



11 de marzo de 2015

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 (en adelante “Colegio”) ante la Comisión de Hacienda y Finanzas Públicas del Senado para presentar nuestros comentarios y recomendaciones sobre el P. de la C. 2329 (en adelante el “Proyecto”). Según se establece la exposición de motivos de este proyecto de ley, el propósito de la medida es establecer un sistema contributivo simple, justo, efectivo, de base amplia, fácil de fiscalizar y que promueva el desarrollo económico; reducir significativamente las tasas de contribución sobre ingresos a individuos y corporaciones; eliminar el impuesto sobre ventas y uso; establecer un impuesto sobre el valor añadido; y establecer disposiciones transitorias para la derogación de la Ley Núm. 1-2011, conocida como el Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011 (en adelante “Código 2011”).

Con el propósito de proveer un análisis completo del Proyecto, nuestra ponencia se compone de dos segmentos. Primero, presentaremos los comentarios más relevantes y con efectos macroeconómicos que fueron destacados en nuestra evaluación, en la que participaron el Consejo de Expresidentes del Colegio, integrantes de los comités de Asuntos Contributivos, Legislación y Reformulación Contributiva y la Junta de Gobierno de nuestra institución. La segunda parte, contiene un análisis detallado de las nuevas disposiciones. En este análisis trabajaron sobre 40 CPA de nuestra institución, que voluntariamente prestaron su tiempo y talento para desarrollar las tablas que se acompañan y se presentan como un apéndice a esta ponencia.

Además, se incorpora en el análisis realizado por el Colegio una comparativa del Proyecto con nuestro informe especial emitido en julio de 2014 titulado Informe del Comité de Recomendaciones para la Recuperación Económica de Puerto Rico (en adelante el “Informe”). Destacaremos varias observaciones y recomendaciones sobre el sistema contributivo de Puerto Rico que hemos traído a su consideración y que son relevantes para la evaluación del Proyecto ante ustedes.



A partir del ejercicio antes descrito, el Colegio de CPA presenta los siguientes comentarios y recomendaciones sobre el Proyecto:

*Comentarios Generales*

El Colegio entiende que el impuesto al consumo captura los ingresos provenientes de la economía subterránea. Por tal razón, en el Informe sugerimos que se considerara la implementación de un Impuesto de Valor Añadido (IVA) acompañado de una reducción en la contribución sobre ingresos como medida para atender la necesidad de distribuir equitativamente la carga contributiva. Vemos de forma positiva que el Proyecto contempla ambas sugerencias. No obstante, entendemos que aumentar la tasa actual del Impuesto de Ventas y Uso (IVU) de un 7% a la propuesta tasa de 16% del IVA constituye un aumento significativo que no ha sido fundamentado por ningún modelo o estudio presentado ante el pueblo de Puerto Rico.

Principalmente, nos inquieta el impacto del IVA en la clase trabajadora que devenga ingresos de \$20,000 o menos debido a la regresividad que presenta este impuesto al consumo. Como parte de nuestro análisis no podemos perder de perspectiva que gran parte de los integrantes de este sector ya estaban exentos de contribución sobre ingresos en los salarios devengados. Por lo tanto, la rebaja en contribuciones incluida en el Proyecto no le beneficia directamente a este sector.

*Gasto Público*

El Proyecto no contempla una reducción en los gastos gubernamentales existentes ni futuros. Por tanto, consideramos que la reforma contributiva debe venir de la mano de una reforma fiscal debidamente legislada en la que haya un compromiso formal del Gobierno de reducir aquellos gastos que no redunden en servicios y beneficios a la ciudadanía. Entendemos por una reforma fiscal aquella en la que el gobierno comienza por auto examinarse evaluando su estructura organizacional, define una estrategia de administración pública, analiza el comportamiento de los gastos necesarios para operar y establece un balance entre la prestación de servicios y la eficiencia en la gestión pública.

Es sumamente importante resaltar que el Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Hon. Alejandro García Padilla (en adelante el “Gobernador”) emitió la orden ejecutiva OE-2013-059, para crear el Grupo de Trabajo de Reorganización de la Rama Ejecutiva y el Comité Intersectorial para la Transformación y Eficiencia de la Rama Ejecutiva. Además, previamente el Gobernador había emitido la orden ejecutiva OE-2013-036 para llevar a cabo un análisis similar con respecto a los municipios. Entre los varios requisitos que estableció la orden OE-2013-059 encontramos lo siguiente: “[l]a reducción del gasto público debe implementarse de forma analítica y estructurada, con el fin de agilizar las estructuras, aumentar la eficiencia y mejorar la calidad de los servicios gubernamentales.” El Colegio respalda esta iniciativa y entendemos que este lenguaje y

los requisitos establecidos en la orden ejecutiva deben ser incluidos en el texto del Proyecto.

Debe considerarse además, permitir la transferencia de empleados públicos de una agencia a otra para poder lograr más eficiencia con el mismo personal existente sin la necesidad de despedir o contratar empleados. Para esto es posible que haya que enmendar la Ley 45-1998, según enmendada, conocida como la Ley de Relaciones de Trabajo para el Servicio Público de Puerto Rico. En fin, si se le requiere al país que pague más impuestos, el gobierno debe de estar en posición de reducir su nivel de gastos. Consideramos que todos los componentes del País deben cooperar en el esfuerzo de propiciar y activar la recuperación económica que tanto nos hace falta. Otras sugerencias para ser consideradas en la reforma fiscal son:

a) Eficiencia en Inversión en Educación - La educación es la mejor inversión que puede hacer un país. En Puerto Rico, desde un punto de vista estrictamente económico, cumplimos con este criterio, pues invertimos cerca de \$2,100 millones del fondo general<sup>1</sup> en este renglón. La consolidación de escuelas y recintos es algo que se tiene que evaluar, particularmente ante la reducción demográfica buscando mayor eficiencia en los servicios.

b) Consolidación de Agencias y Municipios y reducción en gasto público – Durante años, el aparato gubernamental ha aumentado mediante la creación de diversas agencias, que en algunos casos fueron creadas sin medir eficientemente su costo presupuestario. Es necesario evaluar la necesidad y efectividad de cada agencia gubernamental. Partiendo de dicha evaluación se debe determinar cuáles deben permanecer, eliminarse o consolidarse con otras agencias. La consolidación tiene que venir acompañada de una reorganización del nuevo ente consolidado y de una reingeniería de sus procesos.

Aunque sabemos que se han implementado esfuerzos en esta dirección, entendemos que no han sido suficientes para la estabilización económica del país. Entre estos se encuentran la Ley 66-2014, conocida como la “Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico” y la Ley 48-2013 (“Aportación Especial”). Este tema ha sido objeto de reclamo por diversos sectores e incluso recientemente por parte del Presidente del Senado Honorable Eduardo Bhatia, quien mediante su carta dirigida a la Oficina de Gerencia y Presupuesto solicitó un análisis de oportunidades de ahorro, consolidaciones y acciones que reduzcan costos y propendan a una mayor eficiencia y efectividad de los servicios del gobierno. En cuanto a los municipios, es importante movernos en la dirección de lograr la consolidación de la estructura de municipios a un número menor y/o agrupar funciones administrativas. Reclamamos que este proceso de análisis se integre al proceso de evaluación del Proyecto.

---

<sup>1</sup> Esta cifra aumenta a casi \$6,000 millones por las asignaciones federales.

### *Deuda Pública*

El Proyecto no especifica cuanto se proyecta recaudar a través de las nuevas medidas y tampoco detalla el uso que se le dará a dichos recaudos. El Gobernador indicó en su mensaje al país el 10 de febrero de 2015 que se utilizaría una cuarta parte de los recaudos para pagar la deuda, pero no precisó el uso que se le daría a la porción remanente.

El Colegio entiende que el Gobierno debe buscar formas para identificar y renegociar el vencimiento de las obligaciones emitidas por el gobierno y sus corporaciones públicas. Esta necesidad surge por la cercanía de una serie de vencimientos de deuda significativos a corto plazo. Entendemos meritorio analizar si se le puede plantear a los dueños de bonos pagaderos durante los próximos 10 años un intercambio de los bonos existentes por bonos con el mismo principal, pero con un vencimiento más largo. De ser posible, esta renegociación le daría tiempo y flexibilidad al Gobierno de Puerto Rico para establecer otras reformas más abarcadoras.

### *Pignorar el Impuesto de Valor Añadido*

El Colegio firmemente recomienda que los recaudos del IVA no sean pignorados por el gobierno como se hizo con el IVU a través de la Corporación del Fondo de Interés Apremiante de Puerto Rico (COFINA). Durante los últimos 20 años se ha emitido deuda a largo plazo para sufragar gastos operacionales y no para realizar mejoras permanentes en beneficio de nuestra población. Puerto Rico debe establecer por vía legislativa una política de emisión de deuda responsable que no empeñe el futuro de las próximas generaciones.

