

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

19na Asamblea
Legislativa

1ra Sesión
Ordinaria

SENADO DE PUERTO RICO

P. del S. 206

26 de febrero de 2021

Presentado por el señor Zaragoza Gómez

Referido a la Comisión de Hacienda, Asuntos Federales y Junta de Supervisión Fiscal

LEY

Para 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.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Por décadas, tanto la Rama Ejecutiva como la Legislativa han llevado acabo la evaluación y aprobación del Presupuesto del Estado Libre Asociado de Puerto Rico sin tomar en consideración uno de los gastos de mayor impacto al erario público, el gasto tributario. El gasto tributario no es otra cosa, que 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.

Para poner en perspectiva la magnitud de este gasto, en el 2016 el Departamento de Hacienda comisionó el informe a ser utilizado para conocer por primera vez el gasto tributario del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Para el año contributivo 2017 este gasto representó cerca de veinte mil millones de dólares (\$20,000,000,000). Ese mismo

año el Ingreso Neto al Fondo General, rondaba los nueve mil trescientos millones de dólares (\$9,300,000,000). En otras palabras, ese año, el gasto tributario era más del doble del Ingreso Neto al Fondo General.

Cabe señalar que no todos los gastos tributarios son iguales. Hay algunos gastos tributarios que, de eliminarse, 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 y/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. También, existen exenciones que alivianan 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. Es por esto que la preparación de un Informe Anual del Gasto Tributario cobra vital importancia. De esta manera el Estado y los ciudadanos podrán visualizar el espectro completo de estas concesiones, separando los incentivos que producen un beneficio socio-económico suficiente y necesario de los que no.

El origen del concepto de gastos tributarios se inicia en la década de los sesenta en los Estados Unidos cuando el Secretario Auxiliar del Tesoro Stanley Surrey se percató de que muchos tratos contributivos preferenciales eran en realidad gastos realizados por el gobierno. Esta observación dio lugar a que en 1974 el Congreso de los Estados Unidos a través del "Congressional Budget and Impoundment Control Act" ordenara que dichos gastos tributarios fueran debatidos de manera paralela al escrutinio del presupuesto federal anual. Ya para el año 1983, Alemania, Australia, Canadá, Francia y España identificaban e informaban sus gastos tributarios regularmente. Hoy en día, casi la totalidad de los países miembros de la Organización

para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) tiene un informe oficial o presupuesto de gasto tributario, así como 44 de los 50 estados de los Estados Unidos.

En contraste, el Gobierno de Puerto Rico no realiza este tipo de informe y por tanto no se tiene visibilidad sobre los niveles reales del gasto público. Esta ausencia de datos llama la atención en un País donde la concesión de concesiones y tratos preferenciales son la orden del día. De ordinario, la Asamblea Legislativa presenta y aprueba legislación sin medir como esta aumenta el gasto tributario para los próximos años fiscales. No es sorpresa que esto se traduzca en una falta de control crasa sobre las concesiones y créditos contributivos emitidos, así como en una imposibilidad real de cuantificar con precisión los ingresos a ser recibidos en determinado año. Por estas razones, resulta imprescindible e impostergable que se adopte un requisito de ley a los fines de ordenar la creación y publicación de un Informe Anual del Gasto Tributario que permita medir los niveles reales del gasto fiscal y de esta manera comenzar a evaluar la efectividad o fracaso de los objetivos de estas concesiones.

La medición periódica de las exenciones, deducciones, y tratos preferenciales no parte de una oposición al uso de estas herramientas. En cambio, surge del interés de evitar que estos tratos contributivos se fosilicen, no se cuantifique su costo en el contexto de los beneficios obtenidos, económicos y sociales, y no se revise la vigencia de la política pública que dio origen a su aprobación.

El Center on Budget and Policy Priorities de los Estados Unidos ha elaborado unas guías de buenas prácticas para la divulgación de gastos tributarios. A tales efectos, el informe de gastos tributarios debería ser:

- Accesible: Público, disponible en internet e incorporarse en el proceso de elaboración del presupuesto gubernamental;
- Amplio: Debe reflejar el mayor número de gastos tributarios y su relación con los correspondientes impuestos;
- Detallado: Con alto nivel de desglose de los datos estadísticos; y
- Analítico: Debe incorporar clasificación, métricas y relación con gastos directos.

