



14 de julio de 2021

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

Re: P. del S. 40

Estimado señor presidente y Miembros de la Comisión:

Se nos ha citado a comparecer a Vista Pública ante la Comisión de Hacienda, Asuntos Federales y Junta de Supervisión Fiscal del Senado de Puerto Rico para deponer en torno a la medida de referencia, la cual tiene el propósito de derogar la Ley 20-2012, según enmendada, conocida como “Ley para Fomentar la Exportación de Servicios”; y derogar la Ley 22-2012, según enmendada, conocida como “Ley para Incentivar el Traslado de Individuos Inversionistas a Puerto Rico”.

Según establece la Exposición de Motivos de la presente medida, la economía de Puerto Rico se encuentra en recesión desde el 2005, provocando una serie de medidas que han afectado a nuestros ciudadanos. De igual forma, se indica que, en contraste con este escenario, se han aprobado medidas que otorgan beneficios contributivos a inversionistas de otras jurisdicciones, bajo la premisa de que las exenciones contributivas redundan en una atracción de capital que garantiza el desarrollo económico. En específico, en el año 2012 se aprobó la Ley 20-2012 y la Ley 22-2012, las cuales ofrecen a inversionistas de otras jurisdicciones, en particular de los Estados Unidos varias concesiones fiscales. La medida indica que esta desigualdad desemboca en una competencia desleal para inversionistas locales, y en una anomalía contributiva, en la que quienes más generan, menos aportan.

Continúa la exposición indicando que la Ley 20-2012, según enmendada, persigue atraer empresas que se dediquen a proveer distintos servicios, que van desde la publicidad hasta gestiones de cabildeo. Imponen como requisito que el 90% de estos servicios se presten fuera de Puerto Rico y establece una tasa fija de contribución sobre ingresos del 4% reducible hasta el 1%.

Entre las concesiones se encuentran una exención de 90% en cuanto a la contribución sobre propiedad mueble e inmueble (CRIM) y además una exención de 60% en patentes y otros impuestos municipales en las ciudades que se encuentran en la “Isla Grande”, que en el caso de Vieques y Culebra, se eleva a un 90%.

Sobre ello, la medida argumenta que estas exenciones son serios golpes a nuestra maltrecha economía, pues esa tasa fija de entre 1% y 4% limita las aportaciones que pudieran hacer estas empresas al Fondo General. Además, y como agravante, las arcas de los Municipios se ven afectadas pues más del 60% de los ingresos municipales provienen de los impuestos a la propiedad mueble e inmueble, así como de las patentes y otros impuestos municipales.

Por su parte, la Ley 22-2012 concede beneficios a personas naturales que tengan inversiones en o fuera de Estados Unidos por indicar que reside en Puerto Rico. Este estatuto otorga una exención de 100% sobre los ingresos pasivos generados por sus inversiones y en cuanto a las ganancias de capital a largo plazo. Estos beneficios, independientemente de que provean o no beneficios a Puerto Rico, cobijan a los individuos hasta el 1 de enero de 2036.

Finaliza la exposición indicando que los requisitos para ser beneficiario de estas exenciones son sumamente laxos y poco fiscalizados. Destacando que basta representarle al Departamento de Desarrollo Económico y Comercio que el inversionista tuvo ciertos contactos comerciales en Puerto Rico. A tenor con ello, esta medida pretende derogar ambas leyes de incentivos.

Comentarios Generales:

El Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico (“Colegio de CPA”) ya había comparecido por escrito en torno a esta medida. No obstante, a tenor con la citación a vista pública, actualizamos nuestra ponencia para incorporar comentarios adicionales.

El Colegio, 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.

Aunque esta medida parte de la premisa que el Gobierno de Puerto Rico se beneficiaría de un pago de contribuciones más alto por parte de aquéllos que disfrutaran de la aplicación de la Ley 20-2012 así como de la Ley 22-2012, lo cierto es que ambas medidas fueron predicadas bajo el supuesto que las mismas 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 las mismas no impactarían 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.