Según las estadísticas de la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP), el gobierno ha acumulado un déficit de \$22,845 millones en los últimos 13 años terminados en el año fiscal 2012. Esto representa el 31% de la deuda total de Puerto Rico que se estima en unos \$73,000 millones. Según estadísticas de “Moody’s Investors Service” y reseñado en un artículo de la revista “The Economist”<sup>2</sup> la proporción del total de la deuda con respecto al ingreso personal es de un 89% comparado con el promedio para los estados de un 3.4%. Estos números son alarmantes y el resultado de una política irresponsable de control de gastos y administración pública.

### *Desarrollo Económico*

Observamos también que el proyecto no contiene medidas importantes de desarrollo económico. Nos parece que un proyecto de esta magnitud debe incluir medidas que

---

<sup>2</sup> <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21588364-heavily-indebted-island-weighs-america-municipal-bond-market-puerto-pobre>

estimulen el crecimiento económico del país y en ausencia de estas medidas, el Proyecto se convierte en sólo es una herramienta para aumentar los recaudos del gobierno y no propicia una verdadera transformación para el sector productivo del país.

El Colegio entiende que proveer un tratamiento uniforme a las ganancias de capital y al ingreso ordinario no incentiva la inversión de capital en Puerto Rico. Proponemos que dicho tratamiento preferencial se mantenga a aquellos activos de inversión localizados en Puerto Rico. Es importante señalar que un trato contributivo preferencial a las ganancias de capital se basa en los siguientes cimientos:

1. Parte de la ganancia realizada en la venta se debe al incremento del costo de vida.
2. Si las ganancias de capital son sujetas a tasas contributivas ordinarias las personas no se verían incentivadas a vender propiedad apreciada.
3. Imponer una tasa contributiva más baja a las ganancias de capital para activos localizados en Puerto Rico promueve que las personas inviertan en dichos activos, en cuyo caso aumenta el capital disponible en la economía local.

Es sumamente importante aclarar que dentro de los estatutos de vigencia del Proyecto, los cambios referentes a la tributación de los ingresos sujetos a tasas preferenciales serán efectivos a partir de una fecha específica posterior a la fecha en la que el Proyecto se convierta en ley. Dichos cambios no deben ser retroactivos al inicio del año contributivo 2015. Por ejemplo, una persona que haya vendido un activo de capital durante 2015 antes de la aprobación del Código estaría sujeto a pagar una tasa preferencial del 15%. De aprobarse el Proyecto según redactado, esa persona tributaría a una tasa ordinaria un evento pasado creando una situación inesperada en la transacción de negocios ya pactada.

Además, la inclusión arbitraria de la no deducibilidad del cincuenta y un por ciento (51%) de los gastos incurridos por un contribuyente a una compañía relacionada, y el ajuste para propósito de la contribución alternativa mínima por el costo de los bienes vendidos atribuible a inventario adquirido de una persona relacionada desalientan la inversión de capital en Puerto Rico.

Hemos escuchado utilizar como fundamento para argumentar que debemos movernos a un sistema de IVA el hecho de que más de 150 países en el mundo han adoptado este sistema contributivo. Cónsono con esta tendencia de insertar a Puerto Rico recomendamos que se adopten las reglas de precios de transferencia establecidas por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (en adelante OCDE). Las reglas establecidas por la OCDE, que actualmente son suscritas por alrededor de 40 países, definen un marco metodológico para determinar, a través de los Precios de Transferencia. Dicha adopción facilitaría el establecimiento de Compañías con operaciones internacionales en Puerto Rico ya que tendrían certeza en el tratamiento contributivo para transacciones entre entidades relacionadas. Actualmente, el Código

2011 cuenta con una sola sección sobre este tema y el Departamento de Hacienda (en adelante “Hacienda”) carece del personal técnico necesario para implementar estas disposiciones.

### *Diversificación de los Recaudos que ingresan al Fondo General*

El Proyecto no atiende la necesidad de diversificación de los recaudos provenientes de la Ley 154-2010. Según surge de documentos relacionados a emisiones de bonos, el Gobierno ha indicado que el arbitrio temporero producto de la Ley 154-2010, representa 20% de los ingresos del fondo general, lo pagan 27 contribuyentes, y de ese grupo los pagos de solamente unos 6 contribuyentes representan el 75% del total recaudado.

Esta situación, obviamente, no es sostenible y provoca una concentración inadecuada de riesgo de pérdida de recaudos por situaciones fuera del control del gobierno. La Ley 2-2013, dejó sin efecto las reducciones pautadas en la tasa del arbitrio y en su lugar, la Asamblea Legislativa estableció una tasa fija para el arbitrio de cuatro por ciento (4%). Consecuentemente, dicho arbitrio expirará durante el 2017 y será modificado por las nuevas reglas de fuente de ingresos. Ante esta situación, entendemos que es sumamente importante decidir qué alternativas se implementarán para reemplazar estos recaudos.

### *Recursos y Capacidad de Hacienda*

Hacienda carece de los recursos económicos y tecnológicos necesarios para la implementación del IVA. Un cambio tan significativo hace necesario tener disponible capital humano con conocimiento en la implementación de procesos operacionales para lograr una transición eficiente, ordenada y coordinada que no trastoque el ambiente empresarial en Puerto Rico. Hacienda necesita personal especializado para llevar a cabo una fiscalización efectiva de las contribuciones que administra. En los últimos 15 años, esta agencia ha sido objeto de recortes que obstaculizan la labor esencial de fiscalización que evidentemente no ha podido realizar hasta el día de hoy. Desde 1997 hasta el presente, Hacienda ha reducido su plantilla de empleados por más de un 50%, de 4,583 empleos a 2,180. El gasto de nómina se ha reducido en un 36% desde el 2005 hasta 2015. En adicción, la paga al personal especializado es muy baja. Se estima que un agente examinador o agente de rentas internas tiene un salario promedio de \$25,530 al año<sup>3</sup>. El gobierno debe reconocer la importancia de la labor de fiscalización que tiene Hacienda y no debe escatimar en la inversión para que esta tarea tan importante se lleve a cabo.

El sistema computadorizado que recopila y procesa la información contributiva, mejor conocido como el Sistema PRITA, fue implementado durante la década de los 1990. Este es el sistema utilizado para mantener un registro de los contribuyentes individuales y

---

<sup>3</sup> Datos han sido recopilados del informe “Mejores Prácticas en la Implementación de Reformas Contributivas: Evaluación del Departamento de Hacienda”, preparado por el CPA José R. Oyola, Ph. D.

corporativos, planillas, deudas contributivas, tasaciones y procesos administrativos. Dicho sistema es uno obsoleto que no puede modificarse sin tener que recurrir a contratistas independientes. Más aun, el sistema PRITA ha tenido que ser modificado mediante parchos para atemperarlo a las nuevas disposiciones del Código 2011. Hacienda no cuenta con un único sistema para administrar los impuestos bajo su jurisdicción y dichos sistemas no se comunican entre sí, lo que imposibilita que Hacienda pueda fiscalizar adecuadamente.

En noviembre 2006, se implementó el IVU en un periodo muy corto de tiempo, lo que provocó una implementación fragmentada. Esto fue fundamental para que la captación no cumpliera con las expectativas de recaudos después de nueve (9) años de su implementación.

En agosto 2014, se introdujo el Portal Integrado del Comerciante (“PICO”) para, entre varias cosas, administrar la imposición del Impuesto de Uso en Importaciones a ser cobrado principalmente en los muelles de Puerto Rico. Dicho sistema, se implementó sin que Hacienda realizara pruebas relacionadas a su funcionamiento, sin comprobar si contaba con la capacidad para manejar la cantidad de Comerciantes que utilizarían el mismo y tampoco se estableció un programa piloto. Al momento, PICO no está funcionando en su totalidad y continúa causando un sinnúmero de inconvenientes. Además, PICO no se comunica con PRITA, ocasionando que Hacienda no pueda fiscalizar adecuadamente.

Entendemos, que los cambios propuestos en el Proyecto no pueden llevarse a cabo sin una inversión sustancial en tecnología y recursos. Hacienda necesita poder administrar y fiscalizar utilizando una sola plataforma tecnológica, más aun cuando el IVA requiere sistemas de alta tecnología que permitan la administración y fiscalización de los créditos, comprobantes fiscales, notas de débito y crédito. No llevar a cabo esta inversión podría conllevar que Hacienda emita reintegros a los Comerciantes que no tienen derechos a reclamarlos. Resulta peligroso que la implementación se realice de manera improvisada en un periodo corto de tiempo. Debemos evitar aquellos errores cometidos cuando se implementó el IVU en el 2006 y PICO en el 2014, según reconocido por el Secretario del Departamento de Hacienda, el Honorable CPA Juan Zaragoza (en adelante “Secretario”).

