



14 de junio de 2018

Hon. Migdalia Padilla Alvelo
Presidenta
Comisión de Hacienda
Senado de Puerto Rico
P.O. Box 9023431
San Juan, PR 00902-3431

Re: P. de S. 1013

Estimada Señora Presidenta y Miembros de la Comisión:

Comparece el Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico (en adelante "Colegio de CPA) ante la Comisión de Hacienda del Senado de Puerto Rico para presentar nuestros comentarios y recomendaciones en torno al P. del S. 1013.

Según establece el encabezado del proyecto, la medida tiene el propósito primordial de crear el "Código de Incentivos de Puerto Rico "; consolidar las decenas de decretos, incentivos, subsidios, estímulos monetarios, reembolsos, o beneficios contributivos o financieros existentes; promover el ambiente, las oportunidades y las herramientas adecuadas para fomentar el desarrollo económico sostenible de Puerto Rico; establecer el marco legal y administrativo que regirá la solicitud, evaluación, concesión o denegación de incentivos por parte del Gobierno de Puerto Rico; fomentar la medición eficaz y continua de los costos y beneficios de los incentivos que se otorguen para maximizar el impacto de la inversión de fondos públicos; dar estabilidad, certeza y credibilidad al Gobierno de Puerto Rico en todo lo relacionado a la inversión privada y mejorar la competitividad económica de Puerto Rico, consolidando en una sola ley unas 28 leyes y programas de incentivos y subsidios y enmendar, entre otros, las Secciones 1023.10 y 1031.02, y derogar la Sección 1033.12 de la Ley 1-2011, según enmendada, conocida como "Código de Rentas Internas para un Nuevo Puerto Rico", y para otros fines relacionados.

En su Exposición de Motivos la medida señala que Puerto Rico tiene una larga historia y trayectoria de conceder incentivos para estimular la inversión y la creación de empleos en el país y que el uso de diversos incentivos económicos ha sido parte central de las diversas estrategias de desarrollo económico que la isla ha ido



implementado por décadas. Señala que, a tales fines, a través de los años la Asamblea Legislativa ha aprobado una multiplicidad de leyes que han definido las prioridades que existían en Puerto Rico en esos momentos, las cuales no necesariamente son las prioridades o las necesidades del Puerto Rico de hoy. Indica que la realidad económica y fiscal de Puerto Rico al presente requiere que el Gobierno haga una revisión integral y abarcadora de todos sus incentivos para poder traer coherencia, estructura y relevancia a lo que en realidad son una serie de estrategias que no necesariamente tienen un hilo conductor, y que en algunos casos pueden ser incompatibles o inconsistentes entre sí.

El texto de la intención legislativa señala que la economía de Puerto Rico se ha contraído en once de los pasados doce años, y no se proyectan cambios significativos en ese patrón macroeconómico, excluyendo los efectos del huracán María y los fondos federales de recuperación que Puerto Rico anticipa recibir como resultado. La medida reconoce que una de las herramientas a la disposición del Gobierno de Puerto Rico para contrarrestar esta contracción económica es proveer incentivos a industrias, tanto locales como extranjeras, de alto rendimiento y cuya actividad primordial se enfoque en la exportación de bienes o servicios, con el fin de traer capital nuevo a Puerto Rico a través de dichas exportaciones. Plantea igualmente que el consecuente aumento de la deuda pública y la precariedad de la situación fiscal de Puerto Rico hacen imperativo que se lleve a cabo una evaluación de los incentivos que históricamente se han concedido para determinar cuáles tienen el mayor rendimiento, y cuáles producen un rendimiento negativo. Plantean que de esta evaluación se pueden redirigir los limitados recursos del gobierno hacia aquellas actividades que verdaderamente incentiven el crecimiento económico de la economía de Puerto Rico.

Según señala la medida, el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio de Puerto Rico (DDEC) se dio a la tarea de analizar las leyes vigentes, los principios económicos, la metodología y los resultados de todos los incentivos económicos que se han otorgado en Puerto Rico. Indica que de ello surge que actualmente existen alrededor de 76 leyes o programas que promueven la inversión mediante la concesión de incentivos. Del total, 58 estimulan la actividad económica y 18 atienden necesidades sociales. Ante esto, este proyecto de ley propone un nuevo Código de Incentivos, que consolida las decenas de decretos, incentivos, subsidios, reembolsos, y beneficios contributivos o financieros que Puerto Rico ofrece, y que se atempere o limite dicha oferta a solamente aquellos que se pueda demostrar fáctica y económicamente que van a tener un impacto macroeconómico favorable sobre la Isla.

