

Voz y Acción de la Empresa Privada



PO BOX 9024033 SAN JUAN PR 00902-4033
CALLE TETUÁN #100 VIEJO SAN JUAN PR 00901
www.camarapr.org
787-721-6060 | Fax: 787-723-1891



4 de noviembre de 2015

Hon. José Nadal Power
Presidente
Comisión de Hacienda y Finanzas Públicas
Senado de Puerto Rico
El Capitolio
San Juan, Puerto Rico 00901

Estimado señor Presidente:

Comparece ante usted, el **Lcdo. Héctor Mayol**, expresidente y director ejecutivo de la Cámara de Comercio de Puerto Rico (CCPR), en compañía del **CPA David Rodríguez**, presidente del Comité de Asuntos Contributivos, el **Lcdo. Ramón Pérez Blanco**, representante de las Asociaciones Afiliadas en la Junta Directiva de la CCPR y la **Lcda. Eunice S. Candelaria**, directora Departamento de Asuntos Legales y Legislativos de la CCPR.

Antes que todo, deseamos expresar nuestro agradecimiento a la Comisión de Hacienda y Finanzas Públicas por la invitación que nos hiciera para presentar nuestros comentarios y recomendaciones sobre el Proyecto del Senado 1513 (en adelante P. del S. 1513), el cual tiene como propósito crear la **“Ley de Responsabilidad Fiscal y Revitalización Económica de Puerto Rico”**.

Comenzamos con revisar el Propósito de la medida y nos encontramos que tiene como fin *“...establecer la política pública, las definiciones y normas de interpretación de esta Ley, crear la “Junta de Supervisión Fiscal y Recuperación Económica de Puerto Rico”, requerir la presentación a dicha Junta de un Plan de Crecimiento Económico y Fiscal consolidado de cinco años para el Estado Libre Asociado; requerir a la Junta revisar y aprobar el Plan de Crecimiento Económico y Fiscal si cumple con los objetivos establecidos en esta Ley, requerir a ciertas entidades gubernamentales presentar sus presupuestos anuales a la Junta para que esta determine si dichos presupuestos cumplen con el Plan de Crecimiento Económico y Fiscal, requerir a la Junta supervisar el cumplimiento con los presupuestos aprobados e imponer ciertos mecanismos de control de gastos...”* entre otros.

Expresa en su Exposición de Motivos que la Ley propuesta está diseñada para contrarrestar la crisis fiscal inmediata del Estado Libre Asociado de Puerto Rico mediante *“la creación de una entidad independiente no político partidista compuesta por cinco miembros, que se conocerá como la “Junta de Supervisión Fiscal y Recuperación Económica de Puerto Rico” (“Junta”). Esta recibirá y aprobará un “Plan de Crecimiento Económico y Fiscal” (“Plan”) consolidado de cinco años para el ELA y sus instrumentalidades, el cual deberá cumplir con los objetivos expuestos en esta Ley. Al mismo tiempo, esta medida incluye*

disposiciones encaminadas a que se exija que el ELA y ciertas entidades gubernamentales preparen presupuestos anuales que cumplan con el Plan y obtengan de la Junta una certificación de cumplimiento de su presupuesto anual antes de ser presentado a la Asamblea Legislativa. La Junta, además, tendrá la facultad de supervisar el cumplimiento con los presupuestos aprobados y con las otras medidas no presupuestarias incluidas en el Plan, y recomendará al Gobernador y a la Oficina de Gerencia y Presupuesto (“OGP”) la implantación de medidas presupuestarias. Por último, la Junta podrá imponer ciertos mecanismos automáticos de control de gastos y otras medidas para atender el incumplimiento con los presupuestos o con el Plan.”