Para implementar esta reforma con éxito se tienen que reestructurar las operaciones de Hacienda. Incluso en la exposición de motivos del Proyecto se menciona lo siguiente: “Para llevar a cabo la encomienda de implementar una transformación contributiva, es indispensable que se introduzcan cambios en la estructura administrativa y procesal de Hacienda.” “Por tanto, en conjunto con este nuevo Código de Rentas Internas de 2015, presentaremos legislación especial para reformar las operaciones de Hacienda.” El Colegio apoya esta iniciativa y entiende que puede mejorar el desempeño de la agencia. No obstante, hasta el día de hoy no se ha radicado un proyecto que atienda este asunto.

*Periodo de Transición del IVU a IVA*

La transición del IVU al IVA expuesta en el proyecto, ocasiona que los comerciantes absorban el costo del IVA en sus operaciones lo que generará un aumento en los precios de los bienes y servicios. Asumiendo que el Proyecto se apruebe durante el mes de marzo, el efecto práctico del proceso de transición seleccionado es que durante el periodo comprendido entre el 1<sup>ro</sup> de mayo de 2015 y el 31 de diciembre de 2015 continuaremos utilizando las disposiciones actuales del IVU modificándole el nombre a IVA, aumentando la tasa de 7% a 16% y prohibiéndole a los municipios imponer el IVA.

Por ende, en los casos de los servicios excluidos de la exención provista para transacciones entre negocios (“B2B”, por sus siglas en inglés), según provista por la Sección 4010.01(nn) del Código 2011 y en el caso de la adquisición de partidas tributables para el uso por comerciantes, las mismas estarán sujetas a la nueva tasa de 16% durante los primeros 8 meses de implementación y no se contará con un crédito por el IVA pagado en estos insumos. Podemos describir esta situación con el ejemplo de un comerciante que adquiera servicios de telecomunicaciones, y también adquiere equipo, suministros o cualquier otro tipo de partida tributable para uso en su negocio. En este ejemplo, el comerciante estará sujeto a pagar el IVA de 16% sobre dichos insumos, que se traducen en un costo de 9% porque no tendrá derecho a reclamar un crédito por el IVA pagado.

Debemos resaltar, que en su ponencia, el Secretario expresó que el IVA es un impuesto al que consume que, en comparación al IVU, beneficia a los comerciantes. Más aún, el Secretario puntualizó en su ponencia que el crédito para el impuesto pagado debe ser ampliado para incluir todos los insumos ya que el IVA no es un impuesto al comerciante, sino al consumidor final. En la medida que las disposiciones de transición no sean atemperadas para cumplir con el principio enunciado por el Secretario, el IVA no será transparente para el comerciante ya que lo pagará en sus insumos, durante el periodo comprendido entre el 1 de mayo de 2015 y el 31 de diciembre de 2015.

*Posibles efectos de aumento en precios de bienes exentos de IVA*

Aunque el fin que se persigue al eximir los bienes y servicios incluidos dentro del listado de exenciones provistas en el Proyecto, es evitar un aumento en precios, dicho propósito se ve grandemente afectado por la limitación de utilización del crédito establecida en el mismo. El Proyecto establece que el IVA que esté indirectamente relacionado con un bien o servicio exento no podrá ser acreditado por el comerciante. Al no poder acreditar dicho IVA, el mismo se convierte en un elemento de costo del producto o servicio. Ante esta situación, los comerciantes se verían obligados a aumentar el precio de los productos causando un efecto de aumento en precios en los bienes y servicios exentos. Por ejemplo, un comerciante con un 90% de ventas exentas y que incurra en \$100,000 de IVA en insumos indirectos. En este caso, aunque los productos que venda se consideren exentos



de IVA y no cobre el mismo al consumidor, este comerciante tendría un costo adicional de \$90,000 en su operación por la limitación del crédito en sus insumos indirectos.

*Presentación del IVA conjuntamente al precio de venta en Ventas al Detal*

Actualmente, la Sección 4020.05(b) del Código 2011 indica que todo comerciante que tenga la responsabilidad de cobrar el IVU, lo expondrá por separado en cualquier recibo. En contraste, el Proyecto establece que un comerciante vendrá obligado a entregarle a un comprador en una venta al detal un recibo, factura, boleto u otra evidencia de venta que evidencie conjuntamente (no por separado) el precio del bien o servicio vendido y el impuesto de valor añadido aplicable a dicha venta. Entendemos que este cambio pudiese presentar una serie de problemas y preocupaciones según detalladas a continuación:

1. Existe una preocupante percepción de falta de transparencia a los consumidores con respecto a la falta de divulgación en los recibos del IVA pagado. Esta exigencia contrasta contra la política pública establecida por la actual administración.
2. Los comerciantes seguramente estarán obligados a cambiar el precio de venta en todos y cada uno de sus artículos (incluyendo el precio marcado en el artículo y presentado en la góndola), lo que constituye una tarea sumamente complicada y costosa.
3. Actualmente todo comercio llevando a cabo operaciones en Puerto Rico tiene el requisito de pagar una Patente Municipal ("Patente") en el Municipio donde el comercio realice operaciones. Existe una preocupación latente con la posibilidad de que los Municipios interpreten que al ser el IVA presentado en conjunto al precio de venta de los bienes, el mismo constituya parte del volumen bruto para la Patente.
4. Siguiendo los requisitos del IVU, los comercios ya han incurrido en costos de programación de sus sistemas para cumplir con estos requisitos.

Ante la preocupación de transparencia y demás problemas expuestos, entendemos que se debería mantener la presentación del IVA por separado del precio de venta. Además, entendemos que presentar el IVA pagado por separado del precio de venta de los bienes adquiridos no debería crear confusión alguna en cuanto al crédito dado que el Proyecto provee el mismo solo aquel comerciante comprador que posea un comprobante fiscal.

*Pago al Consumidor Elegible ("Regressivity Relief")*

Una estructura contributiva progresiva como la que actualmente existe, asigna mayor carga contributiva a las personas con más recursos para poder asumir esa carga. Según Hacienda, para el año contributivo 2012 un total aproximado de 538,000 individuos reportaron un nivel de ingreso menor de \$20,000. Debemos señalar que ninguno de estos contribuyentes pagó contribución sobre ingreso para los años contributivos 2011 en

adelante. Por consiguiente, el IVA afectaría a 538,000 individuos que desde el año contributivo 2012 no pagaban contribución sobre ingreso alguno y pagaban un impuesto al consumo de 7% en una base menos amplia que el propuesto IVA. Bajo el Proyecto estos contribuyentes continuarían sin pagar contribución sobre ingreso gracias a la exención de \$40,000, sin embargo, sí estarían sujetos a un impuesto al consumo de 16% en una base más amplia.

En aras de mitigar la regresividad inherente del IVA, el Proyecto introduce el concepto del “Pago para el Alivio al Consumidor Elegible” denominado como RecIVA por el Secretario. El Proyecto establece que los individuos considerados Consumidores Elegibles gozarán de un pago suministrado por el Secretario durante los meses de marzo, julio y noviembre de cada año. El Proyecto le otorga total flexibilidad al Secretario para confeccionar la fórmula que determinará la cantidad de pago y sólo le sugiere los factores que el Secretario deberá considerar para confeccionar dicha fórmula sin limitar la facultad del Secretario.

Entendemos que el RecIVA es fundamental, pero el mismo carece de reglas específicas que dictaminen la manera en que funcionará dicho pago. Además, se le otorga total facultad al Secretario para determinar quiénes gozarán de este beneficio y cuánto dinero recibirán. Creemos que las reglas sobre el RecIVA deben ser establecidas mediante legislación para que sean ponderadas y aprobadas por los Cuerpos Legislativos.

Además, sugerimos que el proceso de solicitud para que un individuo sea considerado un Consumidor Elegible nos asegure que sólo las personas cobijadas por ley al RecIVA sean las que reciban la aprobación de esta solicitud. Entendemos que el proceso de solicitud de “Consumidor Elegible” será una carga para Hacienda posiblemente más complicada que el mero procesamiento de una típica planilla un asalariado. Es imperativo considerar mecanismos más eficientes y efectivos para procesar estas solicitudes.

Finalmente, debemos reconsiderar si un pago de RecIVA cada cuatro meses ataja oportunamente la regresividad del IVA de 16%. Para una persona de escasos recursos tener que esperar 4 meses para recibir el RecIVA puede ser un reto que afecte adversamente su calidad de vida. De aprobar este proyecto en marzo 2015 la tasa del impuesto al consumo aumentaría a un 16% durante mayo 2015 y el primer pago de RecIVA que recibirán estos individuos será en noviembre 2015, significando una espera de 6 meses aproximadamente.

