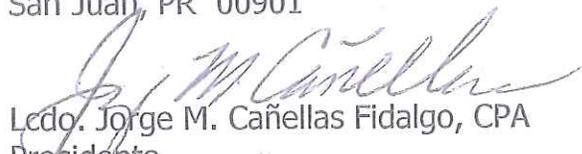




**CÁMARA DE COMERCIO
DE PUERTO RICO**

13 de agosto de 2013

Sr. Javier Gutiérrez Aymat
Presidente
Comisión de Hacienda, Fondos Federales y Asuntos del Contralor
Municipio Autónomo de San Juan
San Juan, PR 00901


Lcdo. Jorge M. Cañellas Fidalgo, CPA
Presidente
Cámara de Comercio de Puerto Rico


Lcda. Olga M. de la Torre Maldonado
Directora
Asuntos Legales y Legislativos
Cámara de Comercio de Puerto Rico

Resolución Núm. 81, Serie 2012-2013

Agradecemos la oportunidad que se nos brinda de expresar nuestros comentarios en torno a la Resolución núm. 81, Serie 2012-2013, para ordenar a la Comisión de Hacienda, Fondos Federales y Asuntos del Contralor, a que realice un estudio sobre el ordenamiento jurídico municipal y la implantación de todo lo relacionado al recaudo, captación y fiscalización del 1% del impuesto de ventas y uso por parte del Municipio de San Juan, y de las asignaciones que ha recibido el municipio producto de la distribución del .5% que administra el Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico para distribuir entre los municipios.



Voz y Acción de la Empresa Privada

101 BOX 9034033 SAN JUAN, PR 00903-4033 | CALLE TETUAN #100 VIEJO SAN JUAN, PR 00901 | www.camara.org
787-214-0060 | Ext. 787-723-2891 | camara@camara.org

Comparece el licenciado Jorge M. Cañellas Fidalgo, CPA y presidente de la Cámara de Comercio de Puerto Rico ante esta Honorable Comisión y muy respetuosamente exponemos nuestros comentarios a su consideración.

La Cámara de Comercio de Puerto Rico es una entidad sin fines pecuniarios que agrupa sobre 1,100 empresas y sobre 30 asociaciones afiliadas. Es el portavoz de los negocios en Puerto Rico, representando a todas las actividades comerciales, industriales, profesionales y los que constituyen la base fundamental de la economía puertorriqueña. Nuestra misión es promover el fortalecimiento de la empresa privada y la integración multisectorial para fomentar el desarrollo socioeconómico sostenible de Puerto Rico y una mejor calidad de vida.

La labor diaria que lleva a cabo la Cámara de Comercio de Puerto Rico (CCPR) se basa principalmente en el estudio de problemas que afectan directa o indirectamente el sector privado de la economía. En este esfuerzo se considera que la función de los comités organizados por la CCPR es de vital importancia para obtener el asesoramiento de los representantes de los distintos sectores de negocios, a fin de responder a los requerimientos correspondientes de las autoridades gubernamentales o para expresarles nuestros planteamientos sobre algún asunto de interés a la comunidad empresarial.

Es por ello que confiamos en que nuestros comentarios serán de ayuda para el análisis que hace esta Honorable Comisión. Así pues, pasamos a comentar la Resolución arriba descrita.

Conforme surge de la Resolución que comentamos, el Artículo 2.002 (d) de la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, conocida como "Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1991", autoriza a los municipios a imponer y cobrar contribuciones, derechos, licencias, arbitrios de construcción y otros arbitrios e impuestos; tasas y tarifas razonables dentro de los límites territoriales del municipio, compatibles con el Código de Rentas Internas y las Leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; incluyendo, sin que se entienda como

una limitación, por el estacionamiento en vías públicas municipales; por la apertura de establecimientos comerciales, industriales y de servicios; por la construcción de obras y el derribo de edificios; por la ocupación de vías públicas municipales y por el recogido y disposición de desperdicios sólidos.

Posteriormente, la Legislatura Municipal de San Juan, haciendo uso de sus facultades delegadas por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, aprobó la Ordenanza Núm. 51, Serie 2005-2006, según enmendada por la Ordenanza Núm. 2, Serie 2006-2007, a fin de establecer un impuesto de 1% sobre las ventas al detal realizadas dentro de los límites territoriales del municipio para cubrir parte de los servicios de recogido y disposición de desperdicios sólidos y servicios de salud y seguridad, infraestructura, entre otros; al mismo tiempo se adoptó el Reglamento Núm. 982, para la administración de la Ordenanza y se estableció el Fondo de Emergencias del Municipio de San Juan, a fin de que ingresen a éste parte de los recaudos del impuesto establecido.

