



CAMARA DE MERCADEO, INDUSTRIA  
Y DISTRIBUCION DE ALIMENTOS

1 de abril de 2013

Honorable Rafael Hernández Montañez  
Presidente  
Comisión de Hacienda y Presupuesto  
Cámara de Representantes de Puerto Rico  
PO Box 9022228  
San Juan, Puerto Rico 00902-2228

**R de la C 125**

Lcdo. Manuel Reyes Alfonso  
Vicepresidente Ejecutivo

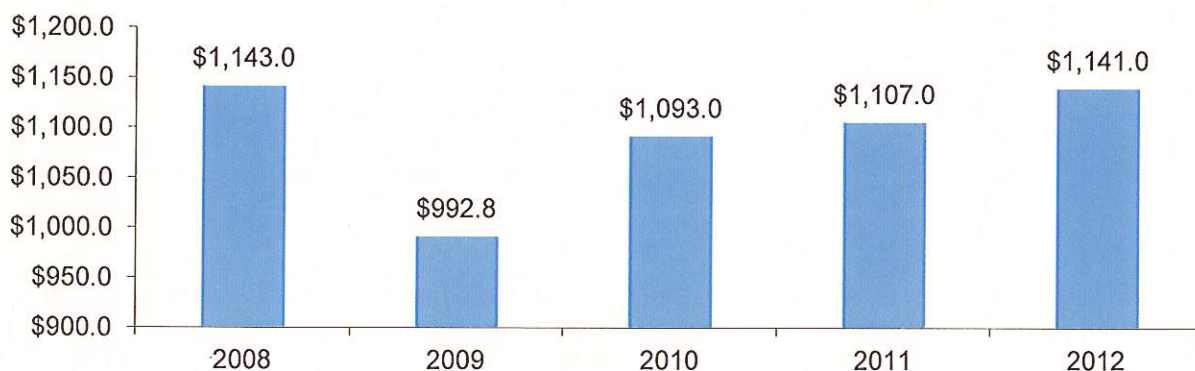
Agradecemos la oportunidad de expresarnos en torno a la R de la C 125 que ordena a la Comisión de Hacienda y Presupuesto de la Cámara de Representantes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico realizar una abarcadora investigación, de naturaleza continua, sobre los planes y programas de cobro, auditoría y fiscalización del Impuesto sobre Ventas y Uso (IVU) que se están implementando o realizando por el Departamento de Hacienda; sobre la conceptualización e implementación del programa de IVU Loto; así como de cualquier otra medida impositiva, a fin de determinar si se están utilizando adecuadamente los recursos humanos que se están destinando para atender el cobro, auditoría y fiscalización de estas iniciativas y auscultar si es necesario que se tomen medidas legislativas o administrativas para el funcionamiento eficiente y adecuado de estos programas, entre otras cosas.

La Cámara de Mercadeo, Industria y Distribución de Alimentos (MIDA) apoya cualquier gestión gubernamental dirigida a atajar la evasión contributiva siempre que las mismas sean razonables y no impliquen una carga onerosa en los contribuyentes cumplidores de la ley. En el caso particular del IVU, debemos comenzar expresando nuestras reservas con el dato sobre la captación expresado en la Exposición de Motivos. Allí se establece, sin citar la fuente, que la captación es de 52% lo cual nos resulta en extremo sorprendente porque uno de los argumentos utilizados en su origen para justificar la aprobación del IVU fue que el 80% de las ventas se realizaban en el 20% de los comercios lo que facilitaba su fiscalización. De otras fuentes hemos escuchado el número de 65% de captación pero igualmente desconocemos la fuente y el método de cálculo. En todo caso, somos de la opinión de que la mayor parte de la evasión no se trata realmente de comerciantes que no cobran el IVU o que habiéndolo cobrado no lo envían al Departamento de Hacienda como usualmente se argumenta. Entendemos que la mayoría de los recaudos perdidos se deben a certificados de exención mal expedidos o al abuso de certificados de exención de comercios para compras no relacionadas al negocio para el que fueron expedidos. Por tanto, es ahí donde los primeros esfuerzos deben dirigirse.

Pero haciendo un poco de historia, resulta evidente que existe un desfase entre el diseño original del impuesto, su implementación y finalmente su fiscalización. Entendemos que no es el norte de esta resolución entrar a discutir aspectos del diseño aunque existen otras investigaciones sobre un posible IVA y siempre se ha mantenido en la discusión pública volver al arbitrio general en la entrada sin excepciones. Cada una de esas propuestas tiene sus beneficios y problemas pero lo más peligroso es improvisar nuevamente en este aspecto por lo nocivo que puede ser para la economía. Este no parece ser un buen momento.