#### *Procesamiento Reintegros de IVA*

Uno de los objetivos importantes de esta reforma es poder liberar recursos de Hacienda que se utilizan para el procesamiento de planillas y asignarlos a tareas de fiscalización. La exposición de motivos del Proyecto expresa que “Hacienda, con un grupo de trabajo limitado, ha tenido que dedicarse principalmente a contabilizar y evaluar más de un millón de planillas, de las cuales alrededor de la mitad reclama reintegro. Hacienda se ha

convertido en una gran máquina de procesar planillas. El resultado es que tenemos un sistema defectuoso, ineficiente y obsoleto”.

El Colegio tiene una gran preocupación que Hacienda se convierta de una máquina de procesamiento de planillas a una gran máquina de procesamiento de reembolsos y reintegros de IVA, los cuales se esperan emitir 4 veces al año en el caso del Consumidor Elegible y según solicitado por parte de un Comerciante. Este proceso debe implementarse utilizando un sistema electrónico que agilice su procesamiento y permita su fiscalización.

#### *Contribución sobre la Propiedad Mueble*

El Proyecto es silente en cuanto a la contribución sobre la propiedad mueble que recae sobre el inventario. Tenemos que buscar mecanismos para reducir los costos operacionales de todas las empresas que crean empleos en nuestra Isla. Durante semanas se discutió la posibilidad de que este impuesto fuera eliminado y finalmente no se hizo.

#### *Recomendaciones del Colegio*

##### *Implementación por fases:*

Durante la implementación del IVU, se argumentó que el porcentaje mayor de las ventas en Puerto Rico serían cubiertas y captadas ya que se hacían a través de compañías comercialmente sofisticadas. Sin embargo, una vez implementado al día de hoy nueve (9) años más tarde, la situación no fue según esperada y actualmente la captación fluctúa entre un 56% y un 60% de acuerdo a estudios recientes. El propio Secretario, en su ponencia expuso lo siguiente: “Ni la implementación del IVU en el 2006, ni los masivos recortes del personal efectuado desde el 2009, ni la Reforma Contributiva del 2011, ni las más recientes enmiendas al Código 2011 han logrado atender completa y definitivamente el fortalecimiento del fisco en la medida en que se necesita”. Por ende, nos preocupa que las proyecciones para el Proyecto resulten estar por debajo de los recaudos actuales.

A manera de poder hacer una prueba real y sobretodo responsable del aumento en los recaudos basado, en los supuestos mencionados anteriormente, proponemos que la implementación del proyecto se haga en fases. Dichas fases introducirían escalonadamente la disminución en la contribución sobre ingresos y el correspondiente aumento en la tasa del IVU/IVA. Por ejemplo: la implementación debe hacerse en un mínimo de dos fases, comenzando con los cambios propuestos al IVA con una tasa del 7% y luego de la evaluación de los resultados del primer año, aumentar la tasa del IVA con la reducción en la contribución sobre ingresos. Esta implementación fomentaría que el impacto en la población sea uno paulatino por lo que propiciaría un periodo de adaptación al país mientras se protegen los recaudos del gobierno de fluctuaciones imprevistas.

### *Aplicación de Tasas*

El Proyecto provee una tasa de 16% y una tasa cero aplicable a ciertas industrias. Primero, se debe dar seria consideración a la posibilidad de considerar el uso de más de una tasa para ciertas transacciones relativas a bienes y servicios básicos para la ciudadanía. Además, en el caso de la tasa cero, actualmente se limita a importaciones hechas por manufactureras y entendemos se debería extender a la compra de bienes a nivel local, ya que se coloca a estos en una posición de desventaja frente a proveedores foráneos. Además, para aminorar el efecto de aumento en precios de bienes exentos discutido anteriormente, sugerimos se tribute a tasas reducidas en el insumo sobre los servicios.

### *Adopción de Reglas de Transición y Reconciliación de las Reglas de Vigencia*

El Proyecto contiene varias reglas de vigencia inconsistentes por lo que recomendamos la simplificación de las mismas. Las reglas resultan particularmente onerosas en el caso de proyectos de construcción y en contratos con el Gobierno, en donde los precios no pueden ser modificados con facilidad. Se debe establecer un mecanismo para proveer certeza a dichas transacciones e intentar que no se menoscaben relaciones contractuales existentes.

### *Anejos*

El Colegio adjunta a esta ponencia un documento que contiene nuestras observaciones, comentarios y sugerencias técnicas relacionadas al Proyecto. Las recomendaciones incorporadas en dicho documento son igual de importantes que nuestros comentarios específicos y no incluirlas conllevaría la aprobación de un proyecto de enmiendas técnicas.

### *Conclusión*

En general, el Colegio entiende que la alternativa de un impuesto al consumo de base amplia es deseable para atender el problema de evasión contributiva. También consideramos que reducir las tasas contributivas a aquellos ciudadanos que cumplen con el país es una medida importante para justificar el cambio al IVA. No obstante, nos preocupan varios aspectos medulares que no se atienden en el Proyecto:

- Compromiso para la reducción del gasto público en el gobierno;
- Compromiso de una reorganización gubernamental que incluya los municipios y que genere eficiencias en el uso de los fondos públicos;
- Alternativas para reestructurar la deuda;
- Proyección de los nuevos recaudos y el uso que se le dará a los mismos;
- Medidas de desarrollo económico;
- La contribución sobre la propiedad mueble sobre los inventarios de los negocios;

Pag. | 13

Hon. Rafael Hernández Montañez

Presidente

Comisión de Hacienda y Finanzas Públicas

11 de marzo de 2015

- Reorganización de Hacienda para atender la implementación del IVA y mejorar la fiscalización de todos los impuestos que tiene bajo su administración.

Por todo lo antes expuesto y por entender que lo contemplado en el Proyecto según está redactado puede resultar negativo para el consumidor, los comerciantes y sobre todo, para la economía de Puerto Rico, el Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico se opone a la aprobación del Proyecto tal como actualmente está presentado.

Aprovechemos la oportunidad que tenemos para transformar a nuestro país de cara a las futuras generaciones e implementemos los cambios imprescindibles para lograr un mejor Puerto Rico según los hemos identificado. Agradecemos la oportunidad que nos brindan para presentar nuestros comentarios y sugerencias con relación al Proyecto de la Cámara 2329. Estamos a su disposición para contestar cualquier pregunta o aclarar la información aquí expuesta.

Cordialmente,



CPA Kermit Lucena Zabala

Presidente

*Anejos*

**INFORME DEL COMITÉ DE RECOMENDACIONES PARA LA  
RECUPERACIÓN ECONÓMICA DE PUERTO RICO**



**COLEGIO DE CONTADORES PÚBLICOS  
AUTORIZADOS DE PUERTO RICO**

**JULIO 2014**

# INFORME DEL COMITÉ DE RECOMENDACIONES PARA LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA

El Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico, cumpliendo con su deber de velar por el bienestar económico de Puerto Rico, somete por este medio comentarios e ideas al Pueblo de Puerto Rico sobre la situación económica y fiscal del País, así como su visión sobre los componentes de las causas y posibles soluciones a los retos que enfrentamos.

## La Situación Fiscal y Económica

Nuestra situación actual es el resultado de decisiones tomadas durante las pasadas décadas. Mirar el pasado es necesario, no para adjudicar responsabilidades, pues al final del camino tenemos que concluir que todos somos responsables de la situación actual. Hay que mirar el pasado con el firme propósito de identificar aciertos y errores, para tratar de repetir los primeros y evitar los últimos.

Los logros de Puerto Rico son muchos. Nada más que mirar la transformación de los últimos 60 años. Contábamos entonces con una economía agrícola concentrada primordialmente en el cultivo de caña y la convertimos en una de manufactura de alta tecnología. En la década del 1950 y 1960 la economía creció a un ritmo acelerado. Aquí se adoptó a todos los niveles un Plan de Desarrollo Económico. Esto en conjunto con la concentración del poder político en un solo partido facilitó su implantación.<sup>1</sup> En esos años el partido en el poder podía darse el lujo de tomar decisiones antipáticas desde el punto de vista eleccionario, pero convenientes para el desarrollo económico. Podemos decir entonces que en aquellos años teníamos un norte, bueno o malo, contábamos con un plan de desarrollo económico que consistía en lograr industrializar el país. Este Plan guiaba muchas decisiones de administración pública a corto, mediano y largo plazo. Decimos bueno o malo porque mirando hacia atrás podemos razonablemente concluir que la industrialización fue un gran adelanto, pero fallamos en no poner el mismo énfasis en los sectores agrícolas y de turismo.