Este nuevo Código de Incentivos, señala la exposición de motivos, establecerá el marco legal y administrativo que regirá la solicitud, evaluación, concesión o denegación de incentivos por el Gobierno; y debería dar estabilidad y certeza para todo tipo de inversión privada en Puerto Rico, sirviendo de herramienta promocional para la inversión en la Isla.

Según la medida se establecen unos principios rectores que serán la base para promulgar las iniciativas de desarrollo, tomando como punto de partida la evaluación del rendimiento de dichos incentivos y que deberán facilitar el proceso para instituir reglas uniformes para solicitar, procesar y conceder los incentivos mientras que se descarte la inversión gubernamental en ciertas actividades que no sean competitivas o productivas. Se propone además uniformar los tipos de incentivos que ahora se otorgan, y que se minimicen los incentivos riesgosos que históricamente han resultado en pérdidas o que han impactado adversamente la economía de Puerto Rico.

Además, se reconoce la importancia de fomentar la medición eficaz y continua de los costos y beneficios de los incentivos que se otorguen, para poder determinar el efectivo que se invierte en proporción a lo que recibe el fisco. Se indica que se incorporarán disposiciones para medir el rendimiento sobre la inversión (*ROI*, por sus siglas en inglés) y mantener datos actualizados de tal rendimiento por sector económico.

En cuanto a la organización del nuevo Código de Incentivos podemos notar que se consolidan varias leyes de incentivos y se agrupan en los siguientes grupos:

1. Individuos
2. Exportación (Servicios y Bienes)
3. Servicios Financieros y de Seguros
4. Economía del Visitante
5. Manufactura
6. Infraestructura
7. Agricultura
8. Industrias Creativas
9. Empresarismo
10. Otras Industrias, incluyendo porteadores de transporte aéreo y marítimo, incentivos para barcos cruceros e incentivos para la industria cinematográfica de PR.

También se armonizan en lo posible las tasas contributivas a través de las industrias, para proveer una serie de beneficios contributivos que como norma general apliquen a todos los sectores, proveyendo una guía sencilla sobre qué se ofrece y a quién. Se establecen beneficios adicionales para pequeñas y medianas empresas (PYMES) y para Negocios Exentos establecidos en Vieques y Culebra.

El Código de Incentivos elimina prospectivamente el mecanismo de créditos contributivos y lo reemplaza con estímulos monetarios los cuales serán distribuidos por

el Secretario del DDEC para maximizar el rendimiento de los incentivos presupuestados sujeto a parámetros de sana administración establecidos mediante reglamento.

Asimismo, se estandariza el término de los decretos de exención contributiva para que todos tengan un término de 15 años con una posible renegociación por un término adicional de 15 años. Igualmente, se incorpora el uso de decretos para todos los beneficios de exención contributiva, incluyendo la Ley 185 de Fondos de Capital Privado, entre otros. Además, se crea una nueva exención para los fondos que se establezcan en las nuevas Zonas de Oportunidad del programa federal creado bajo el "*Tax Cuts and Jobs Act*" de 2017.

En los aspectos administrativos de este nuevo Código de Incentivos propuesto, menciona la exposición de motivos que se contemplan en el Código la incorporación de salvaguardas rigurosas para imponer sanciones definidas por incumplimiento con cualquiera de los términos y las condiciones del contrato de concesión de incentivos, incluyendo el deber de someter los informes anuales.

Finalmente, el nuevo Código centraliza la facultad de otorgación de decretos y la reglamentación de los incentivos en el DDEC disponiéndose mediante la creación de la nueva Oficina de Incentivos adscrita al DDEC. Todos los cambios establecidos por este Código de Incentivos son de carácter prospectivo y no afectan a las empresas o individuos con decretos, créditos, o incentivos concedidos previo a su aprobación.

Comentarios Iniciales

Debemos mencionar, de inicio, que esta es una medida compleja, abarcadora y extensa, de 462 páginas. Sabemos que su confección se había estado trabajando por muchos meses y ciertamente representa un esfuerzo importante de parte del gobierno para la labor de fomentar y estimular el crecimiento económico.

Sin embargo, debido al hecho de que la medida se radicó y se divulgó hace muy pocos días, debemos señalar muy respetuosamente que el Colegio de CPA, como otras entidades que están participando esta semana en el proceso de vistas, no hemos tenido el tiempo necesario para examinar el proyecto recién radicado con el detenimiento que merece una iniciativa de esta magnitud, cuando se nos convocó esta semana para la vista. Ante esta situación y con el poco tiempo que hemos tenido para revisar el proyecto, en esta ponencia nos proponemos enfocar nuestros comentarios en unas áreas particulares, mayormente relacionadas a los Subtítulos A, E y F del nuevo Código de Incentivos propuesto.