Además, en el **Artículo 104. Supremacía sobre otras Leyes**, la propuesta Ley establece que se hace de conformidad con el poder de razón de Estado, del Estado Libre Asociado, y sus disposiciones relativas a la evaluación y aprobación de los presupuestos. Por ese motivo, la ley que crea la Junta tendría supremacía sobre otras leyes con las que esté en conflicto, (y cito:) “...en caso de que las disposiciones de esta Ley estén en conflicto con las disposiciones de cualquier otra ley, las disposiciones de esta Ley prevalecerán. Disponiéndose, sin embargo, que esta Ley no pretende sustituir las disposiciones de la Ley 66-2014 ni las disposiciones de la Ley 103-2006 que no se derogan expresamente en esta Ley”, cierro la cita.

Estipula, además, que los miembros y las personas que trabajen para la Junta, tendrán inmunidad contra demandas por trabajos hechos en buena fe y cualquier acción interpuesta tendrá que ser desestimada. El **Artículo 106 del P. del S. 1513** puntualiza que “Ninguna persona, incluyendo los miembros de la Junta, será responsable a otra persona o entidad por -y sin previo aviso u orden será exonerado de- acciones y omisiones, de buena fe y en su capacidad y bajo su autoridad en conexión con, relación a, que surjan bajo, o según permitido por, esta Ley, en ausencia de prueba clara y convincente de negligencia crasa que conlleve una indiferencia temeraria hacia sus deberes y la omisión de llevarlos a cabo.”

A lo anterior, nos llama también la atención que la propuesta Ley, en su **Artículo 201. Creación de la Junta y Disposiciones Generales**, en el inciso **c) EXCLUSIÓN DE CIERTAS LEYES** señala que “para promover su independencia administrativa” la Junta estará exenta de leyes que rigen la ética y las contrataciones, tales como las siguientes **ONCE LEYES**: la Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (Ley Núm. 184-2004); la Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público de Puerto (Ley Núm. 45-1988); la Ley de Parámetros Uniformes en los Procesos de Contratación de Servicios Profesionales y Consultivos para las Agencias y Entidades Gubernamentales del Estado Libre Asociado (Ley Núm. 237-2004); la Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico (Ley Núm. 230 de 23 de julio de 1974); la Ley para Reglamentar Ciertos Contratos Gubernamentales de Financiamiento y Arrendamiento de Bienes Muebles (Ley 265-2003); la Ley Orgánica de la Oficina de Gerencia y Presupuesto (Ley Núm. 147 del 18 de junio de 1980); la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988); la Ley del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (Ley 209-2003); la Ley del Proceso de Transición del Gobierno (Ley Núm. 197-2002); la Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico (Ley Núm. 1-2012) y la Ley del Fiscal Especial Independiente (Ley Núm. 2 de 23 de febrero de 1988).

Entendemos que dar inmunidad a los miembros y personas que trabajen para la propuesta Junta, eximiéndoles de leyes que rigen la ética y las contrataciones, deja meridianamente claro que la Junta no

tendría que rendirle cuentas a nadie. Esto lacera toda credibilidad en los procesos y ante los mercados financieros.

Por otro lado, en el **Artículo 202. MIEMBROS DE LA JUNTA**, el inciso a) COMPOSICIÓN, estipula que la Junta *“tendrá cinco miembros nombrados por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado. El Gobernador podrá, a su discreción, consultar una empresa de reclutamiento de ejecutivos de renombre o a cualquier otro tercero independiente para seleccionar los miembros”*, quienes fungirán como tal por cinco años. Deberán tener al menos 10 años de experiencia en áreas relacionadas con finanzas, no haber trabajado en el Gobierno en los últimos cinco años ni tener inversiones en compañías que tengan más de 10% de inversión en entidades gubernamentales.

Entre las funciones de la Junta se encontraría la de: i) recibir el Plan de Crecimiento Económico y Fiscal, evaluarlo, hacer recomendaciones y aprobar el mismo; ii) repasar los estados financieros del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y de todas sus entidades con el propósito de ver cuáles de estas entidades no cumplen para decidir si se ponen bajo el ojo fiscalizador; iii) recibir los presupuestos *cash basis* y *accrual basis* de las agencias. La Junta tendría que hacer un juicio para determinar cuáles no cumplen con los objetivos; tendría que designar una Entidad Supervisada como Entidad Fiscalizada; y, iv) emitir avisos de incumplimiento, señalamientos iniciales de incumplimiento o señalamientos de incumplimiento.