En los '70, luego de la crisis económica resultante del embargo petrolero, llega la Sección 936, y con ella el sector farmacéutico y manufactura de alta tecnología. Esto en gran parte debido a la combinación de mano de obra educada y los beneficios contributivos substanciales para este tipo de industria que opera con un alto margen de ganancia. Es en esta época que se imponen por primera vez impuestos al sector

---

<sup>1</sup> Hay que reconocer que otros factores externos facilitaron la implantación del nuevo modelo económico.

manufacturero que hasta entonces gozaba de exención total. Dichos impuestos se convierten en una de las fuentes principales de recaudos para el erario público. Las contribuciones pagadas por este sector actualmente representan alrededor de una tercera (1/3) parte de los recaudos del fondo general. En síntesis, el sector manufacturero fue y continúa siendo el eje central de nuestra economía.

A pesar de que la década de 1990 fue una de gran prosperidad, fue también la década donde se desarrollaron o empezaron a surgir los factores que a grandes rasgos son las causas de la situación actual. Veamos. Fue en esta década donde hicimos compromisos económicos substanciales; compromisos que en aquel momento no fueron cuestionados, posiblemente por la prosperidad que vivíamos en ese momento. Nos referimos a compromisos tales como la reforma de los servicios públicos de salud, la sindicalización de empleados públicos y el aumento en la deuda pública contando con un crecimiento económico futuro que no se materializó. Es también en esta década en que se le da el golpe final a la Sección 936, que en ese momento era el principal incentivo para la industria manufacturera. Decimos golpe final, pues la Sección 936 fue objeto de enmiendas substanciales en tres ocasiones (1982, 1984 y 1993). El hecho innegable es que al ser derogada perdimos nuestra principal herramienta de incentivo para el sector manufacturero continental.

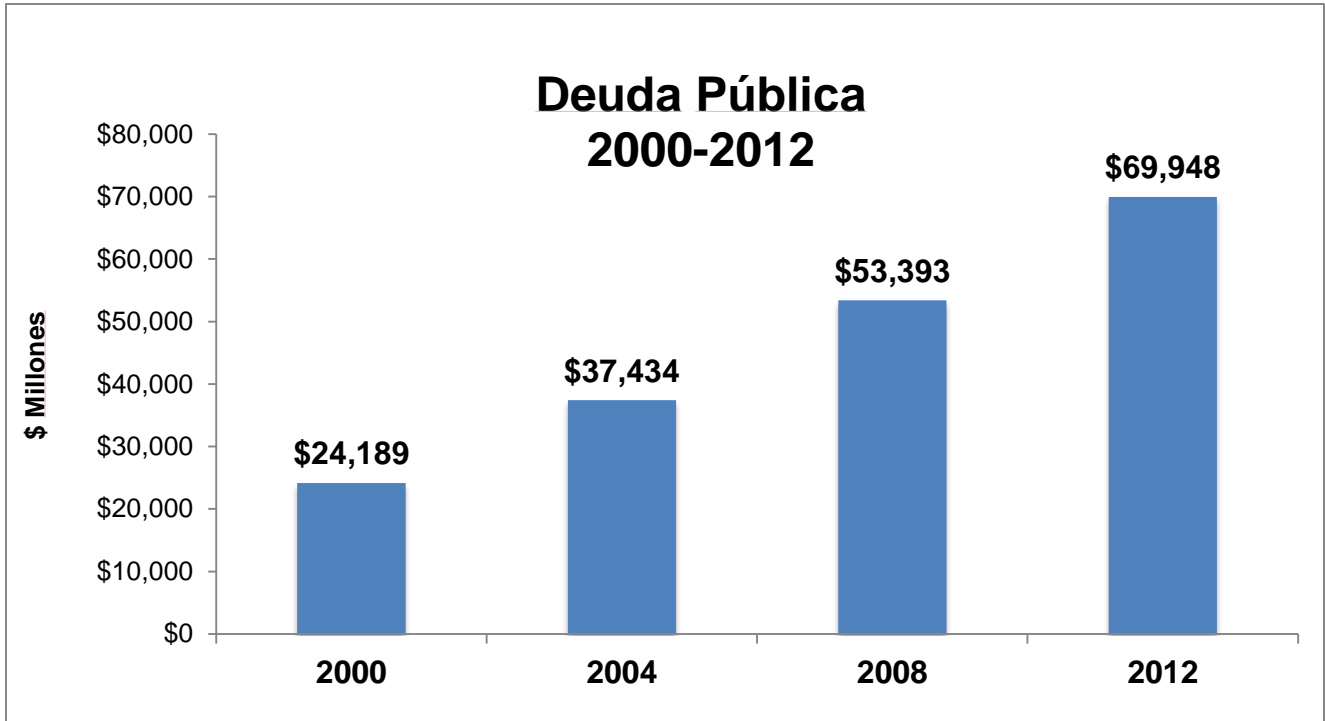
Es importante reconocer que la consolidación del sector farmacéutico y la apertura de los mercados de oriente son factores que también afectaron. Pero cabe preguntarse por qué países como Irlanda y Singapur, que nunca contaron con una Sección 936, crecieron mientras que nosotros nos estancamos, o peor aún, retrocedimos. ¿No será que la gran diferencia es que nos cruzamos de brazos y no tomamos acción para enfrentar lo que era inminente? ¿No será que ellos tienen un Plan de Desarrollo al que se adhieren fuera del juego político? ¿No será que ellos son capaces de unirse mientras nosotros nos preocupamos por tener control del presupuesto y asignarle la culpa a otro mientras el barco sigue haciendo agua?

Los primeros 14 años del Siglo XXI probaron ser desastrosos para la economía de Puerto Rico. En 12 años la deuda creció de \$24 mil millones a cerca de \$70 mil millones al finalizar el año 2012.<sup>2</sup>

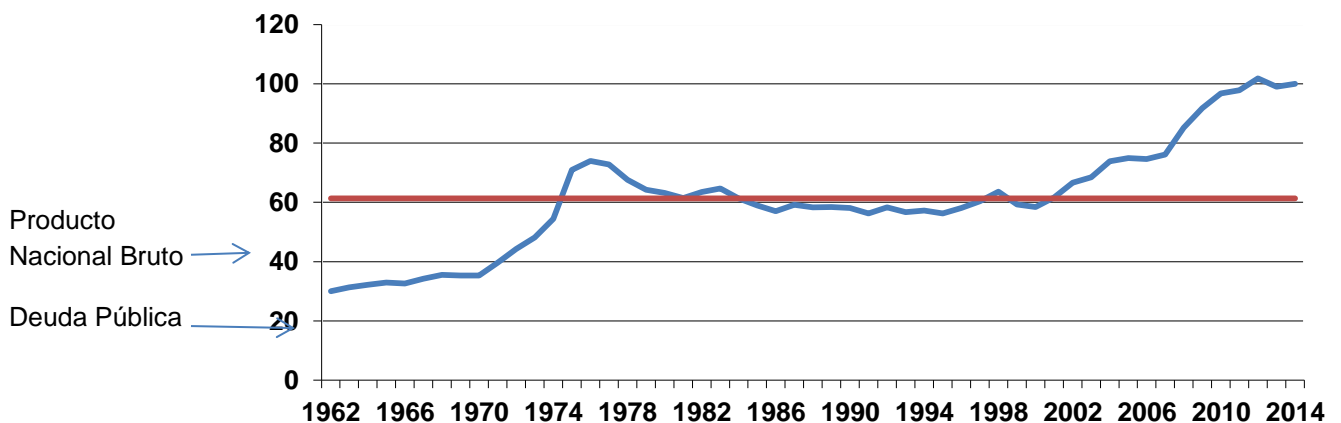
---

<sup>2</sup> Deuda al 30 de junio de 2012 - [http://www.gdb-pur.com/investors\\_resources/documents/2012-06-19-PRPublicBuildingAuth01a-FIN.pdf](http://www.gdb-pur.com/investors_resources/documents/2012-06-19-PRPublicBuildingAuth01a-FIN.pdf) (Suma de emisión de \$582 millones a balance de deuda de \$69,275 millones); Deuda 30 de junio de 2008 - [http://www.gdb-pur.com/pdfs/public\\_corp/commonwealth/PR\\_Commonwealth\\_250MGO\\_OS.pdf](http://www.gdb-pur.com/pdfs/public_corp/commonwealth/PR_Commonwealth_250MGO_OS.pdf); Deuda 30 de junio 2004 - [http://www.gdb-pur.com/pdfs/public\\_corp/commonwealth/OSGOLocalOctober2004.pdf](http://www.gdb-pur.com/pdfs/public_corp/commonwealth/OSGOLocalOctober2004.pdf); y 31 de diciembre de 2000 - [http://www.gdb-pur.com/investors\\_resources/documents/2012-06-13-PRCommonwealthPubImpSeriesAB2001PubImpRefSeries2001-2002.pdf](http://www.gdb-pur.com/investors_resources/documents/2012-06-13-PRCommonwealthPubImpSeriesAB2001PubImpRefSeries2001-2002.pdf)