Comentarios Generales

Un asunto medular sobre este proyecto es que establece el principio de que los incentivos deben evaluarse constantemente. Ciertamente sabemos que, como jurisdicción, Puerto Rico ha estado legislando incentivos contributivos sin tener en cuenta un plan de país, sin considerar cómo dichos incentivos deben enmarcarse dentro de un plan de desarrollo económico y sin tener constancia de la efectividad de estos incentivos, es decir si logran eficientemente lo que buscamos o no.

Desde la publicación del “*Análisis del Desempeño del IVU y Metodología para la Evaluación de los Incentivos Contributivos*” publicado por la Fundación del Colegio de CPA en abril de 2009, en el Colegio de CPA hemos expresado la necesidad de que todo incentivo contributivo que se proponga crear debe pasar por un análisis de costo-beneficio que demuestre que los beneficios sociales del incentivo son por lo menos iguales, y preferiblemente mayores, que los costos del mismo. Dicho análisis debe estar basado en los siguientes objetivos:

1. Incentivos dirigidos a atraer capital externo hacia inversiones en la manufactura y el turismo.
2. Incentivos dirigidos a promover actividad económica local y creación de empleos bien remunerados
3. Incentivos que persiguen algún fin social o cultural.

En este sentido la propuesta de establecer un sistema de medición de los incentivos nos parece acertada, no obstante, es imposible opinar sobre la metodología del ROI ya que la misma no está incluida en el proyecto de ley. Nos parece medular la divulgación de los análisis de rendimiento por industria y la metodología utilizada en dichos análisis para dar certeza y transparencia al proceso de medición de los incentivos.

Si bien reconocemos que el sistema contributivo no puede ser un impedimento para el desarrollo económico y que los incentivos contributivos deben establecerse de manera estratégica, tenemos que reconocer que éstos son solo una parte, aunque importante, de las estrategias que debe usar Puerto Rico para atraer capital extranjero y fomentar el desarrollo de capital local. Una infraestructura sólida, energía, carreteras y telecomunicaciones, junto a una eficiencia en los procesos gubernamentales para la creación de nuevos negocios, son fundamentales para posicionar a Puerto Rico dentro de un plan de desarrollo sostenible y confiable.

Principios Rectores

El nuevo Código de Incentivos propuesto establece una serie de principios rectores que deben permear a través de todas sus disposiciones. El primero de estos

es el que haya un retorno de inversión, utilizando una fórmula diseñada para estos propósitos, y otros factores.¹ Nos parece propio señalar que, aunque todos los incentivos deben ser evaluados, monitoreados y medidos, debemos entender que no todos deben evaluarse bajo los mismos criterios pues no todos los incentivos persiguen los mismos objetivos. A modo de ejemplo, los incentivos para el establecimiento de negocios en zonas deprimidas deben medirse de una manera distinta a los incentivos en zonas altamente desarrolladas. Hay elementos de importancia para las zonas deprimidas que no necesariamente se ven en una fórmula de retorno de inversión. Por ejemplo, durante el pasado mes de abril la Fundación del Colegio de CPA presentó el estudio, “*Roadmap for Puerto Rico’s Economy*”², en el que se señala entre otras cosas que el principio de “*one size fits all*” no debe aplicar en la promoción de incentivos.

En torno a este particular, en el proyecto de ley hay una nota al calce que indica que en el estudio que realizó el DDEC no se incluyó el análisis de Retorno de Inversión de los incentivos dirigidos a atender causas sociales “ya que su fin no es de rendimiento económico”. La nota indica que “tales incentivos incluyen aquellos que promueven la construcción de vivienda de interés social, el arte y la cultura, entre otros”, pero no podemos perder de vista que en la complejidad de la vida moderna el arte y la cultura pueden tener una función económica importante impulsando actividades como el turismo como bien lo evidencia el rol económico que juegan la oferta cultural y de entretenimiento de ciudades como Nueva York, Chicago, Washington, Londres, París y tantos otros lugares. Y la vivienda decente, asequible y adecuada puede jugar un papel vital en la calidad de vida de un lugar que a su vez afecta el bienestar económico de ese lugar.

