



22 de abril de 2021

Hon. Jesús Santa Rodríguez
Presidente
Comisión de Hacienda y Presupuesto
Cámara de Representantes
PO Box 9022228
San Juan PR 00902-2228

Re: R. de la C. 149

Estimado señor presidente y Miembros de la Comisión:

Comparece el Colegio de Contadores Públicos Autorizados a esta Vista Pública para compartir nuestros comentarios y observaciones en torno al potencial impacto económico que pudiera representar la aprobación del Plan de Reconstrucción propuesto por el presidente de los Estados Unidos, Joe Biden. Esta discusión tiene su base para investigación en la R. de la C. 149¹.

Es pertinente aclarar que la discusión que presentaremos se basa en los lineamientos que ha presentado el presidente Biden sobre su propuesta para el plan. El resultado final estará sujeto al proyecto que, en su día, presente el presidente, en tanto el mismo puede diferir del plan propuesto.

¹ La R. de la C. 149 se titula de la siguiente manera:

Para ordenar a la Comisión de Hacienda y Presupuesto de la Cámara de Representantes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, realizar una investigación sobre todo asunto relacionado con la situación fiscal del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, el ritmo de cumplimiento de las exigencias del Plan Fiscal Comprensivo exigido por la legislación “PROMESA”, las recaudaciones del Fondo General y los fondos especiales, el estimado de los recaudos e ingresos probables y el financiamiento mediante el uso de empréstitos; los estimados de ingresos, de inversiones y desembolsos de las corporaciones públicas; la legislación que liberalice o imponga contribuciones de cualquier tipo; la deuda pública del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y de las corporaciones públicas, así como las condiciones de pago para los empréstitos; la recaudación, custodia, depósito y contabilidad de los fondos públicos; la pre-intervención y el uso de los fondos públicos de acuerdo a los fines para los que se autorizaron; el estudio y la evaluación del Presupuesto General; las peticiones presupuestarias recomendadas por el Gobernador para los departamentos, corporaciones públicas, agencias y demás instrumentalidades públicas, tomando en consideración todos los ingresos y recursos del Estado, los de la entidad evaluada, incluyendo fondos federales, fondos especiales y donaciones, así como cualquier otro ingreso; y para otros fines relacionados.

El 31 de marzo de 2021, el presidente Biden anunció un ambicioso plan de infraestructura al cual denominó “uno en una generación”. Como parte de este plan de infraestructura, el presidente presentó el “American Jobs Plan”, ascendente a \$2 trillones², el cual se enfoca en renovar significativamente la infraestructura de los Estados Unidos para hacerla una mucho más competitiva y resiliente, así como otras iniciativas de gasto. Este plan indica que parte del costo de sus propuestas se compensará con potenciales aumentos a los impuestos de las corporaciones bajo otra propuesta denominada “Made in America Tax Plan” (en adelante “el Plan Contributivo”).

Según un resumen publicado por la Casa Blanca, se espera que esta última aumente los ingresos federales en más de \$2 trillones en 15 años para cubrir el paquete que se propone para mejorar la infraestructura, para fomentar la inversión doméstica, así como para reducir los déficits presupuestarios a nivel federal. Además de subir las tasas contributivas de las corporaciones, una significativa porción del alza en los ingresos proviene de una reformulación del sistema contributivo internacional.

El “American Jobs Plan” provee incentivos para compañías de manufactura, pequeñas y medianas empresas, provee varias iniciativas para fomentar el uso de energía limpia y además provee un importante gasto público para la renovación de la infraestructura del país, como sigue:

- \$621 billones para modernizar autopistas, puentes, puertos, sistema de trenes, aeropuertos y otros;
- \$111 billones para mejoras a la infraestructura de aguas, el sistema eléctrico y acceso a internet;
- \$213 billones para la construcción, modernización de hogares de bajo costo, escuelas, hospitales y edificios federales;
- \$52 billones para incentivos para fomentar la manufactura doméstica; y
- \$31 billones para programas dedicados a pequeños y medianos comerciantes, en aras de que tengan un mayor acceso al crédito y para fomentar la investigación y desarrollo.

² Para efectos de este escrito, se utiliza “trillones” como la traducción de “trillions”, según está aceptada como traducción para el español en Estados Unidos. No obstante, la Real Academia Española (RAE) utiliza el término “billón” a la unidad seguida de doce ceros, equivalente al “trillion” inglés. De igual modo, utilizaremos “billions” como la traducción aceptada en Estados Unidos de “billions”. No obstante, la RAE utiliza el término de “mil millones” a la unidad seguida de nueve ceros, equivalente al “billion” inglés.