En el 2014 le adicionamos \$3,500 millones a la deuda para un gran total de \$72,796 millones<sup>3</sup>. Un nivel de deuda que no contempla el déficit actuarial de cerca de \$37,000 millones<sup>4</sup>, lo que eleva nuestra deuda a más de \$110 mil millones. El nivel de deuda se torna sumamente preocupante cuando vemos como se ha disparado su relación con el producto nacional bruto, llegando la relación de la deuda pública (excluyendo el déficit actuarial) a cerca de 100%:



<sup>3</sup> [http://www.gdbpr.com/investors\\_resources/documents/CommonwealthPRGO2014SeriesA-FinalOS.PDF](http://www.gdbpr.com/investors_resources/documents/CommonwealthPRGO2014SeriesA-FinalOS.PDF) (Pag 33)

<sup>4</sup> [http://www.gdb-pur.com/investors\\_resources/cafr/CommonwealthofPR2012CAFR.pdf](http://www.gdb-pur.com/investors_resources/cafr/CommonwealthofPR2012CAFR.pdf) (Pag. 18)

Vemos que las administraciones de los últimos 14 años recurrieron a emitir deuda para subsidiar gastos operacionales. Esto fue advertido en el año 2006 por el Centro para la Nueva Economía, pero desgraciadamente cayó en oídos sordos. Posiblemente no estábamos interesados en oír predicciones desalentadoras, pues nos sentíamos cómodos con mantener un nivel de vida ficticio a base de un endeudamiento sin precedente.

La tormenta perfecta se materializa cuando le sumamos: (i) un sector financiero debilitado tras sufrir pérdidas de miles de millones de dólares, (ii) la desvalorización sin precedentes de los inmuebles, (iii) la pérdida de miles de millones por inversionistas locales en valores y fondos mutuos locales, y (iv) la fuga continua de talento.

Hemos recurrido a aumentar la carga impositiva mediante la aprobación del Impuesto de Venta y Uso, la expansión de la contribución básica alterna, el impuesto de 4% a la industria manufacturera y recientemente la contribución adicional o patente nacional. Es decir, para mantener un nivel de vida ficticio, además de un endeudamiento desmesurado, recurrimos a imponer contribuciones adicionales a los negocios.

Ante este cuadro: ¿Qué nos queda? Lo primero que tenemos que reconocer es que estamos ante una situación extremadamente seria, que es resultado de errores de acción y omisión de varias décadas, y que por lo tanto, no hay solución mágica, ni inmediata. Las soluciones son a corto, mediano y largo plazo y se componen de varios factores. **Repetimos: No podemos esperar una solución mágica.**

A pesar de todo, hay que reconocer que **Puerto Rico es un buen lugar para hacer negocios.** Contamos con una infraestructura, transportación marítima y aérea, carreteras internas, y telecomunicaciones de primera. Para el inversionista extranjero somos un país con moneda estable y sobre todo, estabilidad política. ¿Que si podemos mejorar? Por supuesto que sí.

En el proceso de plantear ideas y posibles soluciones lo hemos dividido en dos categorías: Premisas Medulares e Ideas Específicas.

## PREMISAS MEDULARES

1. **Reconocer la magnitud de la Crisis.** Nos hemos colocado en una situación sumamente delicada que puede empeorar y no se va a solucionar por sí sola, y nadie la va a solucionar por nosotros. Hasta que no reconozcamos la magnitud de la situación, será difícil, si no imposible, afrontar ésta.

2. **Intereses Político-Partidistas.** Es esencial que ante la crisis echemos a un lado las agendas político-partidistas y nos unamos para buscar e implantar soluciones. Pensar que es buena la crisis porque es un problema de la oposición, es olvidar que todos estamos en el mismo barco. Además, el mensaje político debe transmitir con transparencia la magnitud de la crisis.
3. **Convergencia Social.** Es necesario contar con un Compromiso Social donde todos los sectores de nuestra sociedad aporten y participen. Lo que vemos en el Puerto Rico de hoy es una tendencia a reconocer problemas, pero proponer soluciones a costa del sacrificio de otro. El Compromiso Social debe incluir:
  - a. **Plan de Desarrollo Económico.** Este Plan debe ser un compromiso de todos los sectores, reconociendo que es clave importar capital como mecanismo para el desarrollo de las empresas y medios de producción locales y la exportación de nuestros bienes y servicios. Hay que crear eslabones entre estas empresas y empresas locales para desarrollar exportación. Así también, el plan debe contemplar el desarrollo sostenible del sector agrícola y del sector turístico.
  - b. **Participación de los Sindicatos.** La participación del sector sindical es clave. Es necesario mirar con detenimiento las leyes laborales valorando tanto el bienestar del trabajador como su productividad.
  - c. **Gasto Público y Contribuciones.** Aumentar las contribuciones puede ser parte de la solución, pero no es la solución. Debemos seguir el patrón de otros países donde la crisis se ha afrontado mediante un recorte substancial al gasto público combinado con un aumento en las contribuciones. Cualquier aumento en la carga impositiva debe considerar su efecto en el plan de desarrollo económico y debe ser de base de empleo y razonable. Es decir, no se debe permitir que el sistema impositivo obstruya la gestión productiva del país.
4. **Disciplina Fiscal y Legislación.** Cesar la práctica de pagar gastos recurrentes con deuda a largo plazo. Es indispensable aplicar una disciplina fiscal que elimine el mal uso de los fondos públicos. Establecer como costumbre presentar presupuesto a corto (un año) y mediano (tres años) plazo que provea visibilidad más allá de un año y la certeza de que aún en año eleccionario continuará el control estricto que requieren los tiempos corrientes. Hay que discontinuar la práctica de no pagar las cuentas intergubernamentales para manipular el flujo de

efectivo. Dejar de pagar tiene un efecto multiplicador porque no solo refleja la inhabilidad de la dependencia en manejar efectivamente su flujo de efectivo sino que también trastoca el flujo de efectivo de la entidad gubernamental a la que se le dejó de pagar.

Establecer un ente fiscalizador multisectorial e independiente (no partidista) que vele por el progreso de las medidas de reforma y ayude a mantener la cohesión de propósito.

Legislar reglas “pay as you go” mediante las cuales cada proyecto de ley, que se apruebe y que aumente el gasto o reduzca los recaudos, tiene que venir acompañado por un recorte en otro programa o por un aumento en los recaudos por la misma cantidad.

Legislar “sunset rules”. Esto significa que cada programa nuevo que se legisle tendría una fecha de vencimiento desde su comienzo. Al concluir ese plazo, el programa se evaluaría para determinar si ha sido efectivo en cumplir sus objetivos. Dependiendo del resultado de esa evaluación el programa se renovarían o se eliminarían automáticamente al no ser renovado.

- 5. Recuperar la confianza.** Reconocer la importancia de recobrar la confianza de los mercados de inversión como jugador clave en la financiación del plan de recuperación y de los distintos componentes de la sociedad civil, quienes serán parte integral del ejercicio de recuperación económica. Hay que comunicar los objetivos y metas que perseguimos con respecto a la recuperación económica a corto, mediano y largo plazo, los sacrificios que requiere de cada sector y conseguir apoyo multisectorial. Hay que emitir a tiempo la información financiera del Gobierno Central y sus dependencias, incluyendo los estados financieros auditados. Asegurar que los sistemas de información produzcan data que sea completa, exacta y oportuna.
  
- 6. Sistema Contributivo.** Hay que llevar a cabo una reforma contributiva a fondo que revise todas las leyes impositivas y los incentivos operacionales. No podemos seguir administrando el sistema contributivo a base de parches. Dicha reforma debe ser integrada al plan de desarrollo económico. Por ejemplo, en los documentos de la emisión de bonos el Gobierno nos informa que el arbitrio temporero producto de la Ley 154, y que representa 20% de los ingresos del fondo general, lo pagan 27 contribuyentes, y de ese grupo los pagos de solamente unos 6 representan el 75% del total recaudado. Esta situación,

obviamente, no es sostenible. Los objetivos de la reforma serían ampliar la base contributiva, reducir las tasas, incentivar el ahorro, la inversión y el trabajo, desincentivar el consumo y aumentar la captación de recaudos. Debemos aspirar a un sistema contributivo que sea uno:

- a. de fácil cumplimiento,
- b. que fomente la inserción en la economía,
- c. eficiente en su función fiscalizadora,
- d. coherente en el establecimiento de políticas,
- e. continuo en la ejecución de éstas, y
- f. eficiente en provocar el menor costo posible

**7. Estrategia de Informática** - El Gobierno de Puerto Rico es la entidad consumidora de servicios y productos de Informática más grande en Puerto Rico. Sin embargo, por la manera fragmentada en que se organiza el manejo de estos recursos de Informática se dificulta la eficiencia y efectividad en la gestión gubernamental, ya sea en suministrar servicios, cumplir con su responsabilidad fiscal o proveer información relevante de manera oportuna. Para atender esta situación se debe establecer una estrategia de tecnología uniforme con el objetivo de lograr:

- Consolidar la infraestructura de los sistemas de computación,
- Estandarización de las aplicaciones comunes,
- Implantar arquitectura abierta para facilitar sistemas de autoservicio.