Debido a esto, no podemos concluir livianamente que, en efecto, cada una de estas leyes no cumple con su propósito de incentivar actividad económica. Somos del parecer que, previo a determinar la derogación de ciertas leyes de incentivos, se debe realizar un análisis sopesado y profundo de su impacto. Es importante resaltar que el Secretario de Hacienda ha anunciado el inicio de estrategias de auditorías e investigaciones contributivas a cargo del Negociado de Auditoría Fiscal del Área de Rentas Internas y el Área de Inteligencia y Fraude Contributivo, a partir del año contributivo 2021 y años subsiguientes, dirigidas al cumplimiento de entidades e individuos con los requisitos establecidos en los decretos de exención contributiva otorgados bajo las distintas leyes de incentivos y el Código, incluyendo, pero sin limitarse, a decretos emitidos bajo la Ley 22-2012¹. Entendemos que los resultados que produzcan estas iniciativas de fiscalización deben ser compartidos con la Asamblea Legislativa para continuar nutriendo el proceso de evaluación de los referidos incentivos contributivos.

Además consono con el objetivo de contar con informe e información para la toma de decisiones, esta Asamblea aprobó el P. del S. 206, el cual propone la confección anual de un informe de gasto tributario, y el cual se encuentra, al presente, siendo considerado por el Gobernador. En línea con esta iniciativa, recientemente el Departamento de Hacienda (“Hacienda”) publicó el Informe de Gastos Tributarios para el Año Contributivo 2018, el que incorpora su evaluación de las leyes que esta medida pretende derogar. Por lo tanto, estos informes son herramientas útiles para la evaluación del impacto en el fisco de las leyes 20-2012 y 22-2012.

Comentarios Específicos:

Es importante establecer de entrada que, para el Colegio de CPA, las medidas de índole contributivo deben ser analizadas detenidamente. Entre otras cosas, para determinar que la aprobación de incentivos contributivos propenda a promoción de actividad económica.

Antes de entrar a los méritos de ambas leyes, debemos indicar un asunto de técnica legislativa. El proyecto de referencia pretende derogar la Ley 20-2012, así como la Ley 22-2012.

¹ <http://www.hacienda.gobierno.pr/sobre-hacienda/sala-de-prensa-virtual/comunicados-de-prensa/hacienda-incrementa-esfuerzos-de-fiscalizacion-contralosincumplidores-con-nuevas-campanas-de-auditorias-e-investigaciones-contributivas>

Sin embargo, con la aprobación de la Ley 60-2019, según enmendada, conocida como “Código de Incentivos de Puerto Rico” (Código de Incentivos), las disposiciones de ambas leyes migraron al nuevo Código de Incentivos. De hecho, las secciones 6070.18 y 6070.19 del Código de Incentivos establecen que se recibirán solicitudes de nuevos decretos hasta el 31 de diciembre de 2019. Con posterioridad a ello, serían de aplicación las disposiciones del Código de Incentivos. Es importante resaltar, que en la medida en que se deroguen estas leyes, se dejarían sin un marco legal para su interpretación los decretos existentes emitidos en virtud de las mismas.

En torno a las leyes de referencia, se han realizado varios estudios (comisionados por agencias del gobierno como organizaciones del sector privado) que han provisto información que pudiera ser útil para la evaluación siendo realizada por esta comisión.

En primer lugar, 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 las leyes 20-2012 y 22-2012. Según el informe y análisis provisto por la firma Vision-to-Action (V2A) los incentivos establecidos por las leyes 20-2012 y 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.

La Exposición de Motivos argumenta que “[l]as leyes que por este medio se derogan no tuvieron ni tienen un impacto económico positivo en el país.” Muy respetuosamente, nos parece adecuado recomendar que debemos ser cuidadosos en las afirmaciones que se atan a las medidas objeto de evaluación, lejos del apasionamiento que puede provocar el tema en controversia.

En particular, la firma de consultoría Estudios Técnicos, Inc., publicó un estudio en el 2019 relacionado a las leyes que mediante este proyecto se pretenden derogar. Del mismo, se desprende que, bajo la Ley 20-2012, se crearon desde el 2012 hasta mediados del 2019 unos 36,222 puestos de trabajos. Por otra parte, dentro del mismo período, la inversión totalizó unos \$1.2 mil millones.