Por otro lado, el Plan Contributivo es basado en los siguientes principios:

- generar el ingreso que se necesite para cubrir las inversiones críticas de infraestructura mencionadas;
- construir un sistema contributivo más justo que recompense la labor;
- desincentivar y reducir la transferencia de beneficios, inversiones y empleos a otras jurisdicciones;
- terminar la carrera hacia el impuesto más bajo entre los países alrededor del mundo y nivelar el juego contributivo entre los Estados Unidos y los demás países del mundo;
- lograr un acuerdo internacional para que se establezca un “Global Minimum Tax”;
- requerirle a las corporaciones que paguen lo justo; y
- construir una economía resiliente para poder competir.

En resumen, la propuesta bajo el Plan Contributivo es mantener la competitividad de los Estados Unidos, mientras se protege su base de recaudos, para así fomentar la inversión en suelo americano y la creación de empleos. El Plan Contributivo que se argumenta, incluiría un incremento a la tasa de contribución a corporaciones para llevarla a un 28% y un impuesto mínimo de 15% sobre los ingresos contables por encima de un umbral de \$2 billones, entre otras medidas.

Por otro lado, también propone incluir incentivos de inversión en energía verde, tales como créditos en la generación, inversión y compra de energía verde y créditos contributivos sobre investigación y desarrollo. A su vez, se propone proveer otros incentivos sobre dueños de hogares, expansión de viviendas asequibles para bajos recursos, incentivos a pequeñas empresas, así como el restablecimiento del *Superfund Tax*, impuesto para cubrir la limpieza de lugares contaminados y materiales peligrosos.

Como mencionáramos, las propuestas de infraestructura se sostendrán en parte con el recaudo de los impuestos generados como resultado de varios cambios al régimen de contribuciones internacional, que afecta a compañías multinacionales. En particular, compañías con una matriz en Estados Unidos, pero con operaciones en otros países del mundo. Se ha discutido que las potenciales propuestas incluyen enmiendas al cálculo del “Global Intangible Low Tax Income” (en adelante, GILTI) para generar ingresos de sobre \$500 billones

en un período de 10 años. En dicha reformulación del GILTI se prevén varios cambios, a saber:

- se aumentaría la tasa de GILTI de 10.5% a un 21%;
- se establecería el cálculo del GILTI en una base de país por país, en lugar de un cálculo consolidado; y
- se eliminaría la exención de 10% de rendimiento sobre activos foráneos.

De igual forma, se ha reseñado en torno a la necesidad de sustituir el “*Base Erosion and Anti-Abuse Tax*” por el programa “*Stopping Harmful Inversions and Ending Low-Tax Developments*”. Esto, con el propósito de eliminar deducciones por pagos a entidades relacionadas foráneas con una tasa contributiva efectiva baja.

En resumen, a pesar de que estas propuestas no se han presentado como proyectos de ley ante el Congreso de los Estados Unidos, sino como sólo unos lineamientos, las potenciales propuestas del presidente Biden bajo el Plan Contributivo pudieran incluir lo siguiente:

- Incrementar la contribución a las corporaciones al 28%.
- Reducir la deducción sobre GILTI de un 50% a un 25%, para llegar a una tasa contributiva de 21% por país.
- Derogar la deducción sobre ingresos por activos intangibles derivados de transacciones foráneas en el cómputo del GILTI.
- Imponer una contribución mínima alternativa de 15% sobre compañías con ingresos globales en los libros de \$2 mil millones.
- Evitar que las corporaciones estadounidenses inviertan o reclamen paraísos fiscales como su lugar de residencia.
- Eliminar las preferencias tributarias sobre combustibles fósiles.
- Sustituir el *Base Erosion and Anti-Abuse Tax* por el programa *Stopping Harmful Inversions and Ending Low-Tax Developments*;
- Denegar las deducciones por gastos relacionados con la relocalización de trabajos foráneos y proveer créditos por la relocalización de trabajos al país.

- Mejorar la aplicación de impuestos a las corporaciones del Servicio de Rentas Internas Federal.