Aun así, nos parece importante el que anualmente se prepare un informe de efectividad de incentivos y un reporte de presupuesto de incentivos económicos, según se desprende del segundo y tercer principio rector, como medidas de sana administración y transparencia.³

El proyecto de ley establece como principio rector que el Secretario del DDEC pueda eliminar o enmendar cualquier duplicidad u obstáculo para la consecución de los objetivos que persigue el nuevo Código de Incentivos en los casos en que las

¹ Sección 1000.03(a)

² Este estudio presenta recomendaciones tanto prácticas como de política pública para desarrollo del sector de manufactura y los esfuerzos de promoción del gobierno que se deben evaluar como parte de este esfuerzo de crear un Código de Incentivos.

³ Sección 1000.03(b) y (c)

actividades o transacciones estén sujetas a legislación o reglamentación federal.⁴ Reconocemos la agilidad que una medida como ésta brinda, no obstante, podría en su ejecución intervenir con obligaciones que le corresponden a la legislatura. Nos parece que la eliminación, modificación o inclusión de incentivos corresponde a la Asamblea Legislativa y para ello, como bien indica el proyecto en su exposición de motivos el DDEC estará sometiendo anualmente un informe de efectividad y un presupuesto sugerido que le permitirá a la Asamblea Legislativa determinar los cambios o enmiendas que requiera el Código y establecer la asignación de fondos para conceder los incentivos.

Algo similar ocurre con el principio que intenta fomentar reciprocidad con otras jurisdicciones.⁵ Bajo este principio rector el Secretario del DDEC tiene la facultad para dispensar por medio de reglamento cualquier limitación para que la reciprocidad que se vea obstaculizada por medidas del Gobierno de Puerto Rico, actos u omisiones, sea sobrellevada. Entendemos que este tipo de dispensas deben otorgarse bajo parámetros claros establecidos por ley, no mediante delegación a un funcionario de gobierno.

Se establece como principio rector que la existencia de un beneficio bajo este Código de Incentivos, el nombre de un negocio exento y la naturaleza de los beneficios otorgados se consideran información pública.⁶ Consideramos que los beneficios contributivos otorgados son de interés público general al representar un trato favorable sobre los comercios no incentivados por lo que añade al principio de transparencia la publicación de cierta información. Sin embargo, es importante recalcar que la información específica sobre las operaciones del negocio y detalles de la solicitud deben constituir información privada que debe ser protegida según se establece en la carta de derechos de los concesionarios y sus accionistas.⁷

Finalmente se establece que cualquier persona con interés de que se establezcan nuevos incentivos debe encauzar su trámite a través del Secretario del DDEC para que analice su impacto a base de la fórmula de retorno de inversión.⁸ Nos remitimos a lo dicho anteriormente con respecto a la evaluación de incentivos. El uso de fórmulas de retorno de inversión es un elemento que puede ser importante pero no el único que debe tomarse en consideración al momento de evaluar incentivos.

⁴ Sección 1000.03(d)

⁵ Sección 1000.03(e)

⁶ Sección 1000.03(f)

⁷ Sección 1000.04(g)

⁸ Sección 1000.03(g)

Carta de Derechos de los Concesionarios y sus Accionistas

El nuevo Código de Incentivos propuesto establece una carta de derechos de los concesionarios y sus accionistas.⁹ Entre estos se destaca el que los decretos constituyen un contrato entre el Gobierno de Puerto Rico, el negocio exento y sus accionistas. Este elemento, que ha sido sostenido por el Tribunal Supremo de Puerto Rico como parte de leyes predecesoras, es importantísimo para darle certeza a los inversionistas sobre su trato contributivo durante la vigencia del decreto. No obstante, la Sección 1000.04(i) establece que:

“Todo negocio exento y sus accionistas tendrán derecho a que se les notifique por escrito de cualquier modificación al decreto que realice el DDEC como resultado de cualquier auditoría que demuestre incumplimiento. El DDEC notificará la naturaleza de la modificación del decreto y los fundamentos para tales cambios, brindándole la oportunidad de ser oídos dentro del marco del debido proceso de ley.”

Nos parece que siendo consistentes con el principio de que el decreto constituye un contrato, el decreto debe establecer, expresamente y con claridad, las consecuencias para el negocio exento de entenderse que existe un incumplimiento. Ese contrato o decreto debe al menos contener los principios que establecerían incumplimiento y las potenciales penas por los tipos de incumplimiento. Es de entender que cambios en los ciclos económicos podrían provocar ciertos potenciales “incumplimientos” por razones fuera del alcance de los negocios. La ausencia de parámetros junto a la discreción unilateral del Secretario reduce la certeza del inversionista. Mas aún, entendemos meritorio que las sanciones que se puedan imponer por el incumplimiento estén contenidas en la ley para que todo posible concesionario sepa, de ante mano, las reglas a las que se debe someter.

