



23 de diciembre de 2021

Hon. Juan Zaragoza Gómez
Presidente
Comisión de Hacienda, Asuntos Federales &
Junta de Supervisión Fiscal
Senado de Puerto Rico
PO Bo 9023431
San Juan PR 00902-3431

Re: P. del S. 684

Estimado señor presidente y Miembros de la Comisión:

Se nos ha referido para evaluación y comentarios la medida de referencia, la cual tiene el propósito de enmendar las Secciones 1020.02, 1030.01, 2021.01, 2022.03, 2023.01, 6020.05, 6020.09, 6020.10 y añadir las Secciones 1030.02, 2021.05, 2022.08, 2022.09, 2023.03, 2024.02, 2024.03 y 6020.13 de la Ley 60-2019, según emendada, conocida como “Código de Incentivos de Puerto Rico;” para enmendar la Sección 6051.02 de la Ley 1-2011, según emendada, conocida como “Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011”, a los fines de asegurar la creación de empleo e inversión a través del programa de Individuo Residente Inversionista Cualificado; y otros fines relacionados.

Según establece la Exposición de Motivos de la presente medida, la Ley 22-2012, conocida como “Ley Para Incentivar el Traslado de Individuos Inversionistas a Puerto Rico”, que luego pasó a formar parte de la Ley 60-2019, según emendada, conocida como “Código de Incentivos de Puerto Rico” (Código de Incentivos), se creó con el propósito de atraer capital a la isla mediante el traslado de individuos inversionistas a Puerto Rico. Estos incentivos contributivos, así como otras iniciativas implementadas durante la pasada década, han colaborado a detener la pérdida de empleos en la isla, crear empleos nuevos, así como la revitalización de infraestructura privada y desarrollo de pequeños y medianos negocios en distintas áreas de Puerto Rico.

Mediante esta medida, se pretende realizar enmiendas que propicien un mejor balance entre el atraer individuos inversionistas a la isla, la creación directa de

empleos, la inversión de capital en la isla y los recaudos del erario que puedan reinvertirse en una mejor calidad de vida para todos los puertorriqueños.

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. Con esto como norte, tenemos que calificar la medida de referencia.

De una revisión puntual de las disposiciones de la misma, sus propósitos promueven, al diferenciar los potenciales inversionistas elegibles, la limitación del alcance de las disposiciones, con el potencial resultado, según podemos colegir, que dicha limitación reduzca el costo al erario de los beneficios concedidos por el Código de Incentivos. Ello nos lleva a puntualizar la importancia de realizar un análisis sosegado que permita ponderar el hecho de que el programa de incentivos inicialmente establecido mediante la Ley 22-2012 y luego contenido en el Código de Incentivos fue predicado bajo el supuesto que las actividades promocionarían una actividad económica que, de no incentivarse, no se daría en Puerto Rico.

A tenor con esta perspectiva, en aquel momento se indicó que la Ley 22-2012 no impactaría negativamente las arcas gubernamentales. En cambio, Puerto Rico se beneficiaría de la actividad económica a la que se expondrían aquéllos que cualifican para la misma. Ante ello, es menester analizar puntualmente la aplicación de la ley y las posibles enmiendas que por esta medida se incorporan para asegurarse que no quede derrotada la intención legislativa de la Ley 22-2012.

Comentarios Específicos

Es importante establecer de entrada que, para el Colegio de CPA, las medidas de índole contributivo deben ser analizadas detenidamente. Ello, para determinar que su aprobación propende a la promoción de actividad económica.