Este análisis además debe incluir todas las categorías de gastos tributarios. Estas categorías incluyen, más no se limitan a:

- Exclusiones: Son partidas que no se incluyen como parte del ingreso bruto, según dispone el “Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011 según enmendado” (Código de Rentas Internas”) y/o Reglamentación o por cualquier otra ley.
- Exenciones: Son exenciones dispuestas o concedidas, y/o partidas que están exentas de tributación, según el Código de Rentas Internas y/o Reglamentación o por cualquier otra ley.
- Deducciones: Son partidas que se reclaman y reducen el ingreso sujeto a contribución, según dispone el Código de Rentas Internas y/o Reglamentación o por cualquier otra ley.
- Créditos contributivos: Son partidas y/o aportaciones que el Gobierno realiza y que de ordinario reducen la deuda fiscal dólar por dólar, según dispone el Código de Rentas Internas, Reglamentación o por cualquier otra ley.
- Tasas impositivas preferenciales: Son tasas especiales a las que ciertos contribuyentes tienen derecho a acogerse para pagar la contribución dispone el Código de Rentas Internas, Reglamentación o por cualquier otra ley.
- Diferimientos contributivos: retrasan el reconocimiento de ingresos o aceleran algunas deducciones atribuibles a años futuros. Son partidas que se reconocen proporcionalmente al método aplicable según reconocida en el Código de Rentas Internas, Reglamentación o cualquier otra ley.

Tanto los los incentivos contributivos como los impuestos son herramientas que tiene un gobierno para promover o penalizar cierto comportamiento o actividad económica. Utilizados de la manera correcta pueden hacer que se encarrilen recursos de tal manera que se creen las condiciones necesarias para la prosperidad económica y el desarrollo social. Pero, al hacer “cheques en blanco” como si la cuenta no tuviese fin, agotamos cada vez los recursos que pudieron haber sido utilizados para nuestro

desarrollo. Este análisis cobra aún más relevancia en momentos de quiebra, donde el estancamiento económico y el despilfarro del dinero público no son una opción.

Por todo lo antes expuesto, es importante reevaluar y recalibrar constantemente los incentivos y penalidades creadas por nuestro sistema contributivo. De esta manera establecemos prioridades fiscales que vayan de acuerdo con la política pública vigente y las actividades económicas que se buscan propulsar mientras se le hace Justicia Contributiva al puertorriqueño.

DECRÉTASE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:

1 CAPÍTULO I -DISPOSICIONES GENERALES

2 Artículo 1.01.- Título.

3 Esta Ley se conocerá como "Ley del Presupuesto de Gasto Tributario de Puerto
4 Rico".

5 Artículo 1.02.- Política Pública

6 Se declara como política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico la
7 necesidad de crear un Registro Público Oficial de Gastos Tributarios y un Informe
8 Anual del Gasto Tributario para fomentar la toma de decisiones fiscales responsables y
9 efectivas que resulten en el mejor uso y desempeño del gasto público. Estas
10 herramientas serán usadas en el proceso de elaboración del Presupuesto General del
11 Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Cónsono con este objetivo, será política pública
12 del Estado Libre Asociado de Puerto Rico que:

13 a) Para lograr la transparencia y rendición de cuentas presupuestaria el
14 Departamento de Hacienda adoptará mecanismos que permitan evaluar los
15 gastos tributarios y su impacto en el fondo general.

