

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

19^{na.} Asamblea
Legislativa

3^{ra.} Sesión
Ordinaria

SENADO DE PUERTO RICO

P. del S. 812

16 de marzo de 2022

Presentado por la señora *Rivera Lassén* y el señor *Bernabe Riefkohl*

Referido a las Comisiones de Desarrollo Económico, Servicios Esenciales y Asuntos del Consumidor; y de Hacienda, Asuntos Federales y Junta de Supervisión Fiscal

LEY

Para enmendar las Secciones 6020.01, 6020.09 y 6020.10 de la Ley 60-2019, según enmendada, conocida como el 'Código de Incentivos de Puerto Rico, a los fines de establecer las fuentes de información contra las cuales el DDEC verificará la información suministrada por los Concesionarios, establecer que la revocación de una Concesión por incumplimiento con sus términos deberá ser una obligación ministerial, expandir las categorías de revocación de una Concesión, proveer para la recuperación del incentivo en caso de un incumplimiento con los términos dispuestos en la Ley, permitir que cualquier contribuyente pueda incoar un recurso de *mandamus* para asegurar el cumplimiento fiel con los requisitos de una Concesión y requerir la presentación de los formularios 940-PR y 1040-PR conjuntamente con los informes anuales de cumplimiento; y para otros fines relacionados.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los gobiernos utilizan el mecanismo de los incentivos contributivos para adelantar y promover sus objetivos y aspiraciones en materia económica. En esencia, son tratos contributivos preferenciales que se le ofrecen a ciertos contribuyentes elegibles pues se quiere fomentar la actividad económica en la cual éstos trafican o se considera que el trato contributivo preferencial redundará en un beneficio económico neto para la jurisdicción. Los incentivos contributivos se pueden configurar a manera de exenciones,

amnistías, créditos, tasas preferenciales y aplazamiento de la responsabilidad contributiva, entre otras.

Aunque a simple vista puede parecer que los incentivos contributivos no cuestan nada porque no implican un desembolso de dinero del fisco, estos en realidad implican gastos significativos, principalmente en la pérdida de ingresos dejados de recibir por el Estado, y gastos adicionales en administración y cumplimiento de los programas, además de gastos indirectos debido a una eficiencia económica escasa o incluso negativa.

En 2019, el Departamento de Hacienda publicó un Informe de Gastos Tributarios detallando los gastos tributarios del Gobierno de Puerto Rico (es decir, el ingreso que el Gobierno dejó de recibir bajo diversos renglones contributivos por motivo de incentivos contributivos otorgados) para el año contributivo 2017. El informe detalla que el Gobierno de Puerto Rico incurrió ese año en un gasto tributario de veintiún mil ciento noventa y cuatro millones de dólares (\$21,194,000,000). En contexto, la organización Espacios Abiertos ha señalado que esa figura representa un poco más del doble del presupuesto de diez mil ciento once millones de dólares (\$10,111,000,000) propuesto por la Junta de Supervisión Fiscal para el año fiscal 2022. Asimismo, Espacios Abiertos establece que los gastos tributarios del Gobierno de Puerto Rico representaron una cantidad equivalente al 20% del Producto Interno Bruto (PIB) de Puerto Rico para el año fiscal 2017. En contraste, los gastos tributarios para los estados de Oregon y Massachusetts representan solo un cinco (5%) y un ocho por ciento (8%) del PIB de esos estados, respectivamente.

Por otra parte, una investigación realizada por el Centro de Periodismo Investigativo (CPI) sobre la concesión de las exenciones otorgadas a individuos inversionistas bajo la Ley 22-2012, que fue integrada posteriormente a la Ley 60-2019, señala que “[u]na muestra al azar de 304 beneficiarios de este incentivo, un 10% de los 3,040 decretos otorgados desde que empezó en el 2012 hasta junio de 2020, refleja que

la mayoría apenas crean empleos y representan un impacto mínimo en la economía local. Entre los negocios que sí han creado se repiten las pequeñas compañías de asesoría financiera, manejo de inversiones o bienes raíces, domiciliadas en casas y apartamentos”, revela la investigación del CPI. Añade que “[d]e las casi 400 empresas identificadas en la muestra, un 27% fueron canceladas o disueltas al poco tiempo de haber sido creadas. Y hay 115 beneficiarios, o un 37%, que no tienen ningún negocio registrado bajo su nombre en el Departamento de Estado” (CPI, 2021).