Como parte los estudios realizados y los resultados obtenidos, para la aprobación del Código de Incentivos se realizó un estudio sobre el retorno sobre la inversión o “return on Investment” “ROI”, por sus siglas en inglés, de los diferentes incentivos económicos o beneficios contributivos, considerando los costos y beneficios al fisco. Entre los incentivos que fueron evaluados se encontraban los provistos por la Ley 22-2012. Según el informe y análisis provisto por la firma Vision-to-Action (V2A) los incentivos establecidos por la Ley 22-2012 resultaban en un rendimiento positivo. Además, según el texto aprobado como parte del

Código de Incentivos, se le requiere al Departamento de Desarrollo Económico (DDEC) hacer un análisis de ROI para evaluar la efectividad de los incentivos. De otra parte, la firma de consultoría Estudios Técnicos, Inc., publicó un estudio en el 2019, en el cual, entre otras, evaluó la efectividad de la Ley 22-2012. En particular, el informe estipula que las empresas establecidas bajo la misma generan casi 4,400 puestos de trabajo. El 35% de los inversionistas acogidos bajo esta ley han iniciado negocios en Puerto Rico, incluyendo muchos que operan bajo la Ley 20-2012.

A su vez, el informe indica que las inversiones de capital planificadas se estiman en \$678 millones y representa unos \$141 millones en consumo directo de bienes y servicios en Puerto Rico. Mientras, más del 81% del capital de estos individuos tienen un valor neto inferior a \$10 millones y sólo un 2.8% tienen un valor neto superior a los \$50 millones.

El estudio concluye que cerca del 68% de los inversionistas bajo la Ley 22-2012 ha comprado un bien inmueble y el 32% actualmente alquila una propiedad en la Isla. El valor de los bienes inmuebles comprados fue superior a \$1.3 mil millones. El valor total de alquiler estimado equivale a \$560 millones.

Para el año 2029, el estudio estima la Ley 22-2012 haya creado sobre 14,600 puestos de trabajo. El impacto agregado para el sector inmobiliario proyectado desde 2015 a 2029, alcanzaría los \$7,400 mil millones en propiedades compradas y casi \$450 millones para propiedades alquiladas.

Resumen de las enmiendas

Definiciones

La medida añade un párrafo (5) al apartado (a) de la Sección 1020.02 para incluir una definición de *individuo residente inversionista cualificado*, que será distinta a la definición en su apartado (4) de *individuo residente inversionista*. Esta nueva definición extiende el término que el individuo no residente tiene para convertirse en residente hasta el 2045, sujeto a lo dispuesto en la nueva Sección 2021.05, y mantiene las mismas prohibiciones de aplicación que contiene la definición del apartado (4) sobre individuos residentes de Puerto Rico que salen temporariamente a estudiar o trabajar.

Sugerimos que como resultado a cualquier enmienda, en términos de definiciones, se considere añadir las mismas al final en lugar de entrar en la reenumeración de las definiciones. Esto toda vez que, al estar al final en lugar de reenumerarlas, se evitan confusiones al momento de administrar la ley, incluyendo al enmendar las disposiciones a futuro. Por su parte, en el caso en

que proceda eliminar alguna definición, sugerimos que se deje el párrafo o inciso pertinente como reservado.

Nuevo requisito de Inversión elegible

De igual modo, se añade un párrafo (8) al mismo apartado para disponer que la inversión elegible del individuo residente inversionista cualificado deberá ser de, al menos, \$1 millón, a tenor con la nueva Sección 2023.03, y deberá renovarse a los diez (10) años.

Destacamos que estamos de acuerdo en que el requerir una inversión a los que soliciten el incentivo aquí dispuesto puede ser razonable, no obstante, la cantidad podría resultar ser sumamente onerosa. Entendemos que, para un inversionista pequeño la cantidad puede resultar muy onerosa, y por otro lado, para un inversionista más sofisticado la cantidad pudiera resultar ser ínfima o muy pequeña. A tales efectos, sugerimos que la inversión se realice en términos porcentuales en relación con el capital del inversionista, el cual a su vez se puede identificar a través de un estado financiero.

Por su parte, se establece que los beneficios dispuestos al Individuo Residente Inversionista Cualificado serán efectivos hasta el 31 de diciembre de 2045. Además, para continuar disfrutar de los beneficios, se requiere que al cabo de los 10 años de la inversión elegible de \$1 millón, se realice una nueva inversión elegible de igual cantidad. Sobre este particular recomendamos que tal como fue el propósito del Nuevo Código de Incentivos de Puerto Rico en cuanto a estandarizar el término de vigencia de los decretos de exención contributiva, se establezca una vigencia igual de 15 años. Y que del mismo modo, se disponga para una posible renegociación por un término adicional, en cuyo caso, aplicarían los nuevos términos, incluyendo una nueva inversión.

