Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico

Protegemos el bienestar económico de nuestro pueblo

25 de marzo de 2013

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

Estimado presidente y miembros de la Comisión:

Comparece el Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico ante la Comisión de Hacienda y Presupuesto de la Cámara de Representantes para exponer sus comentarios sobre los Proyectos de la Cámara 916, 12, 896 y 917. Cada uno de estos proyectos de ley tiene el propósito de atender, desde diferentes perspectivas, la situación fiscal de los sistemas de retiro de los empleados gubernamentales. El P. de la C. 916 propone establecer la "Ley del Fondo de Recuperación Fiscal del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico". El P. de la C. 12 pretende enmendar la Ley Núm. 10 de 24 de mayo de 1989, según enmendada, conocida como "Ley de Sistema de Lotería Adicional," a fin de crear la "Mini Loto del Pensionado". El P. de la C. 896 propone enmendar la Ley Núm. 1 de 2011, según enmendada, conocida como "Código de Rentas Internas para un Nuevo Puerto Rico", a fin de aumentar los arbitrios sobre la venta de cigarrillos y asignar parte de los recaudos a los Sistemas de Retiro para sufragar las pensiones de los jubilados del Estado Libre Asociado. Finalmente, el P. de la C. 917 propone establecer la "Ley de Justa Protección de las Bonificaciones y del Fondo de los Pensionados del Sistema de Retiro de 2013".

La Administración del Sistema de Retiro (ASR) es un fideicomiso establecido por ley por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico en el año 1951 para proveer los pagos de pensión y beneficios a los empleados retirados del Gobierno de Puerto Rico y sus instrumentalidades. Los beneficios se pagan de las aportaciones mensuales o bimensuales hechas al Sistema por el Gobierno de Puerto Rico, sus instrumentalidades y municipios, a través de las aportaciones patronales, las aportaciones de sus empleados y por las ganancias de inversiones que administra la ASR.

El Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno tiene el déficit más grande que cualquier otra agencia gubernamental y cubre a más de 245 mil personas entre miembros activos y retirados. Cabe señalar que desde sus comienzos en el año 1951, este sistema careció de planificación adecuada. El problema principal era, y en gran medida todavía es, que las

EDIF.CAPITAL CENTER 1, 239 AVE. ARTERIAL HOSTOS, STE 1401 SAN JUAN, PR 00918-1400
LINEA DIRECTA SERVICIO AL COLEGIADO (787) 622-0900 (CISEC)
TEL. (787) 754-1950 - FACSIMILE (787) 753-0212 - http://www.colegiocpa.com

aportaciones tanto de los empleados como de los patronos eran relativamente bajas y no fueron determinadas actuarialmente. Además, los beneficios que fueron estipulados por ley no guardan ninguna relación con el nivel de aportaciones al Sistema o con el rendimiento de las inversiones del mismo. Por tanto, el déficit actuarial resulta en que la ASR no cuenta con suficientes recursos para cumplir con sus obligaciones en el futuro.

En diversas ocasiones se ha legislado para tratar de aliviar ese déficit, pero aún no se ha resuelto el problema. Específicamente, en el año 1990 se legisló para aumentar la edad de retiro, reducir los beneficios para todos aquellos empleados gubernamentales contratados después del 1ro de abril de 1990, y para aumentar las aportaciones, tanto de los empleados como de los patronos. No obstante, las obligaciones del Sistema seguían creciendo. Con miras a remediar esta situación, a finales de la década de los noventa se legisló para eliminar los beneficios fijos estipulados por ley y crear un sistema bajo el cual los beneficios de pensiones, para todos aquellos empleados gubernamentales contratados después del 1ro de enero de 2000, dependen exclusivamente de las aportaciones que haga el empleado y del rendimiento que obtenga en el mercado la inversión de éstas. Sin embargo, una vez más, esto sólo aplicaba para los nuevos empleados. Es de notar que la crisis del Sistema de Retiro es uno de los principales problemas que enfrenta nuestra Isla y uno que amerita ser atendido con premura.

