de esta alternativa, se debe estudiar la posibilidad convertir el sistema de imposición de propiedad inmueble a uno de auto-imposición donde se permita auto-determinar la cantidad del impuesto sobre la propiedad inmueble y que el mismo entonces se remita al CRIM sin tener que esperar que el CRIM lleve a cabo la tasación de la propiedad.
- Evaluar la sustentabilidad del mecanismo para la aportación en lugar de impuestos de la Autoridad de Energía Eléctrica.
- Crear mecanismos que fomenten acuerdos colaborativos entre los gobiernos municipales y las organizaciones de base comunitaria.

Conclusión

El Colegio de CPA entiende que no se debe legislar un cambio tan significativo al ordenamiento contributivo puertorriqueño como el propuesto por el Proyecto de la Cámara 971. Cambios de la magnitud como el propuesto, conllevarían esfuerzos sustanciales para poder implementar y absorber por comerciantes y contribuyentes en Puerto Rico quienes verán seriamente afectadas

sus operaciones al aumentar una contribución sobre el ingreso bruto que no toma en los costos operacionales de los contribuyentes.

Agradecemos la oportunidad que nos ofrecen para presentar nuestros comentarios en relación al Proyecto de la Cámara Número 971. Además, expresamos nuestra disposición para aclarar cualquier información que estimen pertinente sobre este particular.

Atentamente,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Luis A. Zayas García". The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke at the end.

CPA Luis A. Zayas García

Presidente

Anejo