Por otro lado, sugerimos que en la Sección 2023.03(a)(1) en lugar de volver a definir lo que resulta ser una inversión elegible, se haga la referencia la sección relativa en las definiciones. Esto a manera de evitar ser redundante y con el fin de ser más eficientes en caso de enmiendas futuras a la definición, de manera tal que también se evite incidir en cualquier omisión o confusión en caso de que se realice una enmienda a la definición en particular.

Requisito Nuevo de Empleos Directos

A su vez, se añade un párrafo (16) para disponer del requisito de la creación de, al menos, cinco (5) empleos directos provenientes de inversión, según se define en la Sección 1030.02 que se incorpora.

Nos parece que al incorporar en el proyecto un requisito de inversión que es la finalidad del incentivo, no se debería realizar un requisito adicional con relación a la creación de empleos. Sobre todo, cuando en términos prácticos tal requisito a nivel de los incentivos de exportación de servicios, ya se había eliminado en el pasado. Sugerimos eliminar el referido requisito nuevo de empleomanía.

En la alternativa, sugerimos que se disponga un lenguaje en cuanto a que el Secretario del DDEC tendrá amplia discreción de relevar al inversionista peticionario del requisito mínimo de empleos, en todo o en parte, dependiendo de la actividad económica que se proponga efectuar, objeto de la solicitud de los beneficios.

Además, se dispone para que en aquellos casos en que un empleado renuncie o sea despedido, el negocio contará con un periodo de 90 días para contratar a un nuevo empleado, sin que dicho periodo afecte las horas trabajadas a ser consideradas, por causa de la vacante. Sobre este particular, y considerando que el reclutamiento de personal se ha visto afectado en muchas industrias en Puerto Rico, y que como hemos visto, el mismo puede afectarse por situaciones o estado de emergencia, como el que al presente estamos viviendo, sugerimos que se incluya un lenguaje que disponga para una dispensa a dicho periodo. En particular, sugerimos que el periodo se pueda extender hasta un término de 180 días, a discreción del Secretario del DDEC y siempre que medie a su juicio una causa razonable.

Por último, nos parece complejo amarrar los empleos directos creados a la Inversión Elegible del Individuo Residente Inversionista Cualificado. No está claro cómo se va a llevar el tracto de los empleos en ciertas inversiones, como por ejemplo: capital al Banco de Desarrollo Económico o donación a la Universidad de Puerto Rico. Es decir, nos parece algo confuso cómo ciertas de las inversiones permitidas van a generar los empleos. Sugerimos se provean unas guías que aclaren tal determinación.

Beneficio contributivo escalonado

Para este grupo nuevo de inversionistas se añaden las secciones 2022.08 y 2022.09 al Código de Incentivos para establecer un nuevo esquema contributivo escalonado, de acuerdo con el nivel de inversión.

No tenemos objeción alguna en cuanto a que en efecto los beneficios estén atado al nivel de inversión, por el contrario, entendemos que en esencia es un mecanismo justo.

Compromiso financiero

Además de establecer requisitos de inversión y de empleo, se le requiere al inversionista la creación de una cuenta bancaria en una institución financiera, bancaria o cooperativa con presencia en Puerto Rico, con depósitos en todo momento de al menos un 15% de sus activos líquidos.

Destacamos que resulta pertinente definir lo que se habrá de considerar como activo líquido, de manera que el inversionista tenga claro el requisito. Esto, no solo para el cumplimiento por parte de éste, sino también para que la agencia pueda fiscalizarlo.