Esto representa una gran oportunidad de ahorros en los gastos relacionados a esta actividad al mismo tiempo que permite que se realice una gestión gubernamental que vaya a la par con los adelantos tecnológicos y con las expectativas de los ciudadanos.

## IDEAS ESPECÍFICAS

### 1. Recaudos

- a. El impuesto al consumo llega a la economía subterránea. Por tal motivo, sugerimos se evalúe expandir el impuesto al consumo acompañado de una reducción en las contribuciones sobre ingreso.
  - i. Se debe evaluar la implantación del impuesto de valor añadido (IVA) a una tasa mayor del 7%, acompañada de una reducción en las tasas de contribución sobre ingresos. Si consideramos que la

tasa de 5.5% recauda alrededor de \$1,200 millones, en teoría una tasa de 11% puede representar recaudos adicionales de hasta \$1,200 millones, lo cual permitiría implantar una reducción substancial en el reglón de contribución sobre ingresos. A la vez que se ataca la economía subterránea, se permite hacer justicia a la clase asalariada que sufre la mayor carga contributiva.

- ii. La carga contributiva tiene que ser equitativa entre los individuos y el sector comercial, considerando que este último es el que crea el empleo y mueve la economía.
  - iii. Bajo este arreglo el Departamento de Hacienda puede concentrar sus esfuerzos de fiscalización en este reglón donde el número de contribuyentes es menor. Es decir, esta estrategia persigue aumentar aquellos impuestos que son más difíciles de evadir mientras se reducen otros.
- b. 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.
  - c. Evaluar aquellas contribuciones que no se computan a base del ingreso neto del negocio.

## **2. Administración de Función de Recaudos.**

- a. La función de fiscalización del Departamento de Hacienda debe transferirse a una agencia independiente tipo Oficina de Comisionado de Seguros o Comisionado de Instituciones Financieras. Esto permitirá que maneje su propio presupuesto para una inversión más efectiva en personal de carrera y tecnología. Por años, el Departamento de Hacienda ha dependido de contratistas independientes que al final del camino resultan más costosos que mantener un equipo de carrera entrenado y mejor compensado. Una porción de lo recaudado por esta agencia independiente sería destinado para sus gastos de funcionamiento.
- b. Reforzar significativamente la lucha contra la evasión mediante el uso de tecnología y el reclutamiento y readiestramiento de personal existente.

- c. Con el fin de simplificar el sistema se debe considerar incorporar el cobro de la patente municipal como parte del cobro de la planilla de contribución sobre ingresos.
  - d. Evaluar detenidamente los beneficios de la concesión de los créditos contributivos.
3. **Reducción de Gastos** - Debemos de emular, en lo que sea posible, el modelo de Irlanda donde se atacó la crisis fiscal mediante un compromiso de reducir 2€ por cada Euro generado mediante aumentos tributarios.<sup>5</sup>
- a. **Eficiencia en Inversión en Educación** - La educación es la mejor inversión que puede hacer un país. En Puerto Rico, desde un punto de vista estrictamente económico, cumplimos con este criterio, pues invertimos cerca de \$6,000 millones en este renglón. No obstante hay que pedir mayor eficiencia a las instituciones públicas encargadas de esta esencial tarea. La consolidación de escuelas y recintos es algo que se tiene que evaluar, particularmente ante la inminente reducción demográfica.
  - b. **Consolidación de Agencias** - Durante años el aparato gubernamental ha crecido en forma paulatina mediante le creación de diversas agencias. Agencias que en algunos casos fueron creadas sin tomar en consideración su costo presupuestario. Ante la crisis fiscal es necesario evaluar la necesidad y efectividad de cada agencia. A base de tal evaluación se debe determinar si la misma debe permanecer, eliminarse o consolidarse con otras agencias. La consolidación tiene que venir acompañada de una reorganización del nuevo ente consolidado y reingeniería de procesos para lograr hacer más con mucho menos. No se puede limitar a unir dos entes y mantener el mismo nivel de gastos de las dos entidades antes de la fusión.
  - c. **Fortalecer el Banco Gubernamental de Fomento** – Aunque una cantidad significativa de los fondos producto de la reciente emisión de \$3,500 millones se utilizaron para saldar deudas con el BGF, la realidad es que la situación financiera del Banco, principal fuente de liquidez del Gobierno a corto plazo, continúa siendo frágil. Se debe explorar formas

---

<sup>5</sup> <http://www.budget.gov.ie/The%20National%20Recovery%20Plan%202011-2014.pdf>

mediante las cuales el sector privado pueda jugar un papel protagónico en la recuperación del Banco.

- d. **Re-negociar vencimientos de bonos** – Puerto Rico y sus corporaciones públicas enfrentan una serie de vencimientos de deuda significativos a corto plazo. Una medida que se podría implantar consistiría en ofrecerle a los dueños de bonos pagaderos durante los próximos 10 años un intercambio de los bonos existentes por bonos con el mismo principal, pero con un vencimiento más largo. Esta renegociación le daría tiempo y flexibilidad al Gobierno de Puerto Rico para implantar otras reformas más abarcadoras.
- e. **Proceso Presupuestario** - Uno de los aspectos medulares de cualquier presupuesto es el control y las medidas de fiscalización y monitoreo que le permita a la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP) revisar, y controlar éste a través de todo el año para determinar que las agencias y departamentos cumplan con lo presupuestado.

Hay que modificar e implantar sistemas de información “real time”, bajo la fiscalización y control de la OGP, que permitan generar información pertinente, relevante y confiable para monitorear el uso y compromiso de los fondos asignados a las agencias y departamentos. Esto permitirá regular y realizar los ajustes necesarios para mantener el nivel de gastos dentro de los parámetros de lo presupuestado.

Otro de los problemas del proceso presupuestario es que éste parte del presupuesto del año inmediatamente anterior. Se debe formular el presupuesto para que sea uno de **base cero** y que anualmente se evalúe cada uno de los programas y sus asignaciones presupuestarias para determinar si son necesarias o no. Por lo cual, no se deben asignar partidas presupuestarias a base de leyes especiales meramente porque éstas lo dispongan, sino que deben estar sujetas al cumplimiento de parámetros de eficiencia y efectividad, así como el servicio provisto a la ciudadanía. De igual manera, se debe proveer para que a mitad de año fiscal las agencias o departamentos informen sus presupuestos a la Asamblea Legislativa para determinar el cumplimiento de sus programas y encomiendas, sujetos a que se desembolsen, disminuyan o aumenten las asignaciones presupuestarias. Debido al tamaño de nuestro Gobierno, se recomienda que estén sujetos a este proceso los programas o presupuestos más significativos.



- f. **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.
- g. **Recursos Humanos** - Considerar una reducción temporera de jornada laboral en aquellas funciones donde los servicios esenciales no se vean afectados.

Es necesario permitirle al aparato gubernamental mover sus recursos humanos a otras funciones sin ataduras excesivas de los convenios colectivos

- h. **Salud** – El área de Salud por ser una de vital relevancia social y económica se discute más adelante.
4. **Desarrollo Económico** - Lo esencial es desarrollar un Plan de País el cual establezca las prioridades para el desarrollo económico, definiendo la estrategia a seguir a corto, mediano y largo plazo. Podemos emular la estrategia seguida en los años cincuenta y sesenta donde todos los sectores estaban guiados por un plan de industrialización. Este Plan debe contemplar una concertación de los diversos sectores en una dirección, incluyendo, pero sin limitarse a los sectores político-partidistas, empresariales, sindicales, religiosos y organizaciones sin fines de lucro. Cada agencia de Gobierno tiene que elevar a nivel prioritario el plan de desarrollo económico.
- a. **Atracción de Capital Extranjero** – ante la crisis actual es inminentemente necesario la importación de capital. Hay que darles las herramientas a nuestros promotores para que puedan llevar a cabo actividades similares y con la misma flexibilidad que nuestros competidores.
  - b. **Permisos** – El Gobierno tiene que verse como un agente facilitador de la actividad económica sin abandonar su función fiscalizadora. Los permisos se deben otorgar más ágilmente y mediante una fiscalización efectiva para controlar las violaciones.
  - c. **Salario Mínimo y Reforma Laboral** – Hay que reexaminar el tema del salario mínimo con miras a fomentar el empleo de jóvenes. Además,

debemos repensar el marco jurídico referente a la protección del empleo de manera que redunde en una protección más moderada contra el despido, entre otras medidas de reforma laboral.