Sí es meritorio poner en contexto los números que nos traen aquí. El arbitrio general ingresaba al estado aproximadamente \$600 millones de dólares y la implementación del IVU significó un incremento en ingreso para el estado hasta llegar a los \$1,143 millones en el 2008. Y no podemos olvidar que todavía existen ingresos por arbitrios a ciertos artículos como la gasolina, bebidas alcohólicas y automóviles. Es decir, el estado casi duplicó sus ingresos por lo que no puede calificarse el esfuerzo como un fracaso bajo ningún parámetro. Otra cosa es la expectativa o el potencial que tiene este impuesto. A esto debemos añadirle que justo al momento de su implementación en el 2006, el país comenzó un proceso recesionario.

### Recaudos del IVU (millones)



En cuanto a la implementación, todos recordamos lo atropellado del proceso y la confusión imperante incluso entre los funcionarios de Hacienda. La repartición acelerada de certificados de revendedores provocó que múltiples comerciantes que posiblemente no cualificaban, obtuvieran el mismo lo cual contribuyó a la evasión inicial. Los certificados originales vencían al año y para el proceso de renovación el Departamento de Hacienda insistió en que para tener derecho al Certificado de Exención para Revendedores el comerciante no podía tener deudas en el sistema ni omisiones en la radicación de la planilla mensual del IVU lo cual complicó el proceso hasta que finalmente se acordó modificar el proceso de renovación para aquellos comerciantes con volumen de negocios de \$500 mil o más para obviar el requisito de que todas las planillas mensuales del IVU estuvieran radicadas. Además, Hacienda determinó que deudas en el sistema por menos de cinco mil dólares (\$5,000) no iban a detener la emisión del Certificado de Exención para Revendedores.

Otra confusión en la implementación inicial fue que se permitió a los municipios tener su propio IVU. No sólo se les asignó un porcentaje sino que además se les permitió cobrarlo por separado e incluso se les permitió libertad en cuanto a los artículos que deseaban tributar. Así pues se da la circunstancia de que los alimentos no preparados están exentos a nivel estatal pero existen municipios que le imponen el IVU municipal y peor aún, la cantidad puede variar. Como si fuera poco, unos municipios lo cobran directamente y otros lo hacían a través de Hacienda. Esto luego se atemperó un poco pero fue y es extremadamente complejo porque un mismo comercio con varias tiendas en municipios distintos tiene que cumplir con un sin número de reglas diferentes. Es norma básica en contribuciones que el costo de cumplimiento está directamente relacionado a la evasión y estas son áreas a evaluarse. Un aspecto que agrava esta situación en el caso de los supermercados es que por norma federal, no se le puede cobrar IVU a los participantes del PAN por lo que los comercios que operen en

municipios donde se le impone, tienen que además tener sistemas que hagan esas distinciones. La armonización y estandarización de estos sistemas es imperativa y representa otra área para mejorar los recaudos.

Desde el inicio ha existido abuso con la exención de revendedor, particularmente en ciertos comercios mayoristas que además venden diferentes tipos de mercancías al detal. Nos referimos al típico comerciante que posee un comercio y por ende cuenta con un certificado de revendedor, pero que aprovecha el certificado para hacer sus compras personales. Esto es una situación común pero de muy difícil atención. Igual ocurre con los certificados mal expedidos. Un mecánico, por ejemplo, no es realmente un revendedor de piezas sino un proveedor de servicio. Entendemos que esta es posiblemente al área de mayor oportunidad en la fiscalización de este impuesto.

Por último, la pasada administración entendió que el principal problema eran los comercios pequeños no utilizan sistemas y por ende no cobran el IVU o lo cobran pero no lo reportan. Aunque ya establecimos que entendemos que ese no es el mayor problema, partiendo de esa premisa, el gobierno debió reducir el costo de cumplimiento al mismo tiempo que incrementaba el costo de incumplimiento y los esfuerzos de fiscalización. Sin embargo, Hacienda se embarcó en la implementación de lo que hoy conocemos como la IVU Loto con el objetivo de que los consumidores ayudaran en la fiscalización exigiendo recibos de sus transacciones. MIDA no objetó inicialmente la implementación de este sistema dando el beneficio de la duda al Departamento de Hacienda, pero ahora entendemos debe reevaluarse. Esta Comisión debe evaluar los resultados de este programa versus el costo del mismo tanto para Hacienda como para los comerciantes. Bajo el mismo argumento de eficiencia y de que el costo de cumplimiento debe ser bajo, este programa ha resultado oneroso para muchos comerciantes pequeños y no parece haber allegado los resultados esperados. Un simple análisis de costo-beneficio por el Departamento de Hacienda debería presentarse a esta Comisión y al público en general y en función del resultado tomar acción urgente.