Si la Junta certifica el cumplimiento de una Entidad Fiscalizada con el Plan la Ley le permitiría a las entidades fiscalizadas liberar las cuantías en reserva en escalas trimestrales. De no cumplir, la Ley determina que no pueden utilizar las cantidades en reserva. Si tiene déficit utilizaría las asignaciones suspendidas *“across the board”*.

De igual manera, si la Junta determinase que una entidad fiscalizada está reportando ingresos recibidos por debajo del estimado del presupuesto para dicho periodo, o que los gastos pagados (*“cash basis”*), o los gastos incurridos son mayores a los presupuestados, la Junta emitiría un aviso de incumplimiento y notificaría de ello al Gobernador y a OGP. Si la entidad no subsana el incumplimiento, se arriesgaría a perder fondos y asignaciones.

En el caso de corporaciones públicas, dichas entidades estarían prohibidas de otorgar cualquier contrato en exceso de \$100,000, o participar en cualquier transacción financiera sin tener aprobación de la Junta.

En cuanto a la preparación del Presupuesto del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, la medida le impone al Gobernador validar el mismo con un consultor independiente, el cual sería seleccionado por la Junta de Supervisión Fiscal mientras esté vigente. También debe establecer los supuestos a base de los cuales se hace la proyección de ingresos y estar desglosado mes a mes. El estimado de ingresos deberá excluir el estimado de reintegros y las cantidades a ser depositadas en cualquier fondo especial creado por ley.

Esta Ley estipularía que la Junta contaría con una **asignación mensual recurrente** de un millón de dólares (\$1,000,000) para cubrir los gastos operacionales, tales como la compensación de sus miembros, gastos de personal, servicios profesionales y de consultoría, seguros y otros servicios a ser provistos por

o en nombre de la Junta. Esto es el equivalente a unos \$60 millones en 5 años. En ningún lugar de la medida se obliga a identificar de qué partida presupuestaria saldría este dinero.

Por otro lado, la Junta propuesta podría celebrar vistas en cualquier momento o lugar, tomar testimonios, recibir evidencias que estime apropiada; tomar juramentos o declaraciones a los testigos que comparezcan ante ella y requerir información que sea necesaria para llevar a cabo su labor.

Para la Cámara de Comercio de Puerto Rico y su Junta Directiva, entendemos que no es necesario crear una Junta “criolla” fiscalizadora, como esta, para ejercer las funciones arriba descritas. Lo que sí es necesario, es encaminar a Puerto Rico y al gobierno para que resuelva la situación fiscal actual con medidas efectivas de recaudo, control del gasto público, un ambiente de negocio propicio para la creación de empleos y a la inversión, que nos lleve hacia la recuperación económica tan deseada.

El Artículo 208 de la medida, Inciso (b) establece que los objetivos del Plan de Crecimiento Económico y Fiscal deben ser:

- i. implantar reformas estructurales con el fin de reestablecer el crecimiento económico y la competitividad en el Estado Libre Asociado,
- ii. eliminar las brechas de financiamiento y reducir la carga de la deuda de las Entidades Supervisadas a niveles sostenibles y
- iii. regenerar la credibilidad institucional de las Entidades Gubernamentales al optimizar el proceso de formulación y ejecución de presupuestos y la transparencia de la información.