Desafortunadamente, en términos históricos hemos experimentado un fracaso de la fiscalización gubernamental en torno al cumplimiento de los beneficiarios con los términos de los decretos de incentivos a los cuales se obligaron a cambio de un trato contributivo preferencial. Ello resulta en un negocio redondo para estos beneficiarios a costas de nuestro fisco: se benefician del trato contributivo preferencial sin preocuparse por cumplir con los términos que se estipulan en beneficio de Puerto Rico, pues hay muy poca fiscalización de esos términos. Consecuentemente, perdemos ingresos contributivos que dejamos de recibir sin captar los supuestos beneficios económicos que deben generar los beneficiarios.

En Puerto Rico, las diversas leyes que otorgan incentivos contributivos a sectores de contribuyentes fueron integradas en una sola, la Ley 60-2019, conocida como el Código de Incentivos. Este reciente Código de Incentivos continúa las peores prácticas del pasado en torno a la otorgación de incentivos contributivos: requisitos bajos de creación de empleos que tampoco garantizan que los empleos a ser generados sean de buena calidad; tasas contributivas preferenciales que rebasan significativamente las tasas competitivas necesarias para atraer inversión a nivel federal e internacional; pobres mecanismos de fiscalización del cumplimiento con los requerimientos de los decretos; y una vigencia permanente para los incentivos legislados que permite que existan indefinidamente sin que se pueda evaluar su rendimiento y eficiencia cada cierto número de años para determinar si reformularlos o eliminarlos.

Subsumido en un periodo de estrechez económica y retos fiscales, Puerto Rico no puede permitirse el lujo de otorgar incentivos ciegamente sin tener certeza del beneficio económico que representarán y sin fiscalizarlos durante la vigencia del incentivo para garantizar que ese beneficio económico en efecto se está materializando. Por otra parte, dicha práctica fiscalmente irresponsable es también injusta para el resto del sector productivo de la economía, que se ve obligado a pagar tasas contributivas elevadas para compensar por la pérdida de ingresos contributivos que ocasionan estos incentivos.

Así las cosas, la presente Ley realiza unas enmiendas al Código de Incentivos para adoptar mejores prácticas en torno a los incentivos contributivos. Se implementan herramientas que asistan al gobierno en su responsabilidad fiscalizadora y se fortalecen las consecuencias para el incumplimiento con los términos del decreto y las disposiciones del Código.

En específico, se establece que el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio verificará la información suministrada sobre creación de empleos contra la información contributiva provista por el beneficiario y contra las bases de información en el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos.

Por otra parte, se le requiere a los beneficiarios que presenten conjuntamente con su informe anual de cumplimiento los formularios *940-PR* y *1040-PR* que se radican con el Servicio de Rentas Internas del gobierno federal, lo cual proveerá otra herramienta certera y de fácil uso para verificar la creación de empleos.

Así también, contrario al lenguaje actual del Código, que no requiere la revocación obligatoria del decreto en caso de constituirse un incumplimiento con sus términos por parte del beneficiario, también se establece que la revocación será una obligación ministerial del Secretario del DDEC. Ello aplicará a casos de incumplimiento con los términos de los decretos, cuando el concesionario resulte convicto por algún delito grave en la esfera estatal o federal, cuando se encuentre incurso en alguna violación de protecciones laborales o en caso de que se haya obtenido el decreto mediando fraude.

En todos los casos se establece que la revocación del decreto conllevará una restitución parcial o total de los beneficios contributivos percibidos por el concesionario, dependiendo de la causal para la revocación.