La Asamblea Legislativa de Puerto Rico, al aprobar la Ley 117-2006, conocida como "Ley de la Justicia Contributiva de 2006", consideró 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 los contribuyentes aumenta mediante el impuesto al consumo. Es por esto que se implantó el Impuesto sobre Ventas y Uso (IVU). Este impuesto se impuso con la idea de que fuera simple, eficiente y de base amplia. Surge del estatuto que el IVU debe ser cobrado y remitido al Secretario de Hacienda por los vendedores de los productos al detal. La excepción a dicha responsabilidad la tienen aquellos comercios cuyos certificados de registro de comerciantes indiquen que no son retenedores del IVU. Lo anterior fue enmendado nuevamente en el 2013, para eliminar los certificados de revendedores entre otras cosas.

En la ocasión en que ofrecimos comentarios a la Legislatura Municipal sobre el tema del IVU allá para el 2006, y posteriormente entendíamos cómo muchas otras

organizaciones del sector privado, ciudadanos y miembros de la Rama Ejecutiva y Legislativa, que el IVU, siendo una contribución de base amplia, ayudaría a aumentar los recaudos contributivos por su impacto en la economía subterránea. Lo anterior, unido a una reducción en el gasto gubernamental, permitiría unas tasas de contribución sobre ingreso menores a las existentes, al igual que otra serie de posibles medidas de alivio contributivo, como la eliminación de la contribución sobre la propiedad mueble sobre inventario.

Siempre entendimos que el arbitrio general tenía que eliminarse, y sustituirse por el IVU por las siguientes razones:

1. Era objeto de evasión rampante.
2. Causaba demoras constantes en los puertos al libre flujo de la mercancía.
3. Incrementaba los costos de hacer negocios por pagarse antes de la venta del artículo, lo cual provocaba un incremento en el financiamiento de los inventarios.
4. Aumentaba la contribución sobre propiedad mueble y la Patente Municipal por adherirse dicho arbitrio al costo del inventario y formar parte de la definición de volumen de negocios.
5. Provocaba un efecto cascada que hacía que el consumidor pagara, no el 6.6%, sino mucho más, ya que la inmensa mayoría de los comerciantes incorporaba el 6.6% a sus otros costos y luego lo aumentaba por su margen de ganancias en varias etapas de la cadena de distribución.

La Cámara de Comercio de Puerto Rico en su ponencia del 19 de mayo de 2006 ante la Comisión de Hacienda en la Legislatura Estatal, señaló que una reforma contributiva que sólo produciría soluciones a mediano plazo; no era una solución inmediata a la crisis fiscal que presentaba Puerto Rico en esos momentos, afectada por factores ajenos a la implantación del IVU, como el aumento sin precedentes de los costos del petróleo, lo que ha contribuido a que Puerto Rico se mantenga en recesión, condición que pre-data al IVU.

En aquel entonces, y nos mantenemos en el día de hoy en dicha postura, sugerimos que el IVU no se aplicara a los servicios por entender que tributar los servicios causaría una distorsión económica parecida al efecto cascada que producía el arbitrio general. Aún cuando el IVU sí contiene excepciones importantes en la tributación de los servicios, hay una serie de estos, que son tributables, especialmente luego de la reciente enmienda a la Ley (Ley 40 – 2013). Por esta razón, los consumidores han sido impactados negativamente por esta nueva tributación, ya que el 6.6% no aplicaba a los servicios.

A pesar de lo anterior, con la imposición del IVU, el recaudo no fue lo que el gobierno esperaba por distintas razones, entre ellas, que el comerciante alegadamente no estaba enviando al Departamento de Hacienda los recaudos cobrados al consumidor. Para atender ese problema, el Departamento de Hacienda creó el programa de IVU Loto que persigue asegurar el que los comerciantes entreguen a Hacienda y Municipios el monto recaudado por concepto del IVU, que les cobran a los consumidores.

El IVU Loto persigue utilizar los medios electrónicos que ya están instalados en los comercios con puntos de venta, una vez estos hayan sido certificados por el Departamento de Hacienda para operar como terminales fiscales. En otros casos, el Departamento de Hacienda instala un terminal fiscal de acuerdo a las necesidades del negocio. Esos terminales están conectados al Departamento e informan la cantidad de la venta y el IVU cobrado. Además, se emite un recibo de venta con una numeración que conlleva la participación en el sorteo de IVU Loto.