Al presente, la Rama Ejecutiva, cuenta con agencias, tales como, la Oficina de Gerencia y Presupuesto, la Junta de Planificación y el Instituto de Estadísticas por mencionar alguna de ellas las cuales tienen la responsabilidad en ley de asegurar el cumplimiento de los objetivos que se buscan en el Plan de Crecimiento Económico y Fiscal. Una verdadera Junta de Supervisión Fiscal tendría la potestad de actuar sobre los presupuestos de las agencias y ese poder, en la actualidad, recae en la Oficina de Gerencia y Presupuesto. Tan es así, que la Ley 66 – 2014, implementa medidas de índole gerencial que van dirigidas a la sana administración fiscal en elementos de control de gastos y de gerencia financiera. Esto incluye normativa presupuestaria tales como prohibición de sobregiros presupuestarios, de certificaciones de fondos en proyección de sobregiro, transacciones sin autorización de la Oficina de Gerencia y Presupuestos o la Oficina del Gobernador, y otras. En general, la Asamblea Legislativa consideró la aprobación de esa ley como una herramienta, no para proveer flexibilidades adicionales en la administración pública, sino como reforzar las estructuras de control fiscal.

En la Cámara de Comercio de Puerto Rico entendemos que Puerto Rico necesita un nuevo modelo de desarrollo económico, que desmantele barreras arancelarias en favor del libre comercio, habilite una salud fiscal sólida, condiciones de estabilidad política, credibilidad ante los mercados financieros, infraestructuras modernas y costo-efectivas, en ambientes reglamentarios atractivos, con clases empresariales emprendedoras y fuerzas trabajadoras diestras. El modelo económico existente—que sirvió en otra época cuando la Isla se definía como una jurisdicción de mano de obra barata y beneficios

contributivos—ya no responde a la realidad de un nuevo orden económico mundial caracterizado por mercados abiertos e integrados por una revolución tecnológica digital.

En Puerto Rico, la historia reciente ha sido otra. Durante los últimos 10 años, el PIB se ha contraído en un 15%; la deuda pública supera el PIB y el gobierno no tiene acceso al mercado de capital; la población se ha reducido en un 10%; el capital nativo se ha contraído en más de \$50B; la tasa de participación laboral ha descendido hasta un 39%; y el aprovechamiento académico de los estudiantes sigue en deterioro.

La Administración actual ha tratado de contrarrestar esta tendencia mediante la implantación de medidas agresivas de la Administración anterior y del actual Gobierno, como: la **Ley 20 del 2012** – para facilitar la exportación de servicios mediante atractivos incentivos contributivos; la **Ley 22 del 2012** – para atraer inversionistas del exterior mediante la exención al ingreso pasivo; **Ley 1 del 2013** – Ley de Empleos Ahora; la **Ley 32 del 2014** – Ley para la Promoción de la Industria de Naves Aéreas; y la **Ley 237 del 2014** – para facilitar Alianzas Público Privadas (APPs) de menor escala.

A pesar de este esfuerzo, Puerto Rico sigue perdiendo terreno como destino de inversión ante otras jurisdicciones en las Américas y en el mundo. Según el Banco Mundial (en su informe anual “**Doing Business 2015**”) Puerto Rico ubica en la posición #47 (de 189) para hacer negocios en el mundo, (justo después de Rwanda (#46), antes de Rumanía (#48), y muy distante de los EEUU (#7). En términos específicos, Puerto Rico ubica en la posición #158 en permisos de construcción; #133 en pago de contribuciones; y #163 en el registro de la propiedad.

Vemos, también, que para el World Economic Forum (según su “**Global Competitiveness Report 2014-15**”), Puerto Rico es la jurisdicción #32 (de entre 144 países) más competitiva del mundo. Ese resultado, como promedio de varios indicadores, se afecta por el resultado de varios sub-indicadores (todos en el sector público) que nos colocan en lugar #138 en reglamentación gubernamental; #116 por sus tasas contributivas; #94 por la reglamentación laboral (prácticas de empleo y cesantías); y #86 por la calidad de su educación.