Nos parece que añade agilidad la disposición que permite el comienzo de operaciones de un negocio exento en un nuevo municipio sin la necesidad de enmendar su decreto.¹⁰ No obstante, debe quedar claro que una vez se otorga un decreto en un municipio el requisito de empleo, inversión en capital o infraestructura otorgados basados en el municipio donde el solicitante indicó que comenzaría sus operaciones, no puede ser menoscabado por el hecho de que, una vez aprobado el decreto, el solicitante opte por llevar a cabo sus operaciones en otro municipio. Debe existir un proceso de notificación y unas garantías para el municipio original de que se cumplirán los acuerdos que dieron lugar a la otorgación del decreto.

⁹ Sección 1000.04

¹⁰ Sección 1000.04(c)

De igual manera nos parece favorable que se le permita al negocio exento solicitar una modificación a su decreto en la medida en que una nueva ley o reglamento que se adopte provea términos y condiciones más favorables, sujeto a la discreción del Secretario del DDEC y el Secretario de Hacienda.

Fondos de desarrollo económico¹¹

Bajo la propuesta del Código de Incentivos se crea un Fondo de Incentivos Económicos que se nutrirá del 10% de los recaudos provenientes de la contribución sobre ingresos y contribuciones retenidas por concepto de regalías relacionadas a las operaciones exentas bajo el código, sujeto al tope que disponga la Asamblea Legislativa. Este fondo será la fuente de financiamiento para sufragar los estímulos monetarios, subsidios u otros desembolsos presupuestados según aprobados por el Secretario del DDEC. A la misma vez se eliminan todos los fondos especiales de leyes de incentivos que ahora se cubrirán por este fondo. Antes de opinar sobre la creación y operación de este fondo nos parece que se debe examinar el funcionamiento de cada uno de estos fondos sustituidos. Limitaciones de tiempo para el análisis no lo ha permitido. Ciertamente, al crear un fondo consolidado actividades de menor capacidad podrían ser financiadas por actividades de mayor capacidad.

Entendemos que la forma y manera de nutrir el Fondo de Incentivos Contributivos es una de las propuestas medulares que inciden directamente en la Reforma Contributiva propuesta. Por tanto, entendemos que la forma de nutrir el fondo debe ser por partida presupuestaria del fondo general, asignada anualmente por la Asamblea Legislativa y no basada en un porcentaje de los ingresos recurrentes del gobierno. De esta manera se controlaría de una mejor manera el monto asignado anualmente para incentivos económicos.

Solicitudes de concesión de incentivos¹²

La nueva Oficina de Incentivos creada al amparo del nuevo Código de Incentivos administraría el portal para la concesión de incentivos. Como parte de sus funciones mantendría una base de datos pública para hacer intercambiada con entidades gubernamentales. El contenido de la información a ser depositada, según el proyecto, será establecido por el Secretario del DDEC mediante reglamento. Es importante que la información que pueda estar disponible al público y que se requiera someter en este portal no violente el principio de confidencialidad establecido en la carta de derechos de los solicitantes. Es decir, se deben crear las suficientes salvaguardas para que

¹¹ Sección 5010.01

¹² Sección 6011.01

información inherente a las operaciones del negocio no corran el riesgo de perder protección.

Se establece bajo el nuevo proceso que todas las agencias, instrumentalidades o entes gubernamentales que antes administraban el proceso de concesión transferirán dichos poderes al Secretario del DDEC y a la oficina de incentivos.¹³ Suponemos que la expectativa al hacer este cambio sea el que se añada agilidad a los procesos. Por lo tanto, es importante que los nuevos procesos que se diseñen ante este cambio en efecto cumplan con esa expectativa.

El proyecto dispone que habrá un informe anual de incentivos que desglosará los estímulos monetarios, subsidios u otros desembolsos provenientes del Fondo de Incentivos. Se establece además qué beneficios contributivos y económicos que no se hayan presupuestado quedarán suspendidos hasta que se identifiquen los fondos para sufragar el mismo. Estas medidas de sana administración son necesarias para evitar desbalances presupuestarios. El Secretario del DDEC además publicará un informe detallando todos los incentivos solicitados y otorgados que incluye entre otras cosas el estimado de retorno de inversión de cada programa de incentivos. Estos informes añaden transparencia y ayudan a la evaluación y constante monitoreo de la efectividad de los incentivos.