Comentarios Generales

El Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico (“Colegio de CPA”), como institución, es una entidad cuya visión incluye velar por el desarrollo socioeconómico de Puerto Rico. A tenor con esta visión, entendemos que resultaría de vital importancia poder hacer un análisis holístico de las implicaciones que pudieran tener las propuestas del presidente Biden, una vez las mismas sean presentadas ante el Congreso de los Estados Unidos.

No obstante, en la siguiente sección, presentaremos una introducción en torno a nuestra posición oficial y recomendaciones del Colegio de CPA sobre distintos temas relacionados. En específico, por un lado, discutiremos el potencial aprovechamiento de la Isla para atraer a las empresas a llevar a cabo sus operaciones en lugar de llevarlas a cabo en el extranjero. De otra parte, puntualizamos la preocupación ante un potencial aumento en la tasa contributiva federal sobre el impacto que ello represente sobre compañías que operan en Puerto Rico sujetas a tributación a nivel federal.

Comentarios Específicos

La recuperación económica de Puerto Rico ha sido significativamente impactada por la pandemia global, la recesión económica actual, una variedad de desastres naturales y retrasos en el desembolso de fondos federales ya asignados. Por ello, consideramos imperativo la ejecución de iniciativas para acelerar la actividad económica, revertir el declive económico, reducir los costos de funcionamiento del gobierno, recaudar todos los ingresos que permite la ley y maximizar los recursos limitados existentes. Esta situación puede verse, de igual modo, impactada ante las potenciales propuestas del presidente Biden en términos económicos y contributivos.

Ahora bien, establecer una postura en estos momentos puede resultar un tanto prematura. Ello, porque, de una parte, cualquier incremento en las contribuciones a las corporaciones de manera indiscriminada tendría un efecto directo sobre la industria de la manufactura en la Isla. De otra parte, la confección de un proyecto considerando las relocalizaciones de industrias del exterior al suelo de los Estados Unidos pudiera resultar en una potencial ventaja para Puerto Rico. Por lo tanto, la eventual medida debe ser evaluada en todas sus variables para asegurar un impacto adecuado.

En torno a la relocalización de industrias del extranjero a suelo local, el 5 de septiembre de 2020, en nuestra Asamblea General del Colegio de CPA, aprobamos la Resolución 4, la cual promueve respaldar la aprobación de medidas en el Congreso que incentiven la industria de la manufactura en Puerto Rico. En la misma, se reconoce la importancia del sector de manufactura de dispositivos médicos y *biopharma* en el desarrollo socioeconómico de Puerto Rico.

En específico, la resolución propone brindar un total respaldo y apoyo a iniciativas y medidas, a nivel del Congreso de los Estados Unidos, con el fin de lograr que Puerto Rico se convierta nuevamente en un centro mundial de manufactura y de esta manera lograr una reactivación del sector farmacéutico de Puerto Rico.

La referida resolución reseña también que, ante el impacto de la pandemia del Covid-19 a través de todo el mundo en los pasados meses, expertos en los temas de salud y seguridad nacional han levantado su voz de alarma ante el riesgo que representa la dependencia de los Estados Unidos en otras jurisdicciones como China e India. En específico, existe gran preocupación sobre la manufactura de productos farmacéuticos como antibióticos e ingredientes activos esenciales para la producción y distribución de medicamentos esenciales.

Esta dependencia se considera como una amenaza a la seguridad nacional, mientras se plantea la necesidad de imponer regulaciones al sector farmacéutico para que aumenten su producción de fármacos en suelo americano. Con ello, surge la oportunidad para lograr que los Estados Unidos vea en Puerto Rico una jurisdicción favorable y una opción lógica para este deseado incremento en la producción de fármacos en suelo americano.

De otra parte, en el mes de agosto de 2020, presentamos a los entonces candidatos a la gobernación en Puerto Rico nuestras recomendaciones sobre asuntos que mejorarían la gobernanza en la isla. En aquel entonces, específicamente recomendamos la necesidad de promover legislación federal que coloque a Puerto Rico como una jurisdicción ventajosa para la expansión de las instalaciones manufactureras existentes, así como el establecimiento de nuevas instalaciones.

Estos esfuerzos deben concentrarse en asegurar que Puerto Rico sea elegible para cualquier incentivo de relocalización (*reshoring*) que se formule, ya sea identificando directamente a Puerto Rico o a las posesiones estadounidenses, o asegurando la inclusión en conceptos tales como “Economic Distressed Zones” o zonas en dificultades económicas.