También, aunque Puerto Rico no es una de las jurisdicciones evaluadas, en su informe anual “**2015 Index of Economic Freedom**” (IEF), el Heritage Foundation hace una clasificación o “*ranking*” de 178 países a base de su ‘Índice de Libertad Económica’ (índice que se determina para cada país según su: apertura de los mercados, eficiencia reglamentaria, **intervención y gasto del gobierno**, y calidad del sistema de ley y orden—incluyendo el nivel de corrupción). Según concluye, los países más libres del mundo (que incluyen a Hong Kong, Singapur, Nueva Zelanda, Australia, Suiza, Canadá, Chile, y EEUU—este último en la posición #12) tienen también las economías más prósperas y productivas, y los estándares de vida más altos para sus poblaciones.

Sobre el “Index of Economic Freedom”, es interesante destacar que, en América Latina, los únicos dos países que lograron una posición entre los primeros 35 países con ambientes económicos definidos como “*Free*” o “*Mostly Free*” fueron Chile (#7) y Colombia (#28), ambos con ritmos importantes de crecimiento económico.

Un cambio de paradigma es necesario

El nuevo orden económico global—definido fundamentalmente por una mayor tendencia hacia un mercado libre, el movimiento instantáneo de capital, y el uso cada vez mayor de la tecnología—ha obligado a todas las jurisdicciones del mundo a repensar sus modelos de desarrollo económico. Según el *McKinsey Global Institute*, las fuerzas que más están definiendo las realidades sociales y las oportunidades económicas en el mundo son: (i) el movimiento hacia los centros urbanos (por lo que se espera que para el 2025 la mitad del PIB mundial se produzca en solo 440 ciudades de países con economías emergentes); (ii) una aceleración en los cambios tecnológicos—lo que seguirá transformando a las empresas; (iii) una población envejeciente en crecimiento—lo que requiere enormes aumentos en productividad para evitar contracciones económicas; y, (iv) un aumento en la interconectividad de data, comercio, capital, y gente.

Aquellas jurisdicciones que, por consideraciones políticas o económicas, sigan rechazando hacer los ajustes necesarios para responder a esta nueva realidad y para competir con “*personas y empresas del otro lado del planeta*”, ponen en riesgo la viabilidad de sus economías y el bienestar de sus ciudadanos.

El reciente colapso de Grecia es un ejemplo del destino que le depara a economías desarrolladas que le den la espalda al nuevo orden económico mundial. Con una población de 11.3M de habitantes y una deuda soberana de €340Bn (o \$380Bn) —cifra equivalente al 150% de su PIB—Grecia no tuvo más remedio que reconocer los muchos años de política fiscal de excesos y someterse a las exigencias de sus acreedores. El rescate que acordó con la Unión Europea exige ahora un plan de austeridad y unas reformas (**con dramáticas reducciones de gasto público y de pago de pensiones, la privatización de muchos servicios, y enormes cambios estructurales**) que son más profundas y dolorosas que las que hubieran tenido que implantarse si las mismas se hubieran hecho hace varios años. [Es importante destacar que, en el Index of Economic Freedom, Grecia ubica en la posición #130—en el grupo de los países “*mostly unfree*”].

Por otro lado, no vemos en el P. del S. 1513, análisis alguno que sustente la creación de la “Ley de Revitalización Económica de Puerto Rico”. El tema contributivo, que tan adversamente afecta al sector de negocios del país no es siquiera considerado en el proyecto. Peor aún, en nuestra Cumbre 2015: Empresa Privada y Gobierno —en la cual alguno de ustedes participaron hace unos días—revisamos con detenimiento aspectos contributivos que todavía afectan el clima de negocios en Puerto Rico, y **que había sido traído a su atención en la Cumbre de 2014.**

Veamos, brevemente, algunos de los acuerdos contraídos entonces y que aún permanecen sin progresar, ocasionando un obstáculo adicional al ambiente de negocios del país. Estos son: Reducción de tasas contributivas corporativas; lo cierto es que aumentó la escala de 25 por ciento a 39 por ciento. La misma suerte corrió con la derogación del Impuesto sobre Ventas y Uso (IVU) en el muelle, que se había acordado derogar. Resultado: permanece en el Muelle. Eliminación de las Planillas del IVU Municipal - No se eliminó; Reforma de las Contribuciones sobre la Propiedad Mueble - No se ha logrado, específicamente la de eliminar la contribución sobre los inventarios; Establecimiento de Topes a las Tasas Municipales sobre Propiedad Mueble. No se ha legislado; Reforma del Sistema de Contribución sobre la Propiedad Inmueble. No se ha legislado; Reforma Municipal. No se ha legislado o considerado la fusión de la administración de Municipios, organizados por no más de 15 consorcios, entre otros.