El proceso de solicitud de concesión de incentivos establece un trámite ordinario y un trámite extraordinario. Se define el trámite ordinario como aquel que se tramite, se evalúe y se emita utilizando formatos estandarizados.¹⁴ Según el proyecto, el Secretario del DDEC, en consulta con el Departamento de Hacienda, determinará si la solicitud cualifica como trámite ordinario. Estos decretos no contendrán niveles mínimos de inversión, empleos u otra condición más allá de las establecidas en el nuevo Código de Incentivos propuesto o el reglamento que emitirá el DDEC. Nos parece que se añade mayor transparencia si se establecen criterios objetivos que de cumplirse cualificarían el procedimiento como un ordinario sin necesidad de la intervención del Secretario. De lo contrario podrían añadirse elementos subjetivos a la evaluación que derrotarían el propósito que se persigue. Por otro lado, el trámite extraordinario es uno que conlleva un proceso de negociación y la evaluación, consulta o recomendación de alguna otra agencia de gobierno. Estos estarán sujetos a un proceso más riguroso.¹⁵

¹³ Sección 6011.06(b)

¹⁴ Sección 6020.01(b)

¹⁵ Sección 6020.01(d)

En el caso de solicitudes de trámite ordinario la nueva Oficina de Incentivos tendrá un término no mayor de 30 días para someter una recomendación al Secretario.¹⁶ No obstante, se establece que previo a una determinación final el Secretario solicitará el endoso del Secretario de Hacienda y “*a su entera discreción y cuando lo estime necesario*” podrá consultar a otras agencias y municipios.¹⁷ Nos parece que para añadirle mayor transparencia a este proceso se deben establecer parámetros objetivos de cuándo se debe consultar municipios. Esto evitaría el hecho o la percepción de que se favorezca o desfavorezca el trámite cuando es ante municipios que sean afines o no con la administración.

Según redactado el proyecto, en el caso de trámites extraordinarios las agencias y municipios consultados tendrán un término de 20 días laborables para emitir comentarios. Se establece que pasado dicho periodo de 20 días la Oficina de Incentivos deberá completar la evaluación y emitir su recomendación al Secretario en un término no mayor de 10 días laborables. Una vez emitida esta recomendación no se establece un término para que el Secretario del DDEC emita su determinación final sobre el caso. Es recomendable que se establezca un término para dicha determinación de 30 días. Nótese que se requiere el endoso de Hacienda para la aprobación o denegación de la concesión de incentivos. Por lo tanto, se debe establecer un término para el Departamento de Hacienda emitir su determinación el cual sugerimos sea no mayor de 30 días. En la experiencia práctica hemos visto como estos términos no se cumplen debido, según alegan agencias, a la falta de recursos para el manejo de las evaluaciones de solicitudes. Por lo tanto, es importante que como parte de esta iniciativa se rediseñen los procedimientos internos del DDEC y Hacienda y se creen recursos adecuados para una mayor eficiencia.

En el caso de que la solicitud sea denegada, el solicitante podrá solicitar reconsideración dentro de 15 días de recibida la notificación. A su vez, el Secretario tendrá 15 días para aceptar la reconsideración. De no haberse tomado acción durante esos 15 días se entenderá que la reconsideración fue denegada. Nos parece que para evitar una denegación por inacción se establezca que el DDEC debe emitir una notificación afirmativa de denegación durante ese periodo o de lo contrario la reconsideración se entenderá como aceptada.¹⁸

En el caso del procedimiento expedito, nos parece acertado el concepto de que exista un procedimiento de este tipo¹⁹. El mismo, no obstante, está limitado a

¹⁶ Sección 6020.01(f)(3)

¹⁷ Sección 6020.01(f)(3)(i)

¹⁸ Sección 6020.01(h)(7)

¹⁹ Sección 6020.01(j)

solicitudes que cualifiquen como un trámite ordinario y que incluyan un informe de pre-elegibilidad preparado por un Profesional Certificado, según se define en el proyecto. Sin embargo, no se define en qué consiste el informe de pre-elegibilidad. Suponemos que esto será definido por reglamentación. El proyecto de ley crea la designación del Profesional Certificado para asistir al solicitante en el procedimiento expedito. En este contexto, se considera un Profesional Certificado a un abogado o un contador público autorizado (“CPA”) que tenga vigente la licencia para practicar su profesión. También establece que los profesionales designados deberán actuar afín con un deber de fiducia hacia el Gobierno de Puerto Rico. El proyecto no establece los requisitos del informe de pre-elegibilidad, pero debemos advertir que en la medida en que para la emisión de dicho informe se requiere un trabajo de atestiguamiento de información financiera o de cualquier otro informe de procedimiento pre acordado, este tipo de trabajo solo puede ser realizado por un CPA, según establecido en la Ley de Contabilidad de 1945, según enmendada. Sugerimos que se aclare que para ser Profesional Certificado tanto el abogado como el CPA tengan su licencia vigente para practicar la profesión en Puerto Rico y que se indique el tipo de revisión que debe hacer el profesional certificado para emitir un informe de pre-elegibilidad.