Solicitud de Incentivos

De otra parte, se enmienda la Sección 2021.01 para aclarar que se podrán aceptar solicitudes relacionadas a individuos inversionistas que se trasladen a Puerto Rico hasta el 31 de diciembre de 2022. Sobre ello, sería pertinente poder evaluar si esta limitación considera el impacto que se ha proyectado a través de los estudios confeccionados previamente sobre dichas disposiciones.

La medida enmienda la Sección 2023.01 del Código de Incentivos para incluir como requisito que el solicitante de los beneficios no haya sido convicto de delito grave que implique crímenes financieros y haya completado satisfactoriamente un proceso de verificación de antecedentes penales, entre otros. Sobre ello, resulta pertinente que se aclare el alcance del término *crimen financiero*, así como sus implicaciones penales. De igual modo, debería aclararse cuál es el proceso de verificación de antecedentes penales. De ser un individuo que no ha sido residente, podría tener su récord sin antecedentes, aunque en su lugar de residencia previo a moverse a Puerto Rico tenga algún tipo de actividad delictiva.

Aportación a entidades 1101.01

En la misma disposición, se añade que la aportación anual de \$10 mil puede hacerse a fideicomisos públicos o privados sin fines de lucro certificados bajo la Sección 1101.01 de la Ley 1-2011, según enmendada, conocida como “Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011” (Código de Rentas Internas), así como se extiende la prohibición de aportación a entidades controladas por familiares dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, a diferencia de lo dispuesto actualmente, que establece que no sea a descendientes o ascendientes.

Es menester indicar, a su vez, que esta medida enmienda la Sección 6020.10(b) del Código de Incentivos para eliminar el requisito de que parte de los fondos sean aportados a entidades cuyo plan de trabajo atienda la erradicación de la pobreza infantil. Sobre ello, y como es de su conocimiento, una propuesta similar se encontraba en el Proyecto del Senado 284, el cual, a tenor con el trámite legislativo del mismo, tuvo un informe negativo el 8 de noviembre de 2021, mediante el cual la Comisión de Hacienda, Asuntos Federales y Junta de Supervisión Fiscal del Senado de Puerto Rico, no recomienda la aprobación del mismo. En específico, el informe indica lo siguiente:

“La Comisión de Hacienda no puede simpatizar con medidas que erosionan las fuentes de ingreso para la erradicación de la pobreza infantil y el desarrollo económico de Puerto Rico. Por esta razón y a la luz de los datos expuestos en los memoriales explicativos, la Comisión coincide con el IDJ1 en que “las OSFL2 y el DDEC3 son instrumentales para el diseño de una estrategia contra la pobreza, por tal razón los recursos dirigidos a estos no deben ser limitados, sino robustecidos”. Proceder en contrario lacera el desarrollo de las presentes y futuras generaciones, en particular el desarrollo de los y las más vulnerables; entre estos los niños y las niñas de Puerto Rico. Desde la Comisión de Hacienda aspiramos y apostamos a un Puerto Rico sin pobreza infantil como estrategia de desarrollo y beneficio para todos y todas.”

Con esto como norte, en aquella ocasión habíamos indicado sobre esto que, en consideración a que expandir las entidades sin fines de lucro que pueden recibir fondos a tenor con los requisitos dispuestos en la Ley 60-2019 lograría que la aportación pueda otorgarse a un abanico más amplio de entidades sin fines de lucros que cumplan con las disposiciones de la Sección 1101.01 del Código de Rentas Internas de Puerto Rico, en principio el Colegio de CPA no tendría objeción a la misma. Ello, y aunque apoyamos fielmente todo programa de erradicación de la pobreza, nos parecía adecuada la liberalización de la opción que tienen los inversionistas en fomentar aquella entidad afín con sus intereses, siempre que sea una organización sin fines de lucro exenta bajo la Sección 1101.01 del Código de Rentas Internas. No obstante, en atención que era un asunto de estricta política pública, brindábamos deferencia al Ejecutivo, en tanto la discreción ciertamente la ha de tener el gobierno, en aras de incentivar las donaciones a lo que estos pretendan fomentar.