- 1 b) La crisis fiscal exige mayor rendición de cuentas y requiere una re-evaluación de
2 la justiciabilidad y eficiencia de todas las deducciones, exclusiones, exenciones,
3 diferimientos, tasas preferenciales y créditos fiscales entre otras concesiones
4 contributivas otorgados por el Gobierno.
- 5 c) Se reconoce que el total de gastos tributarios o incentivos contributivos ascienden
6 a millones de dólares cada año, por lo que un Presupuesto Gubernamental
7 confiable y que rinda cuentas a la ciudadanía debe reflejar los costos reales de
8 estos gastos tributarios y solo debe costear aquellos gastos tributarios que
9 demuestren el uso efectivo y eficiente del dinero recaudado a través de los
10 impuestos.
- 11 d) En el mejor interés del gobierno, se elaborará un Informe Anual del Gasto
12 Tributario que permita a la ciudadanía en general y a los creadores de política
13 pública identificar y analizar los gastos tributarios y así poder tomar decisiones
14 periódicas basadas en criterios confiables en relación al costo-beneficio de los
15 mismos. El Informe Anual del Gasto Tributario permitirá que estos gastos sean
16 debatidos en conjunto con el Presupuesto y resultará en la eliminación de aquellos
17 gastos tributarios cuyo rendimiento no justifique su conseción. Del mismo modo,
18 se reconoce que el Informe Anual del Gasto Tributario propiciará mayor
19 transparencia y rendición de cuentas gubernamental y la reducción de la carga
20 tributaria para todos los contribuyentes.

21 Artículo 1.03.- Definiciones.

1 A fines de esta Ley, las siguientes palabras y frases tendrán el significado que a
2 continuación se indican:

3 a) “Estándar(es) de Datos abiertos” - Significa y se interpretará como, datos e
4 información accesible a la ciudadanía que fomenta la participación activa de
5 ciudadanos en la gobernanza y permite a terceros reutilizar los datos para
6 desarrollar todo tipo de herramientas analíticas en beneficio de la sociedad. A su
7 vez, debe cumplir con siete (7) principios básicos:

- 8 1. Completos. Los datos deben ser tan completos como sea posible.
- 9 2. Primarios. Los datos abiertos deben ser datos primarios y originales. Se
10 debe facilitar información detallada sobre la fuente primaria de donde se
11 han obtenido los datos.
- 12 3. Oportunos. Los datos se harán disponible de forma rápida, tan pronto
13 como sean recogidos. Hay que dar prioridad a la difusión de los datos
14 que sean de tiempo sensitivo.
- 15 4. Accesibles de forma física y electrónica. Los datos deben ser tan accesibles
16 como sea posible tanto a través de medios físicos como electrónicos para
17 evitar la necesidad de solicitar el acceso a la información.
- 18 5. Procesables y legibles electrónicamente. Los datos deben estar disponibles
19 en formatos electrónicos de uso generalizado.
- 20 6. No discriminatorios. Los datos deben estar disponibles para todos, sin que
21 sea necesario hacer una solicitud o cualquier otro trámite.

1 7. Sin reserva o licencia. El uso de los datos no debe someterse a ninguna
2 regulación que restrinja su reutilización excepto, de forma razonable,
3 cuando haya aspectos relativos a la privacidad o la seguridad. No se ha
4 de establecer una contraprestación para poder acceder o reutilizar los
5 datos.

6 b) “Gastos tributarios” - Significa la pérdida estimada de ingresos por parte de un
7 gobierno que resulta de dar exclusiones, exenciones, deducciones, créditos
8 contributivos, tasas preferenciales, diferimientos de obligaciones fiscales, entre
9 otras concesiones contributivas similares, a una determinada categoría de
10 contribuyentes o actividad económica en particular.

11 c) “Informe Anual del Gasto Tributario” - Significa el informe anual elaborado por
12 el Departamento de Hacienda y presentado a la Legislatura y al Ejecutivo con
13 recomendaciones para la revisión periódica de los gastos tributarios.

14 d) “Presupuesto Gubernamental” - Significa el Presupuesto General del Estado
15 Libre Asociado de Puerto Rico.

16 e) “Registro Público Oficial de Gastos Tributarios” - Significa la base de datos
17 electrónica en formato que cumpla con los Estándares de Datos Abiertos en la
18 que se registrarán e identificarán todos los gastos tributarios.