Proyecto de la Cámara 916

Esta medida propone crear la "Ley del Fondo de Recuperación Fiscal del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico". Entre otras disposiciones, el P. de la C. 916 dispone sobre la distribución de los recaudos de las máquinas de entretenimiento para adultos; establece limitaciones de ubicación, negocios elegibles y cantidad de máquinas; dispone sobre las licencias; establece sobre la conversión de las actuales máquinas de entretenimiento de adultos al nuevo sistema en línea, así como requerir que todo lo relacionado al ensamblaje de las máquinas sea realizado en Puerto Rico.

En la exposición de motivos hace referencia a la industria de las máquinas de entretenimiento para adultos como una economía informal que hasta ahora no ha sido debidamente regulada y que tiene un potencial considerable para aportar a los compromisos sociales que enfrenta Puerto Rico.

Sobre este particular, el Colegio de CPA entiende que es importante considerar la preocupación expresada por la Compañía de Turismo de que la legalización de estas máquinas puede afectar la industria hotelera por el alto uso de este tipo de máquinas en la Isla. Considerando que la industria del turismo en Puerto Rico no está en su mejor momento, si esta medida en realidad

lacera dicha industria estaríamos en una situación donde la solución del problema estaría creando de forma paralela otro problema. Por lo que recomendamos realizar un estudio previo a proceder con la legalización de este tipo de máquinas. Sin embargo, reconocemos que también le corresponde a ese sector de turismo hacer sus mejores esfuerzos para expandir su mercado con personas fuera de Puerto Rico. No parece saludable la situación actual donde más de la mitad de la clientela de dicha industria este compuesta por personas locales.

Proyecto de la Cámara 12

Este proyecto propone enmendar la Ley Núm. 10 de 24 de mayo de 1989, según enmendada, conocida como "Ley de Sistema de Lotería Adicional," a fin de crear la "Mini Loto del Pensionado". De entrada debemos expresar que entendemos que ya existen demasiadas loterías especiales en Puerto Rico y este proyecto de ley pretende incluir otro juego más: la Mini Loto del Pensionado. Al día de hoy, están en función la Lotería Tradicional, La Loto, Revancha, Pega 2, Pega 3, Pega 4, Revancha, Multiplicador e Instantáneo. Por lo cual, sugerimos que se designen de los fondos de una de las loterías previamente existentes para sufragar los costos del Sistema de Retiro. Además, resulta preocupante el efecto que pueda tener en la población, tanto esta medida como el P. de la C. 916, antes discutido, ya que son proyectos de ley que incentivan la propagación de los juegos de azar (aparte las carreras de caballo y los casinos), lo cual puede ser perjudicial para la salud y condición general de nuestra sociedad.

Proyecto de la Cámara 896

Esta medida propone enmendar la Ley Núm. 1 de 2011, según enmendada, conocida como "Código de Rentas Internas para un Nuevo Puerto Rico", a fin de aumentar los arbitrios sobre la venta de cigarrillos y asignar parte de los recaudos a los Sistemas de Retiro para sufragar las pensiones de los jubilados del Estado Libre Asociado. En relación a este arbitrio, es pertinente destacar el historial de enmiendas legislativas que se han realizado sobre el mismo en el pasado.

La Sección 2009 de la Ley Núm. 120-1994, conocida como "Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 1994", establecía un arbitrio de $4.15 sobre cada ciento o fracción de cien cigarrillos. Posteriormente, la Ley Núm. 117 de 2006, conocida como "Ley de Justicia Contributiva de 2006" aumenta dicho arbitrio a $6.15. Cinco años después, la Ley Núm. 1 de 2011, conocida como "Código de Rentas Internas para un nuevo Puerto Rico", en su Sección 3020.05 dispone un aumento sustancial en dicho arbitrio para que entonces sea de $11.15 sobre cada ciento o fracción de cien cigarrillos. Se puede observar cómo a través de los últimos años, el impuesto a los cigarrillos ha tenido un aumento dramático. Ahora, la propuesta del Proyecto de la Cámara 896, un año después de la última enmienda al arbitrio, consiste en aumentar dicho impuesto de $11.15 a $16.73.