Según dicho informe, alrededor del 35% de las empresas que ostentan un decreto de Ley 20-2012 son puertorriqueñas. Éste también reveló que, desde el año 2015 hasta mediados de 2019, el impacto fiscal positivo de las empresas de la Ley 20-2012 se estimó en \$210 millones.

Ante esto, José J. Villamil, principal oficial ejecutivo de Estudios Técnicos Inc., explicó que “la actividad económica asociada con la Ley 20-2012 es dinero nuevo que proviene de mercados externos”. También destacó que las empresas exportadoras, al aumentar y ampliar el mercado de exportación para Puerto Rico, amplían las oportunidades para las empresas locales, que forman parte de sus cadenas de abasto.

Sobre la Ley 22-2012, 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. 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.

Finalmente, recientemente se preparó un estudio titulado “The Employment and Output Impact of the 2012 Acts 20, 22 and 273” por la Firma Econometrika. El estudio establece que, aunque el mismo fue patrocinado por el DDEC, dicho financiamiento no condicionaba los resultados del estudio.

El estudio reflejó que los incentivos bajo estas tres leyes han creado entre 33,000 y 39,000 empleos nuevos y \$1,245 millones en actividad económica. Esto pudiera significar que al menos un 3.3% de los empleos locales se pueden atribuir a estas tres leyes. Sin embargo, el estudio no hace una segregación del impacto entre las diferentes leyes.

Dicho informe también hace una serie de recomendaciones puntuales, enfatizando en tres áreas, a saber. Primero, que se debe mejorar la fiscalización y monitoreo de las personas con decretos contributivos. Para ello, se sugiere el solicitar copia de sus planillas federales y mejorar los cuestionarios anuales que estas personas proveen.

Al final del informe, se hace la siguiente aseveración: “If the Government continues offering unconditional tax incentives, it will be difficult to observe large economic effects”. Con la misma, se da la impresión de que no se ha monitoreado de forma adecuada los incentivos provistos con sendas leyes.

Segundo, se establece que se les debe reducir el beneficio contributivo y aumentarse su tasa contributiva hasta 10% o 12% en algunos casos. Sobre ello, también se sugiere un impuesto de propiedad a las residencias de lujo (“luxury properties”).

Tercero, que se les debe requerir un mayor impacto económico en la isla. Estos requisitos incluyen unos mínimos en empleomanía, requisitos de inversión local de hasta \$2 millones, sin considerar las compras de residencias.

En cuanto a estas recomendaciones, concurrimos que hace falta mayor monitoreo y requerir un impacto económico de las personas que reciben dichos beneficios. En cuanto a algunas recomendaciones puntuales, como lo sería el aumentar las tasas contributivas, entendemos que esto debería ser objeto de análisis.

Entre otros asuntos que nos preocupan sobre las disposiciones de esta medida, es menester señalar que los decretos otorgados por las leyes se consideran un contrato entre el negocio elegible, sus accionistas, socios o dueños y el Gobierno de Puerto Rico, y dicho contrato se considera la ley entre las partes. Sobre ello, la medida no atiende el tema del menoscabo de las obligaciones contractuales, en tanto la posible derogación de la ley no invalidaría los decretos previamente emitidos. Por lo tanto, modificaciones a estas leyes deben ser prospectivas, para evitar que ello afecte los acuerdos suscritos a tenor con las leyes vigentes.

Es importante resaltar que existe una percepción incorrecta sobre el hecho de que la Ley 20-2012 y Ley 22-2012 son en esencia lo mismo o que se deben utilizar los beneficios en conjunto y que ambos incentivos tienen su génesis en el 2012. Los incentivos para las actividades de exportación de servicio realmente no se originan con la Ley 20-2012 sino que tienen su origen en leyes de incentivos previas incluyendo la Ley 73-2008. En su origen, una compañía con Decreto de Exención Contributiva bajo la Ley 73-2008 para manufactura de productos en Puerto Rico podían también complementar su operación de manufactura en Puerto Rico con una operación de servicios que se rindieran en Puerto Rico que apoyaran operaciones de la empresa fuera de Puerto Rico.