Según el Departamento de Hacienda, el comerciante se beneficia con ese programa, ya que aumenta la actividad comercial de los suscritos, provee un terminal fiscal libre de costo en el punto de ventas, en aquellos casos que el comerciante no lo tenga, y brinda un método adicional para el control de sus ventas, lo cual le facilitará cumplir con sus responsabilidades contributivas. Sin embargo, es un hecho que este proceso ha tenido un impacto significativo en las operaciones de todos los comerciantes en Puerto Rico, particularmente en el pequeño y mediano comerciante.

Se ha presentado a la ciudadanía que ha habido un aumento de comerciantes que se han registrado en Hacienda y por ende, en los distintos municipios, luego de la implementación del programa IVU Loto. Es necesario preguntarnos si el análisis que utilizó el Gobierno de Puerto Rico sobre el aumento en comerciantes registrados responden a comerciantes quienes realmente están obligados a retener el IVU, o si ese aumento responde al requisito de que en la actualidad todo comerciante tiene que registrarse esté obligado o no a retener el IVU, ya que algunos conforme sus certificados, no son agentes retenedores, pero tuvieron que registrarse so pena de la imposición de multas. Estos comercios no deben cobrar el IVU, así como tampoco retenerlo, por lo que no existe obligación de envío de partida alguna bajo este concepto al Departamento de Hacienda. A pesar de lo expuesto, la realidad es que se obligó a miles de comercios a registrarse en el programa, a instalar el terminal fiscal e incurrir en los gastos que conlleva el programa innecesariamente.

Por otra parte, nunca pudimos coincidir con el argumento de que los terminales fiscales no tienen costo directo alguno para el comerciante. La realidad es que la implementación del programa de IVU Loto sí contempla costos directos e indirectos significativos para todos los comerciantes. La generación de llamadas para cada transacción efectuada tiene un costo para el comercio, las baterías, el papel, materiales y costos de mantenimiento son gastos en que tiene que incurrir el comerciante. Esto entre otros gastos que le ocasiona la implementación del sistema como largas filas, tener que, en algunas ocasiones, dar dos recibos lo que se traduce en más tiempo de espera para los clientes que los visitan.

I. EXPERIENCIA EN CUANTO A LA IMPOSICIÓN Y COBRO DEL IVU EN EL MUNICIPIO DE SAN JUAN

En la Cámara de Comercio se han llevado a cabo varios conversatorios junto con el Secretario de Hacienda y/o con funcionarios de Hacienda, Evertec y Softec, para

tratar de llevar a los comerciantes a entender el proceso de implementación del IVU e IVU Loto. A pesar de esto, lo cierto es que aún hay serias lagunas y dudas entre los comerciantes en Puerto Rico sobre el funcionamiento e implementación del mismo; asunto que se ha complicado con la aprobación de la reciente Ley 40-2013. Sobre este aspecto, destacamos que existe mucha confusión en el sector comercial sobre el manejo y utilización del terminal fiscal.

Por motivo de lo anterior constituye un problema el multar a un comerciante con sanciones significativas que conllevan gastos de representación legal en caso de apelación, que con alta probabilidad son mayores que la propia multa emitida. El resultado es que el comerciante termina asumiendo los costos de la sanción, los cuales se añaden a los altos gastos que representa el sistema fiscal. Esto sin mencionar que estos costos se añaden también a los altos costos operacionales en que incurre todo comerciante en Puerto Rico como costos laborales, de utilidades siendo la energía eléctrica un costo excesivo, de licencias para operar negocios, por mencionar algunos.

Ante las inquietudes múltiples reportadas a la Institución, la Cámara de Comercio de Puerto solicitó a sus socios a través de los Comité de Pymes y de Comercio de Ventas al Detal sus comentarios y sugerencias para traerlas a la atención de esta Honorable Comisión y hemos encontrado que son muy similares a las ya presentadas anteriormente en otros foros por la CCPR, así como otras asociaciones y/o organizaciones profesionales. Estas son preocupaciones adicionales como por ejemplo:

1. En un gran número de comercios el terminal fiscal instalado no es compatible con las cajas registradoras, lo que trae como consecuencia que el comerciante tenga que ejecutar una doble entrada de la transacción comercial o venta. Esto tiene el efecto de hacer mucho más lento el proceso de entrada de la venta en el sistema. En muchos establecimientos es obligatorio hacer de dos a tres entradas por venta, dependiendo del método

de pago. Esto provoca un retraso en el trato al consumidor por períodos extensos.