El proyecto de ley facultaría al Secretario para denegar cualquier solicitud cuando éste determine que la concesión no resulta a los mejores intereses económicos y sociales de Puerto Rico, al parecer aun cuando el solicitante cumpla con todas las disposiciones de ley requerida para la solicitud. Esto provee una amplia discreción al Secretario que no está amparada en elementos objetivos por lo que reduce la transparencia en la evaluación de una solicitud.²⁰

Transferencia de negocio exento

El Código de Incentivos propuesto provee excepciones para las cuales no se necesita previa autorización del Secretario para transferencias de negocio exento.²¹ Se recomienda que se incluya entre las excepciones la transferencia de todos los activos de un negocio exento que posea un decreto a un negocio afiliado²², tal y como existe en leyes predecesoras.

Revocación²³

²⁰ Sección 6020.05

²¹ Sección 6020.07

²² Negocio afiliado se define en la Ley 73 para propósitos de este párrafo como accionistas o socios que poseen en común el 80% o más de las participaciones o de las acciones del negocio exento.

²³ Sección 6020.09

El Código de Incentivos propuesto establece que el Director de Incentivos podrá suspender la efectividad y los beneficios de cualquier concesión de incentivos por un periodo determinado o podrá revocar cualquier concesión de incentivos permanentemente bajo ciertas condiciones. Específicamente establece como suspensión y revocación permisiva cuando el concesionario no cumpla con cualquiera de las obligaciones que le hayan sido impuestas por este código, otras leyes aplicables y sus reglamentos o por los términos de la concesión y, además, si el concesionario no comienza operaciones dentro del periodo fijado para esos propósitos en la concesión de incentivo tomando en consideración el tipo de actividad que se está fomentando. Al establecer como causa para suspensión y revocación el incumplimiento de cualquier obligación torna esta disposición como una muy amplia. Se debe establecer qué tipo de incumplimiento conllevaría suspensión y qué tipos de incumplimientos conllevarían revocación dada la gravedad de esto último. Por otro lado, en ocasiones el concesionario no ha podido comenzar operaciones dentro del periodo fijado por razones ajenas a su control tales como atrasos en la construcción, atrasos en la otorgación de permisos, etc. Nos parece que este tipo de falta no debería conllevar revocación del decreto.

Informes²⁴

El nuevo Código de Incentivos propone que todo negocio exento que posea un decreto tendrá la obligación de mantener en Puerto Rico de forma separada la contabilidad relativa a sus operaciones exentas. Este requisito existe también bajo el Código de Rentas Internas. Sin embargo, mediante reglamentación se establece que los libros podrán estar fuera de Puerto Rico en la medida en que puedan hacerse disponibles al Gobierno no más tarde de 30 días de que se soliciten. Esta disposición nos parecería que atemperaría el cumplimiento con este requisito a los estándares y prácticas globales relacionadas con la centralización de servicios de apoyo, tales como contabilidad.

Se dispone además que todo negocio exento radicará anualmente no más tarde de 30 días después de la fecha prescrita por ley para la radicación de planillas de contribución sobre ingresos, incluyendo prórrogas, un informe de cumplimiento emitido por un Profesional Certificado.

Debemos indicar que la medida ciertamente representa un paso importante para un mejor y más efectivo manejo de la concesión y administración de los incentivos contributivos y estímulos monetarios otorgados por el Gobierno de Puerto Rico al consolidar en una sola medida legislativa la gran diversidad de beneficios e incentivos a través de los cuales Puerto Rico ha tratado de estimular, con mayor o menor éxito, el desarrollo económico del país por décadas. El Colegio de CPA reconoce este esfuerzo

²⁴ Sección 6020.10

de la actual administración como un paso de avance para asegurar que el conjunto de incentivos que se ofrecen a inversionistas y empresarios, tanto locales como del exterior, puedan administrarse de forma más costo efectiva y eficaz, así como evaluarse su funcionamiento más adecuadamente, buscando asegurar la transparencia necesaria en la utilización de recursos gubernamentales que se emplean para ese propósito, particularmente en estos momentos de severa estrechez fiscal, esto, a la vez que se viabilice la evaluación continua y constante de la efectividad de estos incentivos para alcanzar los resultados que se persiguen.