Consecuentemente, es importante que se distinga entre evaluar por separado el concepto de exportación de servicio del tipo de servicio elegible para los incentivos disponibles.

Si la preocupación es que no todo servicio debe estar sujeto a los beneficios de exención contributiva, entonces lo que se debe evaluar es que tipo de servicio debe ser elegible para la exención y cuáles no.

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 que se enmarcan detrás de la intención legislativa de esta medida. Ello, con el fin de promover el desarrollo socioeconómico de Puerto Rico sin afectar nuestra economía.

Con ello, advertimos que nuestra posición no es conclusiva en torno a si el Colegio apoya o no la continuación de las Leyes 20-2012 y 22-2012, sino que, previo a establecerse una respuesta categórica, debe realizarse un estudio minucioso y puntual sobre el impacto real de las mismas previo a determinar si lo más beneficioso para el Gobierno de Puerto Rico es la derogación de las leyes, dejarlas como al presente, o enmendarlas para afinar detalles adicionales.

Dicho esto, entendemos meritorio que dicha evaluación contemple, entre otros, los siguientes asuntos:

1. Proceso riguroso de investigación/diligencia debida (“Due Diligence”) por parte del DDEC al solicitante previo a la concesión del decreto para detectar fallas en la información presentada por el solicitante, así como durante la vigencia mediante los informes que deben recibir de los recipientes de los incentivos bajo sendas leyes. Ello, de modo que ejerza su autoridad de revocar decretos cuando ello proceda por virtud de incumplimiento con la ley.
2. Evaluar la posibilidad de incluir cláusulas de ciudadano “modelo” que exijan el cumplimiento con las leyes locales y federales, incluyendo las

- leyes contributivas. Incluir como parte de la información solicitada a través del informe anual la presentación de un certificado de récord de antecedentes penales.
3. Revisión de los beneficios contributivos ofrecidos, incluyendo las tasas impositivas mínimas para asegurar una concesión adecuada de incentivos que guarde relación con el aporte real en nuestra economía. Ello, incluyendo la consideración del establecimiento de requisitos mínimos de inversión, creación de empleos y tasa impositiva mínima.
 4. Análisis de resultados en la producción/creación de empleos e impacto en la economía local (rendimiento de los incentivos otorgados).
 5. Investigación/Estudio sobre el impacto en la adquisición de propiedades inmuebles.
 6. Evaluación de la prueba de residencia en Puerto Rico durante el término exigido en ley.
 7. Fiscalización por parte de Departamento de Hacienda de las planillas de contribución sobre ingresos radicadas por los beneficiarios de los incentivos.
 8. Estudio del impacto de los beneficios que provee la ley para los extranjeros en comparación con el impacto en el incremento de contribuciones o recortes gubernamentales en servicios para los ciudadanos locales.
 9. Ajuste de las disposiciones de la ley para asegurarse que el beneficiario produzca un impacto real en la economía local y no sea meramente un especulador del mercado, incluyendo limitar los beneficios contributivos para activos de capital adquiridos posterior a la fecha de traslado del individuo a Puerto Rico.
 10. Mayor transparencia mediante la publicación a tiempo y de manera generalmente accesible de los estudios de rendimiento sobre inversión (ROI) de todos los Incentivos e informes de cumplimiento a ser publicados por el DDEC.
 11. Proveer con los recursos necesarios y ampliar las facultades a los Secretarios de DDEC y Hacienda para que puedan investigar y revocar decretos otorgados que no cumplan con los requisitos establecidos por ley.

Por lo tanto, entendemos que esta medida, a pesar de sus tajantes disposiciones, logra provocar una evaluación sopesada y adecuada del impacto de la legislación.

Al final del día, el resultado que se busca es que la legislación aprobada mejore la calidad de vida de los puertorriqueños atrayendo inversión nueva. Por lo tanto, de éste no ser el resultado actual, este estudio que debe realizarse debe provocar las enmiendas necesarias para atajar dicho objetivo.

Finalmente, debido a que las disposiciones de la medida inciden con el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio, 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 no endosa la aprobación del **P. del S. 40** y recomendamos que se tome en consideración los comentarios vertidos en nuestra ponencia. 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