No podemos concluir nuestros comentarios sin traer a su atención otro esfuerzo incoherente de supuesta fiscalización que también afecta los resultados del Departamento de Hacienda y debe terminarse inmediatamente. Y es que en pleno proceso de cambio dentro del Departamento de un sistema de fiscalización en los muelles de un arbitrio general a uno en los puntos de ventas, al gobierno se le ocurrió comenzar con la inspección del 100% de los furgones. Aunque se argumentó inicialmente que se trataba de un asunto de seguridad, al carecer de falta de autoridad en Ley para realizar las inspecciones, se terminó incluyendo al Departamento de Hacienda como líder de la iniciativa y se argumentó ante el Tribunal Federal que se trataba de una iniciativa de recaudos. Así pues, el Departamento de Hacienda se convirtió en la agencia encargada de las inspecciones de furgones en la entrada y ha

tenido que asignar recursos que deberían estar en los puntos de venta donde existe la verdadera evasión. Según el Caribbean Business, el gobierno no ha podido recaudar contribuciones significativas en este esfuerzo porque los pocos artículos que quedan con arbitrio, no son muy susceptibles a evasión. (Anejo) Este es otro proyecto que no ha rendido los frutos esperados pero le cuesta a la economía sobre \$25 millones al año, no es costo-eficiente como mecanismo de fiscalización y por ende debe ser reevaluado con la misma urgencia de los anteriores.

Agradecemos nuevamente la oportunidad de aportar a la discusión y análisis de esta medida y nos ponemos a la disposición de esta honorable Comisión para cualquier pregunta o información adicional que tenga a bien solicitarnos.

# San Juan Port's 100% cargo inspections expensive, with few results

By : JAIME SANTIAGO

[jaimes@caribbeanbusinesspr.com](mailto:jaimes@caribbeanbusinesspr.com); [cbprdigital@gmail.com](mailto:cbprdigital@gmail.com)

Edition: September 20, 2012 | Volume: 40 | No: 37

*Security initiative to detect illegal arms, drug imports turns into an Hacienda revenue-collection measure*

With a showy display—touted as the panacea to help stop a large portion of the alleged big volume of illegal arms and drugs smuggled in containers to Puerto Rico through the San Juan Port—the local government implemented its controversial 100% container-inspection program in April 2011.

The initiative, costing the people of Puerto Rico more than \$30 million a year, would be a futile operation, executives and others in the maritime transportation industry said. They also argued illegal drugs and arms aren't smuggled into the island in containers but rather through the U.S. Postal Service, courier carriers and private vessels.

Federal agencies also listed their concerns about the effectiveness of the 100% container-scanning program.

A study conducted by the U.S. Congress' General Accountability Office, on behalf of the U.S. Customs & Border Protection Agency (CBP), which falls under the umbrella of the U.S. Department of Homeland Security, called for testing the feasibility of scanning 100% of U.S.-bound cargo containers and implementing the recommendations of the 9/11 Commission Act, which required full inspection of U.S.-bound cargo containers by 2012.

To fulfill these requirements, the CBP created the Secure Freight Initiative and launched a pilot program at seven seaports. The report's general conclusion is that this initiative has many challenges and, overall, won't be effective in accomplishing the initial goal of curtailing illegal drug and arms imports into the country.

## **TIME HAS PROVEN THEM RIGHT**

Seventeen months after commencing the container-inspection program at Crowley's Isla Grande dock facilities in San Juan, and later at Sea Star, Horizon and Intership, the government has inspected about 100,000 containers, collected millions of dollars in inspection fees—which are ultimately paid by local consumers—and reported detecting one container load of 390 pounds of marijuana and an automobile with cash hidden in its doors. Industry observers feel the achieved results are coming at a very steep price.

Adding insult to injury, although the initial intention was to give the local Ports Authority the responsibility of overseeing and managing the security program—because of an apparent oversight by the government when conceptualizing the initiative—the duty was shifted to the local Treasury Department (known as Hacienda), the only government agency authorized by law to inspect incoming cargo to the island.

