



31 de mayo de 2022

Hon. Migdalia I. González Arroyo
Presidenta
Comisión de Asuntos Municipales y de Vivienda
Senado de Puerto Rico
PO Bo 9023431
San Juan PR 00902-3431

Re: P. del S. 532

Estimada señora presidenta y Miembros de la Comisión:

Se nos ha referido para evaluación y comentarios la medida de referencia, según enmendada en el entrillado electrónico de 16 de mayo de 2022, la cual tiene el propósito de enmendar el inciso (a) subinciso (1) y el inciso (h), del artículo 7.200 de la Ley 107-2020, conocida como “Código Municipal de Puerto Rico” a los fines de autorizar a los municipios a establecer el pago de patentes en aquellos casos donde el negocio o industria tenga actividad económica en su municipio, pero no tengan establecimiento comercial, oficinas o casas principales en esa demarcación territorial; y para otros fines.

A tenor con la Exposición de Motivos de la presente medida, la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico establece que el poder de “imponer y cobrar contribuciones y autorizar su imposición y cobro por los municipios se ejercerá según se disponga por la Asamblea Legislativa, y nunca será rendido o suspendido” Artículo VI, Sección 2, de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. De este modo, se autoriza a la Asamblea Legislativa a delegar a los municipios el poder de imponer contribuciones.

La Ley 107-2020, según enmendada, conocida como “Código Municipal de Puerto Rico”, dispone que los municipios quedan investidos de la autoridad para imponer contribuciones de conformidad con el Código y, con el ordenamiento jurídico vigente, siempre que sea dentro de sus límites jurisdiccionales y sobre materias que no sean incompatibles con la tributación del Estado.

Las patentes municipales nacen debido a que se produce un ingreso producto de las operaciones de una industria o negocio llevadas a cabo dentro de un municipio, atribuyéndose principalmente la actividad comercial a aquellos municipios donde el contribuyente mantiene su presencia física mediante oficinas o establecimientos comerciales. Esta situación ha colocado en desventaja a los municipios en donde negocios o industrias llevan a cabo actividades económicas, pero no tienen establecimiento u oficina en Puerto Rico o en el municipio. No obstante, estos negocios se benefician económicamente del ingreso que generan producto de las operaciones económicas llevadas a cabo dentro del territorio del municipio.

La presente medida, según concluye la Exposición de Motivos del proyecto de ley, indica que el pago de patentes que autoriza la medida no es adicional al que pagarían en el municipio en donde ubican sus oficinas principales, más bien sería el pago de la porción correspondiente a los ingresos generados en esa jurisdicción municipal. De esa manera, ese municipio de cuyo territorio se benefició ese comerciante recibe como patente lo que le corresponde. Ello, con el fin de contribuir al sostenimiento de los servicios esenciales de los municipios y se promueve y estimula el desarrollo económico.

Comentarios Generales

El Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico (“Colegio de CPA”), como institución, es una entidad cuya visión incluye velar por el desarrollo socioeconómico de Puerto Rico. A tenor con esta visión, apoyamos toda medida que simplifique las aplicaciones jurídicas en temas que beneficien el desarrollo socioeconómico en Puerto Rico. No obstante, y a pesar de que la medida ante nos pretende tener una intención loable, debemos forzosamente concluir que su redacción no logra atender los objetivos que persigue, por lo que no recomendamos que se continúe con su trámite legislativo en esta etapa de los procedimientos.

Comentarios Específicos

Nuestra matrícula conoce de primera mano en torno a las operaciones diarias que llevan a cabo nuestros comerciantes en beneficio de la economía de Puerto Rico. Es por ello por lo que, en primer lugar, los asuntos relativos a la patente municipal, contenidos en el Código Municipal, deben ser objeto de un análisis holístico, que atempere sus disposiciones a la realidad actual de cómo se llevan a cabo negocios en la isla. Ello, porque, de la manera en que las disposiciones están redactadas al presente, en ocasiones sus disposiciones se han tornado obsoletas con el transcurso del tiempo y los cambios tan dramáticos en cómo se llevan a cabo los negocios.