También entendemos como acertada la eliminación prospectiva del uso de los créditos contributivos que en el pasado han creado diversos problemas de fiscalización, de uso excesivo, así como impactos financieros al gobierno y de potencial abuso, sobre todo en momentos cuando las finanzas gubernamentales no están en posición de sostener este tipo de expendio de ingresos contributivos (“*tax-expenditures*”) en lugar de las exenciones contributivas que se empleaban preferentemente en el pasado.

Reconocemos igualmente la posibilidad de que el nuevo Código de Incentivos abra oportunidades para un mayor orden, eficacia y costo efectividad en la administración y el uso de los incentivos gubernamentales en búsqueda de mayor inversión en el país, logrando un mayor rendimiento en los fondos que el gobierno dedique a los incentivos para atraer mayor actividad económica productiva.

Nos preocupa, sin embargo que la medida concede y concentra en el Secretario del DDEC poderes amplios y abarcadores para la concesión de los incentivos y los estímulos monetarios dispuestos en el proyecto sin establecer un plan económico para guiar el plan de trabajo de estímulo de éste o el tipo o tipos de negocios a incentivarse preferentemente sobre otros, la proporción de inversión gubernamental en estos incentivos entre las distintas actividades que se proponen incentivar, ni parámetros en la propia medida que aseguren un balance adecuado entre las actividades a incentivarse y estimularse con fondos gubernamentales. Aunque se establece el requisito al DDEC de someter un Informe Anual de Incentivos y Proceso Presupuestario²⁵, dicho informe resume los incentivos otorgados, es importante además que se requiera que previo al año fiscal el Secretario y el DDEC hayan preparado un plan anual que divulgue y establezca las prioridades de desarrollo económico por sector que perseguirá el gobierno en ese año con el presupuesto de incentivos aprobado por la Asamblea Legislativa.

El proyecto de ley concede amplia libertad al Secretario para conceder estímulos a unos solicitantes y no a otros sin que la ley contenga parámetros para su actuación, y para la distribución del presupuesto de incentivos entre los distintos tipos o sectores de actividad económica a incentivarse. Entendemos que es necesario incluir en el nuevo

²⁵ Sección 6011.08

Hon. Migdalia Padilla Alvelo
Presidenta Comisión de Hacienda
Re: P. de la S. 1013
Ponencia Colegio de CPA
Página 15

Código de Incentivos propuesto medidas claras y objetivas de revisión y evaluación de las solicitudes de incentivos y estímulos monetarios para evitar la arbitrariedad y para que logren la transparencia que la propia exposición de motivos menciona reiteradamente como uno de los objetivos de este nuevo Código de Incentivos.

Este asunto nos parece sumamente importante ante la realidad de que para poder cumplir con los ajustes fiscales y poder sufragar las rebajas de la propuesta Reforma Contributiva presentada en esta sesión legislativa se tienen que lograr ahorros de aproximadamente \$300 millones en la partida de incentivos contributivos que habrán de presupuestarse para el próximo año fiscal. Esto significaría que el presupuesto de incentivos tiene que ajustarse a un límite máximo. El propio Código de Incentivos propuesto señala que los decretos existentes se habrán de honrar y que los incentivos mediante créditos contributivos se habrán de convertir a incentivos monetarios. Sin embargo, en el propuesto Código de Incentivos no se hace ninguna alusión a cómo se habrá de lograr el balance necesario para armonizar ambas propuestas.


Comentarios finales

Como siempre, ponemos a la disposición de esta Honorable Comisión los recursos técnicos del Colegio de CPA para colaborar en el continuo desarrollo de ésta y otras medidas legislativas con miras a discutir enmiendas que nos parecen medulares para poder expresarnos sobre un endoso a este proyecto de ley.

En el Colegio de CPA continuamos trabajando con la revisión del proyecto de ley en los próximos días estaremos sometiendo una tabla con enmiendas específicas que atenderán las preocupaciones esbozadas en esta ponencia.

Agradecemos la oportunidad que nos brindan para presentar nuestros comentarios y nuestra posición con relación al Proyecto del Senado 1013.

Cordialmente,



CPA Ramón Ponte Tápanes
Presidente