



22 de marzo 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. 206

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 establecer la nueva "Ley del Presupuesto de Gasto Tributario de Puerto Rico", a los fines de crear el Informe Anual del Gasto Tributario del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y el Registro Público Oficial de Gastos Tributarios para identificar y evaluar todo tipo de privilegio, incentivo contributivo o gasto tributario en el proceso de elaboración del Presupuesto General del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Según establece la Exposición de Motivos de la presente medida, a la hora de aprobar el presupuesto gubernamental, es necesario considerar el gasto tributario. Esto es, el ingreso que el gobierno deja de recibir como consecuencia de la concesión de créditos contributivos, tasas contributivas preferenciales, exenciones, deducciones, entre otros impuestos condonados mediante legislación.

La medida aclara que los gastos tributarios deben ser objeto de análisis, en tanto eliminar algunos desincentivarían cierta actividad económica y, por tanto, crearían repercusiones fiscales adversas de tal magnitud que incluso pudieran superar el monto de la concesión contributiva derogada. Por ejemplo, existen exenciones y tasas contributivas preferenciales que recompensan la creación de actividades económicas o la relocalización de capital productivo que, de no ser por determinada concesión tributaria, no se darían en Puerto Rico. Este tipo de gasto tributario de ordinario impulsa la creación de nuevos empleos en el neto y nuevas fuentes de ingresos al fisco por concepto de otras bases contributivas no exentas.

De igual modo, se argumenta que existen exenciones que alivian la carga contributiva a sectores más susceptibles a la emigración o a la indigencia. En cambio, existen actividades cuyo beneficio a la economía, a la sociedad y al fisco no es suficiente como para justificar el otorgamiento de una concesión contributiva que la incentive.

A tenor con lo anterior, esta medida ordena la preparación de un Informe Anual del Gasto Tributario con el fin de que el Estado y los ciudadanos puedan visualizar el espectro completo de estas concesiones. Éste debe separar los incentivos que producen un beneficio socioeconómico suficiente y necesario de los que no lo producen.

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, entendemos que cualquier medida que promueva mayor transparencia e información adicional para lograr una alta eficiencia en la evaluación de los asuntos que inciden en la confección del presupuesto general de gastos de Puerto Rico, debe tener un efecto positivo en los recursos gubernamentales disponibles en beneficio de nuestra ciudadanía.

Comentarios Específicos

Es importante establecer de entrada que, para el Colegio de CPA, el Informe de Gasto Tributario constituye una excelente herramienta a la hora de que la Asamblea Legislativa pueda tomar decisiones informadas en torno a la aprobación de medidas que pudieran impactar los recaudos del fisco. De hecho, para el Gobierno de Puerto Rico, la producción de este no es novel, ya que en el 2019 se publicó el Informe de Gasto Tributario de 2017.

De igual modo, incluso previo a la radicación de la presente medida, el Gobierno de Puerto Rico incluyó en el Plan Fiscal la necesidad de mantener este informe de manera constante. En la Sección 16.3.1 del Plan Fiscal Certificado el 27 de mayo de 2020, se hace referencia a la necesidad e importancia de su confección. Dicha sección establece lo siguiente:

“16.3.1 Creation of a tax expenditure report and regular reporting

In order to provide a critical element of fiscal responsibility and transparency, the Government must regularly produce a tax expenditure report, which will include a comprehensive list of

revenue losses attributable to provisions of the Puerto Rican tax code that deviate from the tax structures benchmark law. Having a clear and accurate understanding of what the Government spends through tax expenditures is critical to ensuring the expenditures are continuing to contribute to economic growth and opportunity.

In response to the 2019 Fiscal Plan requirements, the Government published its inaugural Tax Expenditure Report in September 2019 for tax expenditures associated with tax year 2017. For the first time in Puerto Rico's history, taxpayers and the Government now have better visibility into the full scope of tax expenditures being offered, together with a description and approximate cost of each expenditure.

Additional revisions are required to tax expenditure reporting. For future iterations, the Tax Expenditure Report must include the cost of each tax expenditure for the current year and at least the prior two years. The report must also forecast the expected revenue collections and losses for at least the next five years from the date the report is produced. The forecast of revenue losses must include a comprehensive inventory of all tax credits, cash grants, deductions, exemptions, preferential tax rate, tax liability deferral and any other tax incentives where amounts allocated can materially impact the Commonwealth's financials."