Reconociendo las realidades fiscales de Puerto Rico, la política debe abordar las necesidades de las estructuras tanto domésticas como internacionales que operan en la isla. Por lo tanto, además de otorgar incentivos (como créditos tributarios), conviene que la legislación considere herramientas como excluir o de alguna manera lograr un diferencial con respecto a las operaciones de Puerto Rico (o de territorios norteamericanos) de las disposiciones de GILTI; así como eliminar o limitar restricciones a la acreditación de la contribución sobre ingresos pagada a Puerto Rico por entidades estadounidenses.

En particular, se debe aprovechar el programa federal de HUB Zones bajo la Ley PROMESA que brinda ventajas competitivas en los contratos federales para promover el desarrollo de pequeñas y medianas entidades (PyMEs) e identificar productos y servicios de los cuales las PyMEs pueden beneficiarse.

Ahora bien, en torno al tema particular que nos ocupa, el plan de infraestructura del presidente Biden, debemos dividir el mismo en dos partes para propósitos de discusión: la primera, alrededor del *American Jobs Plan* y la segunda, el *Made in America Tax Plan* o Plan Contributivo.

Con relación a la primera parte, ésta se enfoca en la inversión a gran escala para renovar la infraestructura de los Estados Unidos. Todos debemos estar de acuerdo en que estas propuestas podrían tener un efecto muy positivo en mejorar la infraestructura de Puerto Rico, en la productividad de los trabajadores, así como un impacto sustancial en el capital. En la medida en que los territorios estén incluidos en la propuesta de infraestructura, como esperamos, veremos un impacto positivo en Puerto Rico en distintos niveles, y a corto y largo plazo. La extensión del impacto dependerá de la cantidad de fondos que, al final, se asignen a Puerto Rico.

Por otro lado, como mencionáramos, se espera que estas medidas sean subsidiadas en gran parte por el Plan Contributivo, de igual manera descrito anteriormente. De todas las medidas contenidas en los lineamientos del Plan Contributivo, al Colegio de CPA nos parece que una de las que tiene el mayor potencial de afectar a Puerto Rico sería la que promueve ciertos cambios al conocido impuesto del GILTI. Destacamos que ésta no es la única, pero, por su importancia, enfocaremos nuestra discusión en ella.

Como sabemos, el GILTI se introdujo con la reforma de 2017, conocida como “*Tax Cuts and Jobs Act*” (TCJA), para tratar de evitar el diferimiento de contribuciones por parte de multinacionales de los Estados Unidos con afiliadas establecidas en jurisdicciones foráneas. Ante el hecho de que Puerto Rico es un territorio de los Estados Unidos y de que tiene autonomía fiscal, el GILTI afecta igualmente a subsidiarias de multinacionales de los Estados Unidos establecidas

tanto aquí como en otras jurisdicciones del mundo. El impacto que pudo haber tenido en Puerto Rico la introducción de esa disposición a nivel federal es difícil de cuantificar en este momento, debido a lo reciente de su implementación, así como por la falta de data empírica y estadística que nos pueda ayudar a examinar su efecto. Ahora bien, sí podemos decir anecdóticamente que, basado en los recaudos que el Departamento de Hacienda ha reportado en los pasados años, tal parece que no ha habido un éxodo significativo de compañías de Puerto Rico a partir de 2017.

En los pasados años, si bien ha habido compañías que han reducido sus operaciones en Puerto Rico o se han ido, es difícil concluir que lo han hecho por virtud de la adopción de las reglas de GILTI o las otras disposiciones introducidas por el TCJA que afectaban a las multinacionales. Dicha conclusión merecería más información y estudio. Tampoco podemos establecer si algunas de estas entidades ya tienen planes en proceso para ello y qué elementos específicos hayan considerado para su decisión.

Interesantemente el Plan Contributivo que promueve el presidente Biden parte de la premisa de que el GILTI hasta ahora no ha rendido los frutos que se esperaba a nivel federal. Es decir, no ha logrado ni allegar el ingreso que se estimaba a las arcas de los Estados Unidos ni la relocalización de muchas de estas compañías a suelo americano. De esta forma, el Plan Contributivo busca hacer las reglas de GILTI aún más restrictivas, de manera que se evite aún más el diferimiento de ingresos por parte de estas multinacionales y se promueva realmente el que las compañías se relocalicen a los Estados Unidos. Para ello, dentro de los lineamientos se encuentra lo siguiente:

- Se aumentaría la tasa de GILTI de 10.5% a un 21%.
- Se establecería el cálculo del GILTI en una base de país por país, en lugar de un cálculo consolidado.
- Se eliminaría la exención de 10% de rendimiento sobre activos foráneos.