2. El retraso en la entrada de ventas tiene un efecto aún más preocupante que es la pérdida de ventas potenciales e ingresos.
3. El sistema no ofrece un cuadro de las ventas al final del día.
4. No se establece una garantía para las máquinas de IVU Loto. Si el terminal fiscal se rompe o tiene un mal funcionamiento, el comerciante tiene que sufragar el costo de reparación o sustitución.
5. Se asume incorrectamente que todos los comercios del País tienen acceso al servicio de Internet y línea telefónica. Existen negocios en Puerto Rico que no tienen estos sistemas.
6. El sistema no provee garantía alguna al comerciante de que las transmisiones de ventas llegan al Departamento de Hacienda. El comercio está a ciegas en torno al recibo de las transmisiones enviadas.
7. A pesar de que el comercio tiene alternativas de revisión y apelación bajo las disposiciones de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como la "Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme" (PAU), para el pequeño comercio dicha alternativa conlleva altos gastos en representación legal.
8. Tener que cumplir con requisitos adicionales de registro de comerciantes en los municipios. Lo que se traduce en costos adicionales para hacer negocios.
9. Tener que el comerciante radicar varias planillas de patente en lugar de solo una planilla de Patente Municipal lo que también aumenta los costos de operar un negocio.

II. SUGERENCIAS O RECOMENDACIONES DE COMO FACILITAR EL COBRO DEL IVU Y DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS ELECTRONICAS DE LO COBRADO DEL IVU AL MOMENTO, Y MEJORAR EL PROCEDIMIENTO ACTUAL

La Legislatura Municipal, como se establece en la Resolución que comentamos, tiene la responsabilidad de evaluar el ordenamiento jurídico actual en torno a la manera en que se recauda el IVU en lo que respecta al 1%, y evaluar las asignaciones que ha recibido el municipio con relación al .5% que distribuye el Banco Gubernamental de Fomento, con miras a recomendar, de ser necesario, legislación municipal que contribuya al logro de una captación y fiscalización más efectiva para la Ciudad Capital dentro de su marco de competencia.

La CCPR ha comparecido en distintos foros para expresar su posición en cuanto a las recomendaciones que entendemos que de haberse acogido no hubiera sido necesario la imposición de una patente estatal, como la que se acaba de imponer para poder allegar los fondos necesarios al fisco y evitar la degradación del crédito del País. Así por ejemplo, hemos sido consistentes en que la fiscalización por parte del Departamento de Hacienda y los municipios es primordial para que logren los recaudos estimados originalmente. Lamentablemente, esto no ha sido así y los recaudos están muy por debajo de lo estimado.

Sabemos que Puerto Rico, en forma análoga a otras jurisdicciones en los Estados Unidos y Europa, enfrenta una crisis fiscal, ocasionada en parte por la recesión en la economía que data desde el 2006.

En vista de esta situación, reconocemos que es necesario tomar medidas para enfrentar la actual crisis fiscal. Dichas medidas deben tener al menos las siguientes características: (a) allegar los ingresos adicionales al fisco, (b) promover, o cuando menos no deteriorar, la equidad en el sistema impositivo entre los contribuyentes, (c) incrementar la eficiencia en el uso de los ingresos provenientes de los nuevos

impuestos y (d) contribuir a mantener y fortalecer la capacidad competitiva de Puerto Rico, el ahorro y la inversión.

La Cámara entiende que los aumentos en las contribuciones y los arbitrios deben considerarse una vez todas las otras medidas de conjurar la situación fiscal se hayan agotado y recomienda, por lo tanto, que el primer paso a tomar por el Gobierno sea el de reducir, en vez de aumentar, el gasto público. Una reducción en el presupuesto gubernamental y la eliminación de todos los aumentos al mismo, reducirían la presión al Gobierno de tener que aumentar las contribuciones y otras imposiciones fiscales.

Algunas de las sugerencias que deben estudiarse para analizar su efectividad y/o viabilidad son la consolidación de municipios y/o el que municipios se unan para ofrecer servicios a sus constituyentes. Lo anterior puede traducirse en una reducción del costo y por ende del gasto municipal.

Como parte de nuestro programa de Propuestas a las Plataformas Políticas 2013-2016, sugerimos implantar una reforma municipal que contenga una consolidación de la administración financiera y operacional de los municipios a un máximo de 15 unidades, usando como base la estructura de los consorcios bajo la Ley WIA.