El Artículo 2.02 P. del S. 206 establece el proceso de elaboración y entrega del Informe Anual del Gasto Tributario entre lo cual se requiere lo siguiente:

En o antes del 15 de diciembre de cada año calendario, el Departamento de Hacienda someterá al Gobernador de Puerto Rico y a la Asamblea Legislativa, el Informe de Gasto Tributario del año contributivo anterior. Este informe será utilizado como referencia en el proceso de elaboración del Presupuesto Gubernamental. A modo de excepción, el Informe de Gasto Tributario del Año Contributivo 2018 se radicará no más tarde del 15 de mayo de 2021, se eximirá de ser sometido el Informe de Gasto Tributario del Año Contributivo 2019 y el Informe de Gasto Tributario del Año Contributivo 2020 se radicará no más tarde del 15 de mayo de 2022.

Por la cercanía de las fechas que se mencionan en Artículo 2.02, entre ellas el 15 de mayo de 2021 para la entrega del Informe para el año contributivo 2018, el Colegio de CPA recomienda que se evalúe incluir tiempo adicional para que se pueda cumplir con el proceso de entrega del Informe tomando en consideración

que aun el proyecto se encuentra cursando el trámite legislativo. Sugerimos utilizar un término de alrededor de 90 días laborables a partir de la aprobación del P. del S. 206 para entregar el informe para el año contributivo 2018.

En términos del contenido, el Artículo 2.03 del P. del S. 206 establece el Contenido mínimo del Informe Anual del Gasto Tributario y entre la información que se establece como necesaria el inciso (h) requiere lo siguiente:

- h) Ser amplio en reflejar el mayor número de gastos tributarios y su relación con los correspondientes impuestos; incluyendo, pero sin limitarse a:
1. todos los gastos tributarios relacionados a todos los impuestos existentes;
 2. todos los gastos tributarios incluyendo aquellos con menor costo o con poco beneficio; y
 3. todos los gastos tributarios explícitos e implícitos.

Con respecto a la evaluación del gasto tributario en términos de menor costo o con poco beneficio, entendemos que esta determinación requiere apoyo e información por otras agencias del Gobierno de Puerto Rico, principalmente la Oficina de Incentivos para Negocios en Puerto Rico del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio. Un proceso similar se llevó a cabo como parte del análisis previo a la aprobación del Código de Incentivos de Puerto Rico, la Ley 60-2019, y entendemos que es necesario que se asignen recursos para poder cumplir con este análisis según requerido por el Artículo 2.03(h).

Además, el Colegio de CPA recomienda que se evalúe los costos relacionados a crear y mantener Registro Público Oficial de Gastos Tributarios y los costos necesarios para el Informe Anual del Gasto Tributarios y que se le asignen los recursos necesarios al Departamento de Hacienda para llevar acabo dichas gestiones.

En torno a la confidencialidad de la información que buscar establecer el Artículo 2.05 del P. del S. 206, en lo relevante esboza:

Ni el Registro Público Oficial de Gastos Tributarios ni el Informe Anual del Gasto Tributarios podrán contener información que vulnere aspectos de confidencialidad en conformidad con las leyes que regulan los decretos contributivos ni la Ley 243-2006 mejor conocida como la “Ley de política pública sobre el uso del seguro social para verificar identidad y su restricción”.

El Colegio de CPA recomienda que en el contexto de confidencialidad se incluya una referencia en la sección 2.05 del P. del S. 206 a las garantías de confidencialidad provistas en el Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011”, Ley Núm. 1 de 31 de Enero de 2011, según enmendada.

Finalmente, es importante que el gobierno de Puerto Rico utilice esta herramienta para evaluar todas las medidas que puedan afectar la economía de todos los sectores económicos de manera integral, en lugar de establecer 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. 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, a raíz de la evaluación sopesada del informe, 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.

Por otro lado, recomendamos que esta medida sea evaluada por el Departamento de Hacienda, debido a que esta medida incide en el deber ministerial de dicha entidad gubernamental. En específico, es un dato que dicho Departamento está llevando a cabo el proceso de emisión del informe que ordena este proyecto de ley. Ahora bien, se deben asignar recursos, tanto económicos como personal con conocimiento técnico, para asegurar que se pueda completar la preparación del informe en el plazo designado, de suerte que el mismo pueda hacerse público oportunamente.

Finalmente, debido a que las disposiciones de la medida inciden de igual modo con 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.

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.

Hon. Juan Zaragoza Gómez
Comisión de Hacienda, Asuntos Federales y Junta de Supervisión Fiscal
Ponencia del Colegio de CPA
P. del S. 206
22 de marzo de 2021
Página 6 de 6

Conclusión

Por lo antes expuesto, y sujeto a que se tome en consideración los comentarios y recomendaciones vertidos el Colegio de CPA recomienda que se apruebe el **P. del S. 206**. 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