Finalmente, para impedir que la pobre fiscalización gubernamental torne esas consecuencias inoperantes en la práctica, se legitima a todo contribuyente a incoar un recurso de *mandamus* para que el DDEC cumpla con su labor ministerial de revocar decretos a beneficiarios en incumplimiento.

Una noticia reciente resalta la necesidad de esta legislación. El Secretario de Hacienda anunció la revocación de más de 200 decretos contributivos para individuos inversionistas bajo el Código de Incentivos.¹ Si bien se aplaude la gestión de auditar a estos beneficiarios, la acción demuestra las limitaciones de los mecanismos de fiscalización actual. A los beneficiarios de los decretos contributivos se les revocará prospectivamente su decreto y beneficios contributivos.

Ahora bien, dichos beneficiarios estuvieron reportando ingresos en Puerto Rico en algunos casos por varios años y disfrutando de beneficios contributivos a los cuales no tenían derecho debido a su incumplimiento. No obstante, no hay mecanismo en el Código para recuperar los ingresos dejados de recibir por el fisco por esos años durante los cuales el beneficiario disfrutó de beneficios contributivos sin cumplir con las condiciones establecidas para los mismos, condiciones cuyo propósito es asegurar que el beneficio contributivo otorgado redunde en un impacto económico positivo para Puerto Rico. Bajo esta Ley, dichos beneficiarios vendrían obligados a restituir al fisco las contribuciones que no pagaron en virtud de un incentivo contributivo al cual no tenían derecho.

¹ *Revocan decreto de Ley 22 a más de 200 individuos*, METRO PUERTO RICO, 1 de marzo de 2022, *disponible en* <https://www.metro.pr/noticias/2022/03/01/revocan-decreto-de-ley-22-a-mas-de-200-individuos/> (última visita 4 de marzo de 2022).

DECRÉTASE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:

1 Artículo 1.- Se enmienda la Sección 6020.01 de la Ley 60-2019, según enmendada,
2 conocida como el “Código de Incentivos de Puerto Rico”, para que lea como sigue:

3 “Sección 6020.01- Solicitud de Concesión de Incentivos

4 (a)

5 (i) Cumplimiento con los Términos de los Decretos-

6 (1) El Secretario del DDEC podrá incluir en los Decretos aquellas
7 cláusulas, términos y condiciones que estime necesarias para
8 atender la falta de cumplimiento con los términos y condiciones de
9 los Decretos, incluyendo la revocación de los Decretos, reducir las
10 exenciones, y aumentar la tasa fija de contribución sobre
11 contribución sobre ingresos. El Reglamento de Incentivos
12 dispondrá los mecanismos para asegurar el cumplimiento con los
13 términos y condiciones de los Decretos[**así como las penalidades a**
14 **ser impuestas en caso de incumplimiento**].

15 (2) El Secretario del DDEC tomará en consideración el cumplimiento
16 de un Concesionario con los términos y las condiciones establecidas
17 en un Decreto al momento de renegociar o aprobar una enmienda
18 al Decreto. Si el Concesionario no está en cumplimiento con los
19 términos y las condiciones del Decreto, *se recurrirá al procedimiento*
20 *bajo la Sección 6020.10 para la revocación de la Concesión.* [se
21 **ejecutarán las cláusulas aplicables contenidas en el Decreto que**

1 **atiendan la situación de incumplimiento. De no existir cláusulas**
 2 **en el Decreto para atender la situación de incumplimiento, el**
 3 **Secretario del DDEC aplicará lo que se disponga a través del**
 4 **Reglamento de Incentivos.]**

5 (3) *El Secretario del DDEC y la Oficina de Incentivos verificarán la creación*
 6 *de empleos y otra información sobre rendimiento presentada por*
 7 *Concesionarios contra fuentes de información tales como los formularios*
 8 *940-PR y 1040-PR radicados ante el Internal Revenue Service del*
 9 *Gobierno Federal de Estados Unidos de América, los récords de*
 10 *declaraciones de salarios trimestrales del Concesionario correspondiente en*
 11 *el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, otros récords que*
 12 *obren en posesión del Gobierno de Puerto Rico y las auditorías de*
 13 *cumplimiento requeridas bajo la Sección 6020.10 (a) (4) (ii)."*