Este tipo de medida es lo que se conoce como un "*sin tax*" y debe considerarse que esto podría afectar el patrón de consumo, lo cual no parece ser un aspecto negativo a nivel social. Sin embargo debemos recordar que la intención en esta medida no es alterar comportamiento sino recaudar ingresos para financiar el déficit en los planes de retiro. Más aún un estudio reciente de Christopher Snowdon llamado *The Wages of Sin Taxes* dice que este tipo de medida realmente lo que hace es cargar la economía y no necesariamente tiene el efecto esperado por su imposición. De hecho este estudio levanta el punto de la alta regresividad de este tipo de impuesto (por lo inelástica que resulta ser la demanda) en los sectores de menos recursos económicos donde siguen consumiendo dichos bienes lo que les afecta adversamente en su ingreso disponible.

Proyecto de la Cámara 917

En cuanto al P. de la C. 917 que propone enmendar la contribución alternativa mínima para subir el cómputo basado en las compras de productos a entidades relacionadas de 1% a 4%, tenemos los siguientes comentarios. Esta medida elimina la disposición donde el contribuyente podía solicitarle al Departamento de Hacienda que no le aplicara este cómputo al demostrar que su precio de transferencia era el adecuado. Esta parte de la contribución alternativa mínima tenía como propósito el imponer una contribución a aquellas entidades que abusaban de los precios de transferencias logrando evitar tributar en Puerto Rico. Para no penalizar a las entidades que presentaban dichos precios de transferencias adecuadamente se proveía la exención que hoy pretenden eliminar. Estas enmiendas modifican el propósito de la contribución alternativa mínima, el cual está dirigido en hacer tributar (como si fuese un prepago) a aquellas entidades que por utilizar las deducciones, exenciones y créditos que provee la ley (y posteriormente, precios de transferencias inadecuados) evitan o reducen sustancialmente su responsabilidad contributiva. Con estas enmiendas una entidad cumplidora y que no se ha beneficiado excesivamente de los beneficios que provee nuestro Código de Rentas Internas podría estar sujeta a una contribución alternativa mínima.

Consideramos que esta disposición se puede entender como un crédito y, en muchos casos, sería acreditable en el futuro. Esta pieza legislativa penaliza a las importadoras y podría considerarse una medida proteccionista y, por lo tanto, inconstitucional. Además, este impuesto tiene un efecto inflacionario. Resulta importante también reflexionar sobre el efecto negativo que este tipo de medida puede tener al crear una carga adicional a estos sectores y afectar así el atractivo de hacer negocios en Puerto Rico. Entendemos que el propósito de este proyecto era penalizar a las multinacionales que eran demasiado agresivas con sus cargos entre compañías y no el hacer un impuesto recurrente.

Cabe mencionar también que este proyecto está dirigido mayormente a las cadenas de detallistas y a aquellos distribuidores que son parte de un grupo multinacional. Aún cuando muchas de estas empresas son muy exitosas y se benefician significativamente de sus operaciones en Puerto Rico este tipo de impuesto no es el adecuado para esta industria. Si realizamos el ejercicio de analizar los estados de muchas de estas empresas nos podemos percatar que el margen de ganancias (ventas menos costos de venta) de estas industrias es bajo. Son empresas que generan ingreso por ventas en volumen y no por márgenes de ganancias altos. Un impuesto basado en las compras a empresas con márgenes de ganancias bajos puede convertirse en un impuesto confiscatorio. Por ejemplo, tomando la información financiera según reportada en los estados financieros consolidados (i.e., annual reports) de sus operaciones globales, las siguientes empresas muestran estos porcientos de ingreso antes de contribuciones sobre las ventas:

Empresa	%
Wal-Mart	5.4%
Costco	2.8%
Macy's	4.8%
Home Depot	5.5%

Aunque no disponemos de la información financiera de estas empresas en Puerto Rico, entendemos que el Departamento de Hacienda debe tener dicha información y pudiera proveerla mediante su requerimiento para el correspondiente análisis de esta Comisión. No obstante, asumiendo que la operación en Puerto Rico refleje un comportamiento similar, la imposición de un impuesto en las compras de un 4% podría resultar en uno oneroso. No cabe duda que estas empresas también deben contribuir a la solución de esta crisis, no obstante su contribución debe ser proporcional al resto de los contribuyentes.