At a "quasi-legislative" public hearing on the subject held last year at Ports' Frontier Pier facility in the Puerta de Tierra sector of San Juan, which was well-attended by industry leaders affected by the initiative, Manuel Reyes Alfonso, executive vice president of the Chamber of Food Marketing, Industry & Distribution (MIDA by its Spanish acronym) said:



"Law 125, dated May 7, 1942, which created the Puerto Rico Ports Authority, authorizes Ports to develop, own and manage any and all facilities dedicated to the transportation of goods by either maritime or air transportation." "No law authorizes Ports to inspect 100% of incoming cargo, much less to charge for it."

Although security is still the flag raised by the government to justify the program's existence, it has ultimately become a revenue-collection mechanism with which Hacienda identifies possible merchandise misdeclarations by some importers to avoid paying taxes, and Ports has almost no involvement in the process anymore. In fact, Ports only supplies security personnel to the operation, and has no role in the inspection process.

To make matters worse, only seven types of imported products pay taxes to the island: oil and its derivatives, plastic tubes, sugar, cigarettes, alcohol, cement and gasoline. Hacienda inspects these articles to ensure they aren't being imported without paying taxes.

Information provided by a high-ranking Hacienda official with oversight responsibilities of the inspection process shows that from January 2012 to August 2012, \$4.54 million in misdeclared merchandise in these categories was detected by the inspection system. With an average 7% tax, this means Hacienda recovered about \$320,000. At a cost of about \$2.8 million monthly to the people of Puerto Rico to operate the system during this period, consumers paid more than \$20 million for Hacienda to collect less than 2% of that amount...not a very good return on investment!

### **EVERYTHING NOT INSPECTED BUT FEES ARE COLLECTED!**

The program's initial regulations called for inspection of all incoming containers at the San Juan Port, with an inspection fee of up to \$69 per container. The contract, signed with a private company hired to install the X-ray machines and conduct the inspections, guaranteed a minimum of 340,000 inspections yearly.

In public hearings on the subject Jan. 21, 2011, Federal Customs Department representatives said about 80,000 international loads under its jurisdiction couldn't be inspected by local authorities. This reduced the number of loads guaranteed in the local inspection company's contract, and revenue collected by the government for the inspections wouldn't be enough to comply with the contract.

Three weeks after public hearings, Ports amended how it would charge the inspection fee, changing it from a per-container inspection fee to an across-the-board "enhanced security surcharge" of \$4 per ton, with a maximum of \$69 per containerized shipment, on all incoming cargo, whether inspected or not; bulk cargo doesn't have a maximum charge. Opponents of the measure point out that this modification was done to make up for the lost revenue expected from the shortfall in inspection volume.

Subsequently, Federal Customs and the local government came to an agreement on international load inspections, but the new enhanced security surcharge of \$4 per ton remained. Now, all cargo coming through the San Juan Port pays \$4 per ton whether inspected or not. Everyone affected by the initiative complains about the unfair burden this represents for the local economy.

"Bulk cargo, such as sugar, cement, wood and other items, along with automobiles and any cargo not imported in containers, aren't inspected but are charged the inspection fee," Hernán Ayala, president of the Puerto Rico Shippers Association, told CARIBBEAN BUSINESS. "A ship carrying a full load of cement is charged about \$100,000, which is a horrendous burden on our economy."

## **LEGAL ISSUES ON THE TABLE**

Late last year, opponents of the project, including the Puerto Rico Shippers Association, MIDA and the Puerto Rico Manufacturers Association, filed a class-action lawsuit in federal court against the government agencies involved with the 100% container-inspection initiative. They allege the process violates the U.S. Constitution's dormant commerce clause by interfering with interstate commerce; the case is pending a decision.

The inspection initiative has also provoked constitutional concerns among experts in Washington, D.C. At issue is the fee's constitutionality.

Douglas Heffner, a Washington, D.C.-based partner in the customs & trade practice group of Drinker, Biddle & Reath LLP—a major U.S. law firm—published an opinion in the March 31, 2011 issue of the industry journal "Thomson Reuters' World Trade Executive," stating various reasons why he believes Port's 100% container-scanning initiative is unconstitutional.

"It is likely the proposed [Ports] scanning regulation violates the U.S. Constitution—specifically the dormant commerce clause—because Puerto Rico is enacting a regulation that excessively burdens interstate commerce," Heffner says.

"In analyzing Ports' proposed scanning regulation, the court would first determine whether Congress has granted Puerto Rico the authority to scan 100% of containers coming from the



States. Although those laws may authorize the scanning of inbound containers from a foreign country, nothing in any of those laws authorizes the scanning of cargo containers originating in individual states or territories," Heffner adds.

The government remains steadfast in continuing the inspection initiative, despite paltry results and possible federal oversight suggesting misguided public policy.