En adición a esto presentamos las siguientes recomendaciones:

1. Reorientar las responsabilidades de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM) para hacer de esta agencia un ente con jurisdicción sobre la administración de asuntos contributivos, implantación de medidas de cumplimiento uniforme y adjudicación de controversias.
2. Crear una Comisión adjudicativa, a manera de Tribunal de Contribuciones o unas Salas Especiales, donde jueces especializados atiendan los casos contributivos.
3. Reformar el sistema impositivo sobre la propiedad inmueble, retasando las propiedades, reduciendo las tasas contributivas y aumentando la exoneración por la residencia principal.

4. Reformar el sistema de auto-imposición de la propiedad mueble, eximiendo de tributación al inventario y eliminar o reducir sustancialmente la tributación de maquinaria y equipo.

Finalmente, recomendamos que debe ponerse fin a los cambios frecuentes al sistema contributivo que generan incertidumbre y que terminan resultando en una amalgama de contribuciones complejas, incoherentes y faltas de equidad.

Para atender la falta de recaudos, es recomendable invertir en tecnología y mayor fiscalización para atajar al evasor y no ahogar más al contribuyente que en efecto cumple y paga cabalmente con sus obligaciones contributivas. Esto incluye añadir en la página de internet del Municipio de San Juan el idioma inglés.

En segundo término, para evitar los costos que surgen de la falta de uniformidad a nivel estatal y municipal, se recomienda que se adopten medidas para lograr que se utilice una misma planilla que desglose las remesas por municipios y que se efectúe un solo pago al Departamento de Hacienda quien será responsable de distribuir sin dilación lo que corresponda a cada municipio.

Asimismo debe considerarse la viabilidad y justicia de que se pague o reembolse a estas empresas todos los costos que ocasionan estas medidas de fiscalización del IVU a los comercios, incluyendo que se pague a los comercios comisiones por los cobros realizados al actuar como agentes retenedores de Hacienda. Como se sabe, el comerciante tiene que pagar un por ciento a la banca cuando las ventas se realizan mediante tarjetas de crédito o de débito, lo que junto con otros costos tiene un impacto significativo sobre los costos totales del negocio. Debe reconocerse un descuento razonable por la gestión de cobrar el impuesto municipal y estatal. De lo contrario el no compensar dicho costo de recaudación equivale a imponer un tributo oculto, no legislado superior al 7% autorizado por ley. Otro factor de costo que debe evaluarse, consiste en el pago del IVU cuando los consumidores pagan con tarjeta de crédito. El comercio tiene costos de comisión bancaria por la totalidad de la transacción que tiene

que asumir que no son contemplados en este cálculo. Es por ello que sugerimos se envíe de manera inmediata y automática al Departamento de Hacienda y que sea el Departamento quien envíe el pago correspondiente al municipio pagándole a su vez al banco por el costo del cargo relacionado a financiar dicho cargo.

Por último es menester señalar que Puerto Rico necesita una reforma fiscal que verdaderamente vaya a la raíz de nuestro problema. Tenemos que estar conscientes de que nuestras necesidades como pueblo no se arreglan aumentando el presupuesto gubernamental, sino todo lo contrario, adoptando soluciones tecnológicas de avanzada ampliamente utilizadas en el sector privado que provean eficiencias en procesos y ahorros sustanciales al Gobierno Estatal y Municipal, creando las bases para que Puerto Rico pueda competir de tu a tu con un mundo ya globalizado.

El éxito económico depende de que el gobierno y la empresa privada trabajen en estrecha colaboración, para crear un sinergismo efectivo entre ambos sectores.

La colaboración entre el sector público y privado es necesaria para asegurar el éxito de cualquier medida. El mundo económico actual es tan complejo, que no es posible tomar medidas a la ligera, sin correr el riesgo de erosionar peligrosamente la competitividad del país. La reglamentación excesiva o innecesaria sobre la actividad comercial tiene el efecto inmediato de restarle agilidad decisional a nuestros empresarios y de encarecer los costos del gobierno y de la empresa privada.

Recomendamos la mayor ponderación y prudencia en las medidas contributivas, o cualquiera cambios a ellas, que se consideren y adopten, de manera que ellas no deterioren la capacidad de nuestra economía para promover la inversión y generar ingresos y empleos. Insistimos que el primer paso debe ser el reducir el Presupuesto para el Año Fiscal 2013 y evitar el aumento propuesto en el gasto público para el mismo. Las medidas que se adopten - de ser absolutamente necesarias - deben ser temporeras.

Es necesario, además, que el Gobierno Estatal y Municipal tome las acciones concurrentes necesarias para incrementar la eficiencia en el gasto público.

Esperamos que nuestros comentarios le hayan sido de utilidad, reiterándonos a la disposición de esta Comisión para toda gestión en que le podamos ser de ayuda.