Consideraciones generales

Estamos conscientes de que la crisis fiscal que atraviesan los sistemas de retiro de los empleados gubernamentales es un problema nacional y nos corresponde a todos los puertorriqueños colaborar y ser parte de la solución. Sin embargo, las medidas legislativas aquí en consideración descansan demasiado en los comercios y, por ende, en los ciudadanos. Consideramos que la carga también debe recaer en los participantes del plan de retiro y en el gobierno (de forma amplia, incluyendo la Universidad, las corporaciones públicas y los municipios) quienes tienen que mejorar su desempeño en estas áreas. Sugerimos que el Estado sea enérgico en cobrar aquellas partidas que se le deben al Sistema y no le han sido pagadas. La solución a los problemas de Puerto Rico no debe caer solo en los contribuyentes responsables, sino que se deben traer al Sistema aquellos que no cumplen con sus obligaciones.

Asimismo, entendemos que cualquier proyecto que contemple la Legislatura debe contener un componente de ahorro de gasto gubernamental. El manejo responsable del Estado de los fondos del pueblo de Puerto Rico es sumamente importante. No se debe pedir sacrificio al pueblo sin que el Gobierno se comprometa a manejar los fondos del erario adecuadamente. También es sumamente importante que el proyecto a considerar contenga un componente de fiscalización de parte del Departamento de Hacienda. Para que todos seamos parte de la solución se tiene que aumentar la base fiscal y eso requiere esfuerzos gubernamentales.

De otra parte, y de aprobarse los proyectos de ley en consideración, en la medida que éstos tienen el propósito de cuadrar el déficit del Sistema de Retiro, el cien por ciento (100%) de lo cobrado debe ser destinado a la ASR y ninguna porción al fondo general. Además, consideramos que todas las medidas deben tener una vigencia temporera y detenerse de forma automática tan pronto se alcancen unas métricas predeterminadas una vez cumplan su propósito.

Por último, entendemos que la solución a esta situación se tiene que ver como una reforma integral del Sistema de Retiro y no con medidas individuales que sólo se limiten a solucionar partes del problema. En estos momentos, las medidas objeto de consideración pretenden atender el asunto de los recaudos necesarios para aportar dinero al Sistema de Retiro, todos y cada uno de estos proyectos de ley tienen el mismo propósito, esto es, allegar recursos al Sistema. Sin embargo, ninguna de las medidas en consideración agrupa o contempla todos los problemas del Sistema de Retiro ni presenta soluciones completas e integradas para dicho problema.

Por tal razón, el Colegio de CPA no puede endosar estos proyectos de ley ya que consideramos que los mismos no atienden la crisis del Sistema de Retiro en su totalidad y no es posible cuantificar su impacto. No obstante, lo anterior no implica que las ideas que traen estos proyectos se deben descartar por completo. Consideramos que aquellas alternativas plasmadas en estas medidas que muestren ser factibles deberían ser incluidas como parte de un proyecto total e integral para la solución del problema.

Por las razones antes expuestas, el Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico no endosa la aprobación de los Proyectos de la Cámara 916, 12, 896 y 917. Agradecemos la oportunidad que nos ofrecen para presentar nuestros comentarios en relación a estos proyectos de ley. Asimismo, le expresamos nuestra disposición para aclarar cualquier información que estimen pertinente sobre este particular.

Atentamente,

CPA Kenneth Rivera Robles
Presidente