19 CAPÍTULO 2 - EL REGISTRO PÚBLICO OFICIAL DE GASTOS TRIBUTARIOS Y EL 20 INFORME ANUAL DEL GASTO TRIBUTARIO

21 Artículo 2.01.- Creación del Registro Público Oficial de Gastos Tributarios

1 El Departamento de Hacienda creará un Registro Público Oficial de Gastos
2 Tributarios en el que se registrarán e identificarán de manera continua todos los gastos
3 tributarios existentes. Dicha base de datos:

4 a) será de carácter público;

5 b) estará accesible a través de la página electrónica del Departamento de Hacienda;

6 c) deberá estar en cumplimiento con los Estándares de Datos Abiertos;

7 d) incluirá toda la información contenida en el Informe Anual del Gasto Tributario;

8 e) deberá ser procesable electrónicamente y descargable en formato hoja de cálculo,
9 entre otros formatos electrónicos de uso generalizado.

10 f) deberá ser actualizada continuamente y tan pronto como la información esté
11 disponible deberá ser procesada e incluida en el Registro Público Oficial de
12 Gastos Tributarios, incluso antes de que se publique en el Informe Anual del
13 Gasto Tributario.

14 Artículo 2.02.- Elaboración y entrega del Informe Anual del Gasto Tributario

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

1 La fecha de entrega del Informe de Gasto Tributario solamente podrá ser variada
2 mediando prorroga expresa del Gobernador ante la declaración de emergencia por el
3 paso de un desastre natural o emergencia nacional que afecte la operación del
4 Departamento de Hacienda. La prórroga deberá ser solicitada por el Secretario de
5 Hacienda y concedida por el Gobernador para la preparación del Informe de Gasto
6 Tributario de determinado año contributivo. Dicha prorroga no debe exceder de un (1)
7 año luego de que se hayan reanudado las labores generales en el Departamento de
8 Hacienda.

9 Artículo 2.03.- Contenido del Informe Anual del Gasto Tributario

10 El Informe Anual del Gasto Tributario deberá como mínimo:

- 11 a) Enumerar cada gasto tributario;
- 12 b) Identificar la autoridad estatutaria para cada gasto tributario y el año en que fue
13 promulgada;
- 14 c) Describir el propósito de cada gasto tributario;
- 15 d) Especificar el punto de referencia (“benchmark”) para calcular los gastos
16 tributarios. Los gastos tributarios se definen y se miden como desviaciones de
17 este punto de referencia.
- 18 e) Identificar la cantidad de pérdida de ingresos durante el año en cuestión por
19 cada gasto tributario o un estimado si la cantidad real no puede ser determinada;
- 20 f) Estimar la cantidad de pérdida de ingresos ocasionada por cada gasto tributario
21 para el próximo año.
- 22 g) Divulgar la metodología utilizada

- 1 h) Ser amplio en reflejar el mayor número de gastos tributarios y su relación con los
2 correspondientes impuestos; incluyendo, pero sin limitarse a:
- 3 1. todos los gastos tributarios relacionados a todos los impuestos existentes;
 - 4 2. todos los gastos tributarios incluyendo aquellos con menor costo o con
5 poco beneficio; y
 - 6 3. todos los gastos tributarios explícitos e implícitos.
- 7 i) Ser detallado, con un alto nivel de desglose de los datos estadísticos; incluyendo,
8 pero sin limitarse a:
- 9 a. el costo de los gastos tributarios;
 - 10 b. el costo para años futuros para comparar con otros gastos propuestos;
 - 11 c. una descripción detallada de los gastos tributarios y de la política pública
12 que persiguen según surge de las leyes que los originan;
 - 13 d. las disposiciones legales pertinentes y la fecha de aprobación de las
14 mismas;
 - 15 e. la cantidad de contribuyentes que pagan los impuestos y que son
16 beneficiadas por los gastos tributarios.
- 17 j) Estar accesible a través de la página electrónica del Departamento de Hacienda;
- 18 k) Ser descargable electrónicamente en formato de documento entre otros formatos
19 electrónicos de uso generalizado.

20 Artículo 2.04.- Evaluación preliminar del Informe Anual del Gasto Tributario

21 Tanto el Informe Anual del Gasto Tributario como el Registro Público Oficial de
22 Gastos Tributarios deberán estar disponible en la página electrónica del Departamento

1 de Hacienda para que todo ciudadano pueda revisarlos y analizarlos. De igual manera
2 el Departamento de Hacienda deberá someter copia del Informe Anual del Gasto
3 Tributario al Gobernador y a las Secretarías de ambos Cuerpos Legislativos.