En nuestra opinión, estas tres medidas podrían tener el potencial de poner a Puerto Rico en una posición menos ventajosa y competitiva que otros países del mundo, inclusive que el mismo Estados Unidos, pues, con relación a este último, la brecha de las tasas efectivas de contribución se reduce aún más. Si tomamos el caso de compañías establecidas en otras jurisdicciones del mundo, aún cuando estas disposiciones también les afectan a dichas compañías, los costos operacionales en dichas jurisdicciones tienden a ser menos onerosos que en Puerto Rico.

Ciertamente, Puerto Rico goza de muchas ventajas competitivas con respecto a destinos foráneos, como la mano de obra diestra, la masa crítica desarrollada a través de los años, la sujeción a regulaciones federales, así como nuestra relación y sinergias con los Estados Unidos y el gran acceso que tenemos a ese mercado. No obstante, con estos cambios al régimen contributivo federal, de aprobarse, sin tomar en cuenta algunas de las consideraciones comentadas podría erosionar aún más lo que fue una clara ventaja competitiva.

Debemos enfatizar que discutir en este punto cuál sería el costo al fisco de Puerto Rico la introducción de estos cambios al régimen del GILTI sería entrar en el terreno de la especulación. En principio, ni tan siquiera se ha radicado un proyecto de ley. Ahora bien, es menester puntualizar que entendemos que el riesgo de que la competitividad de Puerto Rico se afecte por virtud de estos cambios es alto y real.

Como mencionáramos, una de las metas más puntuales del Plan Contributivo es tratar de que afiliadas de multinacionales de los Estados Unidos que operan en otras jurisdicciones se relocalicen en suelo americano para crear más y mejores empleos, así como traer capital de vuelta. Recientemente, se ha discutido como razón apremiante para esta estrategia de “reshoring” el tema de la seguridad nacional, por el reconocimiento generalizado de la vulnerabilidad de los Estados Unidos en situaciones extremas como la pandemia que todavía hoy afecta al mundo entero.

De este modo, y considerando que Puerto Rico es un territorio de los Estados Unidos con más de 3 millones de habitantes, es razonable solicitar a los Estados Unidos que, tanto Puerto Rico como los otros territorios, seamos considerados como parte de la solución, y no como parte del problema. Es decir, que los empleos que se creen aquí se vean como empleos que mejoran la calidad de vida de ciudadanos americanos, y que los medicamentos que se produzcan aquí ayuden a salvaguardar la seguridad nacional de los ciudadanos americanos que residen tanto en Puerto Rico como en los Estados Unidos. Dejar fuera de la solución a Puerto Rico y otros territorios sería afectar adversamente a millones de ciudadanos americanos localizados en estas jurisdicciones, además de un costo de oportunidad de tener manufactura cerca de los Estados Unidos para beneficio de todos los conciudadanos.

Finalmente nos parece que el mensaje que está enviando la Administración Biden es que en gran medida coincide con la administración anterior en temas relacionados a las propuestas internacionales sobre “reshoring”, fomentar que la manufactura regrese a los Estados Unidos, y evitar que se utilicen jurisdicciones con tasas contributivas bajas en las que establecen operaciones para diferir impuestos en los Estados Unidos. Más aún, con su propuesta de un

“minimum global tax”, la administración quiere llevar un mensaje claro a favor de un mundo globalizado en donde todos los países se midan de frente a frente en sus diferentes competencias, pero no en los impuestos. Es decir, que en materia de impuesto sea un campo nivelado y que las ventajas contributivas no sirvan como estímulo a la inversión. Puerto Rico, de cara al futuro, tiene que pensar en esto, y lograr competir ofreciendo los otros atributos que nos distinguen. Sin embargo, el riesgo de que estas disposiciones se aprueben con efectividad inmediata, sin un período de transición, representa un gran reto para la competitividad de Puerto Rico.

Conclusión

Por lo antes expuesto, el Colegio de CPA recomienda que se tome en consideración los comentarios vertidos. 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.

Cordialmente,



CPA Rosa M. Rodríguez Ramos
Presidenta