¹ Instituto de Desarrollo de la Juventud

² Organizaciones Sin Fines de Lucro

³ Departamento de Desarrollo Económico y Comercio

Informes Anuales

En las secciones 2024.02 y 2024.03, se disponen las penalidades por incumplimiento con los requisitos, así como la revocación inmediata del decreto. De igual modo, se enmienda la Sección 6020.10 para establecer que todo negocio exento radicará anualmente un informe autenticado, 30 días luego de radicar su planilla de contribución sobre ingresos.

El contenido del informe anual, y particularmente aquellas atestaciones referentes a los requerimientos de residencia, inversión elegible y creación de empleos, deberán venir acompañadas de una certificación emitida por un Contador Público Autorizado, licenciado en Puerto Rico, quien de fe de la veracidad de las atestaciones hechas en dicho informe y de una declaración jurada por parte del Concesionario que afirme su veracidad.

Sobre este particular, destacamos que sugerimos se establezca el siguiente lenguaje en cuanto a los requisitos de residencia, inversión y creación de empleos a ser evaluados por un Contador Público Autorizado:

“El informe anual deberá acompañarse con un Informe de Procedimientos Previamente Acordados (Agreed Upon Procedures) preparado por un Contador Público Autorizado (CPA) con licencia vigente en Puerto Rico, donde se determine cumplimiento con requisitos de residencia, inversión, compromiso financiero y creación de empleos. El Secretario del DDEC, en conjunto con el Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico, entidad creada bajo la Ley Núm. 75 de 31 de mayo de 1973, responsable de velar por la reglamentación y calidad de la profesión de CPA, en cumplimiento con los estándares de auditoría y atestiguamiento aplicables establecerá mediante reglamento, determinación administrativa, carta circular o boletín informativo de carácter general el contenido y los procedimientos que deberá seguir el CPA en la preparación de dichos informes.”

Por su parte, se establece que el Secretario de Hacienda deberá compartir la planilla de contribución sobre ingresos, la cual deberá ser rendida por el Inversionista independientemente de la cantidad de su ingreso. A esos fines, y considerando que existirá la obligación por parte el Secretario de compartir dicha información, recomendamos que se elimine el requisito de acompañar la planilla de contribución sobre ingresos con el Informe Anual, en aras de abonar a la eficiencia de los procesos y evitar duplicar esfuerzos entre las partes.

En cuanto a los efectos de incumplimiento y revocación del decreto, destacamos que el proyecto establece los efectos cuando media incumplimiento con relación al requisito de inversión elegible y de empleos directos. No obstante, el proyecto omite los efectos por incumplimiento en cuanto a la residencia y al compromiso financiero, por lo que sugerimos se evalúe un lenguaje a esos fines.

Por su parte, el proyecto dispone sobre una penalidad de \$100,000 por concepto de incumplimiento con el Decreto, cuando media una revocación mandatorio del mismo. Además, también dispone sobre la obligación de remitir al Departamento de Hacienda una suma igual a las contribuciones sobre ingresos no pagadas, incluyendo intereses, recargos y penalidades, por concepto del beneficio de las tasas preferenciales indebidamente disfrutadas bajo el Decreto revocado. Entendemos que existiendo ya disposición de una penalidad de \$100,000 por revocación del decreto, nos parece razonable el que se le conceda un término de sesenta días para el pago de las contribuciones sobre ingresos no pagadas como consecuencia de la revocación del decreto, sin incluir intereses, recargos y penalidades. Es decir, solo el principal de dichas contribuciones. Y, de no pagarse dentro de dicho periodo, entonces se le aplique la obligación de pagar los intereses, recargos y penalidades que correspondan.

Además, sugerimos que se incorpore un lenguaje donde medie la discreción del Secretario del DDEC para relevar o condonar, en todo o en parte, las penalidades cuando medie una causa razonable o cuando el beneficio disfrutado previa a la revocación del decreto, sea menor que la penalidad, a su entera discreción.