4 Artículo 2.05.- Confidencialidad de cierta información contributiva

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

10 Artículo 2.06.- Reglamento

11 Se faculta al Departamento de Hacienda del Estado Libre Asociado de Puerto
12 Rico a aprobar toda reglamentación necesaria para la implantación de esta Ley. Se
13 ordena al Departamento de Hacienda a preparar la reglamentación necesaria para la
14 implantación de esta Ley dentro de los ciento veinte (120) días siguientes a su
15 aprobación sujeto a la Ley Núm. 38-2017, según enmendada, mejor conocida como “Ley
16 de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico”.

17 CAPÍTULO 3 - ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO LIBRE
18 ASOCIADO DE PUERTO RICO EN CONJUNTO CON EL INFORME DE GASTOS
19 TRIBUTARIOS.

20 Artículo 3.01.- Consideración del Informe de Gastos Tributarios para la
21 elaboración del Presupuesto por parte del Gobernador y la Asamblea Legislativa

1 El Gobernador de Puerto Rico, durante el período de preparación del
2 Presupuesto Gubernamental, y antes de su radicación ante la Asamblea Legislativa,
3 deberá examinar y tomar en consideración el Informe Anual del Gasto Tributario
4 rendido por el Departamento de Hacienda para realizar los cambios o revisiones
5 necesarios en programas, políticas públicas y en detalles específicos del Informe de
6 Gastos Tributarios, que estime necesario. Como parte de su comparecencia ante la
7 Asamblea Legislativa y sus respectivas Comisiones de Hacienda en torno al
8 Presupuesto Gubernamental, el Departamento de Hacienda deberá presentar un
9 resumen de las recomendaciones del Gobernador en relación a la evaluación preliminar
10 del Informe Anual del Gasto Tributario. La Asamblea Legislativa utilizará el Informe
11 Anual del Gasto Tributario y las recomendaciones del Departamento de Hacienda en el
12 proceso de aprobación del Presupuesto Gubernamental.

13 CAPÍTULO 4 - DISPOSICIONES FINALES

14 Artículo 4.01.- Supremacía

15 Esta Ley tendrá supremacía sobre cualquier otra disposición que contravenga los
16 propósitos de la misma.

17 Artículo 4.02.- Separabilidad

18 Si cualquier cláusula, párrafo, subpárrafo, oración, palabra, letra, artículo,
19 disposición, sección, subsección, título, capítulo, subcapítulo, acápite o parte de esta Ley
20 fuera anulada o declarada inconstitucional, la resolución, dictamen o sentencia a tal
21 efecto dictada no afectará, perjudicará, ni invalidará el remanente de esta Ley. El efecto
22 de dicha sentencia quedará limitado a la cláusula, párrafo, subpárrafo, oración, palabra,

1 letra, artículo, disposición, sección, subsección, título, capítulo, subcapítulo, acápite o
2 parte de la misma que así hubiere sido anulada o declarada inconstitucional. Si la
3 aplicación a una persona o a una circunstancia de cualquier cláusula, párrafo,
4 subpárrafo, oración palabra, letra, artículo, disposición, sección, subsección, título,
5 capítulo, subcapítulo, acápite o parte de esta Ley fuera invalidada o declarada
6 inconstitucional, la resolución, dictamen o sentencia a tal efecto dictada no afectará ni
7 invalidará la aplicación del remanente de esta Ley a aquellas personas o circunstancias
8 en que se pueda aplicar válidamente. Es la voluntad expresa e inequívoca de esta
9 Asamblea Legislativa que los tribunales hagan cumplir las disposiciones y la aplicación
10 de esta ley en la mayor medida posible, aunque se deje sin efecto, anule, invalide,
11 perjudique o declare inconstitucional alguna de sus partes, o aunque se deje sin efecto,
12 invalide o declare inconstitucional su aplicación a alguna persona o circunstancia. Esta
13 Asamblea Legislativa hubiera aprobado esta Ley sin importar la determinación de
14 separabilidad que el Tribunal pueda hacer.

15 Artículo 4.03.- Vigencia

16 Esta Ley comenzará a regir inmediatamente después de su aprobación.