A tenor con esta realidad, debemos puntualizar que, previo a considerar medidas como la presente, recomendamos que los esfuerzos se enfoquen en el establecimiento de algún mecanismo mediante el cual el contribuyente sólo realice un pago centralizado de patente municipal, y luego que los municipios redistribuyan de acuerdo con el volumen. Esto, persiguiendo como uno de los objetivos el simplificar el sistema contributivo. De la forma en que está redactada la presente medida, se le impone una carga onerosa al contribuyente, afectando la eficiencia de sus operaciones al requerir emisión de múltiples pagos y planillas a distintos municipios por el mismo concepto.

La patente municipal, de la forma en que opera en la actualidad, carece de uniformidad en su aplicación. Ello produce mucha dificultad para atribuir porciones de ésta entre municipios, incluso para aquellas entidades con presencia física, lo que ha ocasionado en algunos casos controversias a disiparse en los tribunales. Por lo tanto, una enmienda como ésta, sin efectivamente lograr un sistema confiable, eficaz y uniforme mediante un solo pago de patentes, el cual eventualmente sea distribuido a los municipios aplicables, pudiera ser imposible de ejecutar.

De otra parte, el proyecto pretende eliminar el requisito de presencia en un municipio para estar sujeto a patente en dicha demarcación territorial. A su vez, se utiliza el término “actividad económica” para determinar si el negocio está sujeto a patente en el municipio. Sin embargo, no define lo que es “actividad económica” para estos fines.

Por otro lado, aunque en la Exposición de Motivos se indica que la contribución que se pretende establecer con esta medida no es una adicional a la ya establecida, el proyecto no es claro en cómo se atenderá dicha cuantía pagada. De acuerdo con nuestra experiencia, ciertos municipios imponen patente a sus contratistas y la misma no necesariamente es acreditable contra la declaración de volumen de negocios a otros municipios, llevando a que en ocasiones se pague doblemente la patente. De este modo, la medida sugiere, dependiendo de lo que finalmente se defina como actividad económica, que un contribuyente tendría que hacer un listado de los clientes y actividades por municipio a fin de determinar cuánto le factura a cada cual. Evidentemente, esto causará muchas más controversias a los contribuyentes, complicaría el proceso ante la falta de uniformidad y especificidad en la ley, los municipios donde el comerciante mantiene localidades y presencia física no estarán dispuestos a reducir su proporción de cobros por concepto de patentes municipales, lo que encarecerá su costo de operación y causaría una situación de “doble tributación”.

En particular, la ley actual en ciertas circunstancias ha provocado cuestionamientos y controversias en cuanto a la determinación de a cuál

municipio le corresponde la contribución, una determinación que se lleva a cabo en ocasiones a tenor con los pies cuadrados y las ventas directas de la entidad. De este modo, la medida propuesta parece imprimir una complejidad adicional al determinar cuál es la “actividad económica” que produce el ingreso y que ha de redundar en la distribución de la patente al municipio correspondiente. Por ejemplo, el comerciante que mantiene su inventario en un municipio, la tienda donde vende sus artículos se encuentra en otro municipio y lo entrega en un municipio distinto a los primeros dos, no quedaría claro a qué municipio le correspondería la patente, de acuerdo con la forma en que está redactada la medida.

A su vez, en cuanto al lenguaje, debemos señalar que la medida no establece claramente el período para determinar el Volumen de Negocio. En específico, se indica que “[e]n el caso de aquellos negocios o industrias que no tengan establecimiento ni oficina en Puerto Rico o en el Municipio donde realizaron la actividad económica, **el cómputo de la patente se hará tomando el volumen de negocio de la actividad que genera en el municipio durante el periodo contributivo del año natural a la fecha de radicación de la patente** (Énfasis nuestro). En la medida que haya un disloque en la aplicación de definiciones, dificulta las operaciones comerciales de nuestros comerciantes, haciendo más oneroso operar en la isla, en momentos históricos en que han sido impactados por múltiples situaciones, tales como huracanes, terremotos, pandemia, así como los altos costos de la gasolina, que genera un impacto adverso en una pluralidad de servicios.