14 (j) *...."*

15 Artículo 2.- Se enmienda la Sección 6020.09 de la Ley 60-2019, según enmendada,
 16 conocida como el "Código de Incentivos de Puerto Rico", para que lea como sigue:

17 *"Sección 6020.09. – Procedimiento para Revocación de la Concesión [Revocación*
 18 *Permisiva o Mandatoria]*

19 (a) *Una Concesión que se emita a favor de cualquier Concesionario será*
 20 *inmediatamente revocada y quedará sin efecto bajo cualquiera de los siguientes*
 21 *casos: [En la medida en que el Secretario del DDEC le haya delegado*
 22 **esta función, el Director de Incentivos, podrá suspender la efectividad y**

1 **los beneficios de cualquier Concesión, por un período determinado o**
2 **podrá revocar cualquier Concesión permanentemente bajo cualquiera**
3 **de los siguientes casos:]**

4 (1) *Cuando el Concesionario no comienza operaciones dentro del periodo*
5 *fijado para esos propósitos en la Concesión, tomando en consideración el*
6 *tipo de actividad que se está fomentando en este Código; [Suspensión y*

7 **Revocación Permisiva-]**

8 (2) *Cuando el Concesionario incumpla con cualquiera de las obligaciones que*
9 *le hayan sido impuestas por este Código u otras leyes aplicables y sus*
10 *reglamentos, o por los términos de la Concesión de Incentivos;*

11 (3) *Cuando el Concesionario haya sido convicto, ya sea como autor o*
12 *cooperador, en la jurisdicción de Puerto Rico, en la jurisdicción federal, o*
13 *en cualquiera de los estados de los Estados Unidos de América por*
14 *cualquier delito grave;*

15 (4) *Cuando el Concesionario se le encuentre incurso en una violación a las*
16 *disposiciones de la Ley 47-2021, Ley 180-1998, Ley Núm. 148 de 30 de*
17 *junio de 1969, Ley Núm. 100 de 30 de junio de 1959 o la Ley Núm. 379 de*
18 *15 de mayo de 1948, según enmendadas, en un foro administrativo o*
19 *judicial;*

20 (5) *Cuando el Concesionario incumpla con su responsabilidad contributiva*
21 *bajo el Código de Rentas Internas de Puerto Rico y este Código;*

1 (6) *Cuando el Concesionario haya obtenido la Concesión mediante*
2 *representaciones falsas o fraudulentas sobre la naturaleza del Negocio*
3 *Elegible, o la naturaleza o extensión de la actividad elegible, o cualesquiera*
4 *otros hechos o circunstancias que, en todo o en parte, motivaron la*
5 *Concesión.*

6 ***(b) Consecuencias de la Revocación –***

7 (1) *De ser revocada una Concesión bajo causal establecida en la Sección*
8 *6020.09 (a) (1), la misma quedará sin efecto*
9 *prospectivamente;*

10 (2) *De ser revocada una Concesión bajo las causales establecidas en la Sección*
11 *6020.09 (a) (2), Sección 6020.09 (a) (3), Sección*
12 *6020.09 (a) (4) y Sección 6020.09 (a) (5), el*
13 *Concesionario vendrá obligado a remitirle al*
14 *Departamento de Hacienda una suma equivalente a*
15 *todas las contribuciones no pagadas por concepto de*
16 *ingresos sobre los Ingresos Elegibles por todos los*
17 *Años Contributivos en los cuales figura y se*
18 *constituye la causal para revocación. Dicho pago se*
19 *remitirá no más tarde de sesenta (60) días luego de*
20 *la fecha de efectividad de la revocación de la*
21 *Concesión.*