A pesar de lo anterior, este año en la Cumbre 2015, se trajo ante su consideración temas que afectan adversamente la revitalización de nuestra economía, como son las exenciones en servicios, por la problemática en la interpretación de las exenciones, o la imposición y cobro del IVU en una zona libre ¿quién sería el responsable de su imposición? Ante la falta de efectivo necesario para el funcionamiento del gobierno, ¿Qué alternativas viables están estudiando? No olvidemos que las exenciones aprobadas bajo el proyecto de enmiendas técnicas (Ley 159 del 2015) sobre el Impuesto sobre Ventas y Uso en servicios, reducen el estimado de recaudación necesario por aproximadamente \$80 millones de dólares. Se entiende que dentro del mismo proyecto, se crea un plan de incentivos de emisión de dividendos a una tasa contributiva reducida de 8% hasta diciembre 2015. De este plan se esperan recibir unos \$50 millones. Esto resulta en una deficiencia proyectada de aproximadamente \$30 millones de dólares, los cuales no se recibirán y afectarán aún más el flujo de efectivo del gobierno.

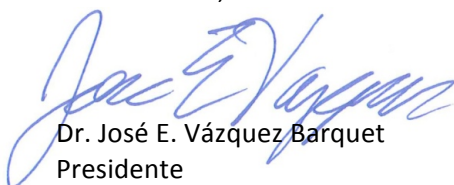
También, bajo una potencial creación de “Ley de Revitalización Económica de Puerto Rico” entendemos que es necesario preguntarles ¿qué alternativas se han evaluado a la sustitución del impuesto a las entidades foráneas bajo la Ley 154, del 4 por ciento?

Finalmente, respecto al tema contributivo desde la perspectiva de una ley de revitalización económica, hacemos un llamado a que examinen las siguientes recomendaciones expuestas en la Cumbre 2015, y que se resumen como sigue: Simplificar el cumplimiento del IVU Municipal; consolidar planillas con pagos directos del CRIM a los municipios, tanto mueble como inmueble y la eliminación o la reestructuración de estos impuestos; Analizar el impuesto total contributivo buscando un balance por segmentos; Obtener información gerencial, medidas o métricas en el Departamento de Hacienda que ayuden a la administración del Departamento de Hacienda en términos operacionales y administrativos; y que las políticas públicas contributivas sean unas que le den certeza al empresario para fomentar el desarrollo económico ante la inversión local y foránea.

Finalmente, ante la ausencia de un proyecto que exprese claramente la necesidad de crear y justificar una Junta Fiscalizadora criolla, que revitalice efectivamente el ambiente económico de Puerto Rico —y por todo lo antes expuesto— la Cámara de Comercio de Puerto Rico **no avala la aprobación del P. del S. 1513**. Entendemos que es de credibilidad cuestionable la forma en que se pretende crear esta Junta y que no proveerá la certeza que se busca ante los mercados financieros. Tampoco se puede definir de la medida cómo esta Junta resolvería que Puerto Rico tenga un equipo confiable frente a los mercados financieros, ni cómo ayudaría a revitalizar la economía del país.

Con esto concluimos nuestros comentarios a tan importante proyecto de ley. Agradecemos a esta distinguida Comisión la oportunidad que nos ha ofrecido de presentar nuestras recomendaciones y observaciones. Quedamos a la orden para contestar sus preguntas.

Cordialmente,



Dr. José E. Vázquez Barquet
Presidente