En síntesis, a no ser que la imposición propuesta por el proyecto venga acompañada de disposiciones dirigidas a garantizar la simplificación del sistema contributivo de la Isla, armonizando la recolección de información entre el Departamento de Hacienda y los municipios, la aprobación de estas disposiciones implicará un impuesto indirecto a los negocios, ya que se ignora el componente de costo de cumplimiento que cualquier negocio puede tener. Es evidente que estas medidas ocasionarían el tener que incurrir en costos adicionales administrativos de cumplimiento, incluyendo el llevar una contabilidad por municipio. Disposiciones que han de afectar a todos los comerciantes destacando que afectarán particular y adversamente a microempresas y negocios nacientes, quienes pueden incurrir en actividades “incidentales” en diversos municipios, meramente por dar la milla extra por desarrollar una buena imagen ante su clientela.

A su vez, prevemos que habrá una carga adicional en el monitoreo de las actividades en diversos municipios y una complejidad adicional en la planilla a rendir, por lo que todo esto reiteramos que redundará en tiempo y costos

adicionales para los negocios. Sobre ello, el impacto en el gasto de cumplimiento en los negocios pudiera ser incluso mayor que el impacto que busca tener la redistribución del ingreso de patente municipal.

Entendemos que, de la forma en que está redactada la medida, la imposición de la patente en esencia creará una problemática de nexos que eventualmente pudiera terminar en los tribunales.

Otro problema con la enmienda propuesta mediante el P. del S. 532 es que mantiene la frase que dispone “***Esta fórmula no se aplicará a los negocios cuyo volumen de negocios pueda determinarse, según lo establecido en los párrafos (a) a (g) de esta cláusula***”. Con este lenguaje, la experiencia en los casos resueltos en los Tribunales de Puerto Rico ha sido que sería muy difícil que aplique un prorrateo, ya sea a base de los pies cuadrados o la actividad económica.

Como esta Asamblea Legislativa conoce, recientemente fue publicado por el Comité de Reforma Contributiva el *Informe Preliminar al Gobernador del Grupo Asesor para Simplificar y Mejorar el Sistema Contributivo en Puerto Rico*. Por lo tanto, previo a considerar cualquier medida que pretenda tener un impacto contributivo, debe verse a la luz de las observaciones y recomendaciones presentadas en los informes que produjo el comité.

Finalmente, el proyecto delega al Departamento de Hacienda la responsabilidad de manejar su implementación, sin asegurarse que existen los recursos para esto y ordena un intercambio de información que sería innecesario si existiera una plataforma unificada. Ante dichas disposiciones, recomendamos que la medida sea evaluada por dicha entidad gubernamental.

Cumplimiento con PROMESA: Impacto Fiscal

El Colegio de CPA recomienda que se indague sobre el impacto fiscal que tendría la aprobación de esta medida de acuerdo con lo que le será requerido por la Sección 204(a)2)(A) de la Ley PROMESA. Esta sección requiere que cualquier ley aprobada por la Legislatura de Puerto Rico deberá ser presentada por el Gobernador a la Junta de Supervisión junto con un estimado de costos y un certificado de cumplimiento con el Plan Fiscal.

Conclusión

Por lo antes expuesto, el Colegio de CPA **no recomienda** que se continúe con el trámite legislativo de esta medida. Como siempre, ponemos a la disposición de

Hon. Migdalia I. González Arroyo
Comisión de Asuntos Municipales y de Vivienda
Ponencia del Colegio de CPA
P. del S. 532
Página **6** de **6**

esta Honorable Comisión los recursos técnicos del Colegio de CPA para colaborar en el continuo desarrollo de ésta y otras medidas legislativas.

Cordialmente,



CPA Oscar E. Cullen
Presidente