Personas Casadas

Finalmente, aprovechamos la oportunidad para que en cuanto a los cargos de informes anuales o solicitudes de decreto de personas inversionistas casadas, en la medida en que sean contribuyentes que rindan planillas de contribución sobre ingresos como casados, sean reducidos en un 50%, considerando el hecho de que las solicitudes o informes se realizan de manera individual por cada cónyuge. Esto en aras de uniformar el tratamiento que se ha establecido mediante el Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011, según enmendado, al eliminar el reconocido “marriage penalty” en aquellos casos de personas que rinden como casados y que son un solo contribuyente. A esos fines, según el referido Código, el término “casado” incluirá a parejas que han celebrado su matrimonio conforme a lo dispuesto en el Código Civil de Puerto Rico o que se traten como casados bajo el ordenamiento legal en Puerto Rico. Por lo tanto, aquellos cónyuges que otorguen capitulaciones matrimoniales disponiendo expresamente que el régimen económico del matrimonio es la total separación de bienes, tributarán cada cual individualmente como contribuyente individual,

y como tal estarán sujetos a los cargos correspondientes en su totalidad e individualmente.

De igual modo, sugerimos que igual tratamiento se le conceda a las personas casadas en cuanto al requisito de inversión elegible, de empleo y compromiso financiero. Es decir, que se evalúen los requisitos en conjunto, siendo en esencia un solo contribuyente para propósitos de contributivos, en la medida en que rindan como casados.

Divulgación de Información de otras agencias

Por último, se añade un párrafo (4) al apartado (a) de la Sección 6051.02 del Código de Rentas Internas, el cual dispone que, con el fin de determinar la responsabilidad contributiva del contribuyente, el Secretario podrá solicitarle a cualquier contribuyente copia de los formularios que éste haya sometido ante el Servicio de Rentas Internas Federal (“IRS” por sus siglas en inglés), incluyendo, pero sin limitarse a planillas, declaraciones, formularios, solicitudes, así como elecciones contributivas.

Es importante que esta Asamblea Legislativa evalúe todas las medidas que puedan afectar la economía de todos los sectores económicos de manera integral, en lugar de aprobar medidas individuales que, aunque sean simpáticas o adelanten causas positivas, representen una carga onerosa sobre nuestra actividad económica sin un efecto real en la promoción de dicha actividad. De hecho, somos del parecer que una medida como la presente, debe ser evaluada con detenimiento, ya que entendemos que la derogación que la misma propende pudiera tener un efecto significativo en los mermados recaudos sobre los que descansa el gobierno. Esto, de modo que, ante la difícil situación económica y fiscal que enfrenta el país en estos momentos, podamos contribuir a nuestra recuperación con agilidad, celeridad y de la manera más efectiva y exitosa posible.

De este modo, este Colegio recomienda que se haga un análisis holístico y detenido para auscultar verdaderas alternativas y soluciones. Ello, con el fin de promover el desarrollo socioeconómico de Puerto Rico sin afectar nuestra economía. Finalmente, debido a que las disposiciones de la medida inciden con el Departamento de Hacienda, la Oficina de Gerencia y Presupuesto, así como la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico, recomendamos que dichas entidades gubernamentales analicen la medida en término del deber ministerial que le fuera conferido, incluyendo el considerar el análisis de la política pública a seguir de manera integrada.

Cumplimiento con PROMESA: Impacto Fiscal

El Colegio de CPA recomienda que se indague sobre el impacto fiscal que tendría la aprobación de esta medida de acuerdo con lo que le será requerido por la Sección 204(a)2)(A) de la Ley PROMESA. Esta sección requiere que cualquier ley aprobada por la Legislatura de Puerto Rico deberá ser presentada por el Gobernador a la Junta de Supervisión junto con un estimado de costos y un certificado de cumplimiento con el Plan Fiscal.

Conclusión

Por lo antes expuesto, el Colegio de CPA recomienda que se tome en consideración los comentarios vertidos sobre el **P. del S. 684**. 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,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Oscar E. Cullen".

CPA Oscar E. Cullen
Presidente