- 5. Corporaciones Públicas** - Puerto Rico cuenta actualmente con un gran número de corporaciones públicas. La mayoría de estas entidades deberían ser autosuficientes ya que tienen la capacidad para generar sus propios ingresos. En la práctica, sin embargo, muchas dependen de subsidios del fondo general o del BGF para su solvencia financiera. Es necesario repensar todo este entramado de corporaciones y determinar cuáles pueden ser verdaderamente autosuficientes y cuáles no.

Una vez se haga esa determinación, hay que decidir si las funciones de las que no son autosuficientes pueden o deben ser traspasadas al Gobierno Central, al sector privado, o simplemente eliminadas. Las corporaciones sobrevivientes entonces serían reestructuradas. Dicha reestructuración conllevaría (1) aumentar sus ingresos; (2) la eliminación de los subsidios del fondo general o del BGF; (3) reducir sus costos operacionales; (4) reestructurar los términos y condiciones de su deuda, de ser necesario; y (5) reformar sus estructuras de gobernanza corporativa. Hay que exigirle a las corporaciones públicas niveles razonables de productividad en las funciones que ejecutan.

**Es pertinente notar que las corporaciones públicas tienen que ser autosustentables, pero no a costa de subir sus tarifas albergándose en su posición monopolística.** Se deben mirar las estructuras de salarios y evaluar si están a la par con el sector privado y con su nivel de productividad. Eso puede y debe llevar una renegociación de los convenios colectivos para ponerlos a la par con la realidad económica actual.

## INFORME SOBRE SALUD

La situación de Salud en Puerto Rico al presente es altamente crítica: Son múltiples los factores que influyen esa realidad en forma negativa y/o compleja. Los resultados terminan siendo: pobre organización y coordinación en la forma de prestar los servicios; ausencia de planificación integral; déficit presupuestario; deficiencias en la formación académica requerida del personal, entre otros.

Al presente sobre el 45% (1.6 millones) de la población sufre algún grado de indigencia médica. Sobre el 55% de los recursos económicos utilizados para servirles,

proviene de fondos federales (aproximadamente de \$1.16 billones). El gobierno local aporta alrededor de \$800 millones. Ante la gran demanda por servicios, se estima que aun uniendo los recursos de ambas fuentes, el año fiscal 2014 terminará con un déficit de \$60 millones.

Las últimas estadísticas indican que el índice de natalidad ha bajado significativamente, mientras que la cantidad de personas de la tercera edad ha ido aumentando. Esto podría implicar que en una o dos generaciones habrán menos personas jóvenes trabajando y contribuyendo a la economía, mientras un mayor número de personas de la tercera edad estarán utilizando más los servicios médicos debido a las condiciones crónicas clásicas de este tipo de población como son el cáncer, las condiciones cardio y cerebro vasculares, la diabetes, entre otras, las cuales son de alto costo y mayor uso de recursos.

Otro factor que nos está afectando es la migración de la población. La mayoría de los que migran al presente están en sus mejores edades productivas y reproductivas. Esto incrementa la situación antes mencionada sobre la demografía de Puerto Rico. Igualmente el área de la salud está experimentando una migración de médicos, enfermeras y otros profesionales de la salud en busca de mejor bienestar económico y calidad de vida. Los servicios de estos profesionales puertorriqueños son altamente solicitados, entre otras razones por la preparación académica y por dominar tanto el inglés como el español (bilingües), debido al aumento en la población hispana en los Estados Unidos de América.

Todo esto, unido a la situación fiscal del Gobierno, trae una gran preocupación a corto, medio y largo plazo. A continuación, presentamos varios puntos que a nuestro entender deben ser discutidos seriamente en conjunto con las medidas de austeridad fiscales del país.

### **Recomendaciones a Corto plazo (1 a 18 meses)**

**Modelo de compensación a los proveedores de Salud.** Aún cuando entendemos que la solución al déficit proyectado en el área de la Salud no se resuelve con un cambio en la metodología de pago, es importante reformular el sistema actual de distribución de presupuesto y riesgos. The Center for Medicare and Medicaid Services (CMS) ha establecido varios modelos demostrativos con la intención de contener los costos de salud. Estos métodos de pago están enfocados en el pago por “outcomes”, calidad de servicio y presupuestos combinados (bundle payments). El propósito ha sido el crear un fino balance y alinear los recursos económicos, los proveedores y el servicio clínico con el mejoramiento de la salud de los pacientes. Se

debe estudiar diversas metodologías de pago dependiendo el nivel y la intensidad de servicio que necesite el paciente. Estos métodos deben hacer partícipes a todos los componentes del sistema (pacientes, proveedores, proveedores ancilares, aseguradoras y pagadores) de los riesgos y resultados del sistema de salud.

**Interconectividad de expediente electrónico.** El Gobierno de Puerto Rico tiene que insistir y poner el mayor empeño en lograr que todos los componentes del sistema estén bajo el sistema de un Expediente Médico Electrónico. Estudios sostienen de que a mayor información de salud del paciente, mejor coordinación del servicio y por ende menor duplicación de costos. Esto debe ser una prioridad.

**Intensificar masivamente la campaña para lograr que los fondos de AACA sean recurrentes.** El Gobierno de Puerto Rico y los componentes de la Industria de la Salud deben llevar un mensaje claro, unido, directo y contundente al Gobierno Federal sobre el impacto significativo que tiene estos fondos en la salud de los puertorriqueños.

Se estima que los fondos no recurrentes AACA se agoten para el año fiscal 2019. La ausencia de acción por parte del Congreso de los Estados Unidos de América para renovar estos fondos o asignar fondos adicionales al programa de Mi Salud resultaría en deficiencia de fondos para el programa, creando una necesidad presupuestaria significativa al Estado Libre Asociado de PR. El déficit proyectado es el siguiente:

Aumento en población	Aumento en prima (costo)	Crecimiento en el Medical Assistance Program	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1%	3%	2%	\$(60.30)	\$(133.50)	\$(187.10)	\$(242.70)	\$(300.70)	\$(952.10)	\$(1,469.60)	\$(1,582.90)

**Buscar paridad en Medicare Advantage/Medicare Fee for Service.** Como parte del mensaje claro, unido, directo y contundente al Gobierno Federal, el pueblo de Puerto Rico también tiene que incluir la disparidad en los fondos para los programas Medicare Advantage y Fee for Service. Ambos programas cubren a la población de la tercera edad.

**Fiscalización de todos los componentes del área de la Salud.** Se debe establecer un mecanismo de medidas de calidad para los servicios de salud los cuales deben ser claros, medibles y alcanzables. Los resultados deben ser publicados para beneficio de todo el sistema. Esto es un área que al presente está desatendida por el estado y cada sector mide y reporta resultados de calidad sin ninguna coherencia y reglamentación.

**Campaña de adherencia a los medicamentos y tratamientos de condiciones crónicas.** Sabemos que el “outcome” de un tratamiento está directamente atado a la adherencia del paciente al tratamiento clínico. El incumplimiento de esto tiene un impacto directo en la calidad de vida del paciente y en los costos de prestación de servicios de salud, ya que el paciente se puede deteriorar y tener que utilizar servicios más agudos y de más alto costo. Adicional a esto, los programas de Medicare, como parte de los nuevos modelos de compensación, miden y evalúan la adherencia de los pacientes a sus tratamientos. A menor adherencia, menor es el pago por los servicios. Dada la demografía actual y la cantidad de personas que reciben sus tratamientos a través de los programas de Medicare, esto tiene un impacto directo en la situación fiscal de la Industria de la Salud. La adherencia tiene que ser una prioridad del Gobierno y todos los componentes del Sistema de Salud de Puerto Rico.

### **Recomendaciones a mediano plazo (1.5 a 5 años)**

**Comenzar a mover a la población médico-indigente al sector laboral (turismo, agricultura, programas de pan y trabajo, entre otros)** Hay que establecer los incentivos necesarios para que las empresas provean un seguro de salud a sus empleados. En la medida en que aumentan los asegurados en el sector privado, se reducen los beneficiarios del programa Medicaid. Hay que buscar la forma para que los patronos que emplean a tiempo parcial y pagan cerca del mínimo federal aporten también a las primas de salud de sus empleados. Este incentivo no puede ser punitivo para el empresario y desalentador para el trabajador. Este incentivo se debe medir a la luz del objetivo de atraer más personas al campo laboral y reducir los costos del Medicaid.

**Crear una (s) APP para la estructura de Administración de Servicios Médicos de Puerto Rico (ASEM), Administración de Compensaciones por Accidentes de Automóviles (ACAA) y el Fondo del Seguro del Estado (FSE).** Se debe estudiar con seriedad la opción de crear una o varias Alianzas Público Privadas.