- 1 (A) el Concesionario no cumpla con cualquiera de las
2 obligaciones que le hayan sido impuestas por este
3 Código u otras leyes aplicables y sus reglamentos, o
4 por los términos de la Concesión de Incentivos;
- 5 (B) el Concesionario no comience operaciones dentro
6 del período fijado para esos propósitos en la
7 Concesión, tomando en consideración el tipo de
8 actividad que se está fomentando en este Código; o
- 9 (C) el Concesionario deje de cumplir con su
10 responsabilidad contributiva bajo el Código de
11 Rentas Internas de Puerto Rico y este Código.
- 12 (c) Revocación Mandatoria-
- 13 (i) El Secretario del DDEC revocará retroactivamente
14 cualquier Concesión concedida cuando la misma haya sido
15 obtenida por representaciones falsas o fraudulentas sobre
16 la naturaleza del Negocio Elegible, o la naturaleza o
17 extensión de la actividad elegible, o cualesquiera otros
18 hechos o circunstancias que, en todo o en parte, motivaron
19 la Concesión. En caso de esta revocación, todo el ingreso
20 neto previamente informado como Ingreso Exento, haya
21 sido o no distribuido, se recalculará y quedará sujeto a las
22 contribuciones impuestas bajo las disposiciones del

1 **Código de Rentas Internas de Puerto Rico. El**
2 **Concesionario, además, será considerado como que ha**
3 **radicado una planilla falsa o fraudulenta con intención de**
4 **evitar el pago de contribuciones y, por consiguiente,**
5 **quedará sujeto a las disposiciones penales del Código de**
6 **Rentas Internas de Puerto Rico. La contribución adeudada**
7 **en tal caso, así como cualesquiera otras contribuciones**
8 **hasta entonces exentas y no pagadas, quedarán vencidas y**
9 **pagaderas desde la fecha en que tales contribuciones**
10 **hubieren vencido y hubieren sido pagaderas a no ser por la**
11 **Concesión, y serán imputadas y cobradas por el Secretario**
12 **de Hacienda, los municipios, o las agencias pertinentes, de**
13 **acuerdo con las disposiciones del Código de Rentas**
14 **Internas y de otras leyes aplicables.]**

15 (d) En los casos de revocación de un Decreto concedido bajo este Código, el
16 Concesionario tendrá la oportunidad de comparecer y ser oído en una
17 vista ante un empleado del DDEC designado para ese fin, quien informará
18 sus conclusiones y recomendaciones al Secretario del DDEC.

19 (e) *De advenir en conocimiento que con respecto a un Concesionario se constituye*
20 *cualquiera de las causales para la revocación de una Concesión bajo esta Sección,*
21 *cualquier persona que haya radicado una Planilla de Contribución sobre Ingresos*
22 *de Individuos en el Año Contributivo previo al año en el cual se constituyó la*

1 *causal de revocación, o cualquier organización representando dicha persona o*
 2 *personas, podrá incoar un recurso de Mandamus para compeler al Secretario del*
 3 *DDEC a hacer valer las disposiciones de esta Sección y, posterior a la vista*
 4 *mandatada para ese fin bajo esta Sección, revocar una Concesión bajo cualesquiera*
 5 *de las causales aquí dispuestas. El tribunal otorgará honorarios de abogados y*
 6 *costas a la persona u organización que lleve una acción bajo esta subsección y*
 7 *prevalezca.”*

8 Artículo 3.- Se enmienda la Sección 6020.10 de la Ley 60-2019, según enmendada,
 9 conocida como el “Código de Incentivos de Puerto Rico”, para que lea como sigue:

10 “Sección 6020.10- Informes

11 (a)

12 (d) *Todo Negocio Exento que posea un Decreto bajo este Código, acompañará su*
 13 *informe anual de cumplimiento con copia de sus formularios 940-PR y 1040-PR*
 14 *radicados ante el Internal Revenue Service del Gobierno Federal de Estados*
 15 *Unidos de América. De no haber radicado alguno de los formularios, el Negocio*
 16 *Exento acompañará su informe anual de cumplimiento con un affidavit en la cual*
 17 *detalle la justificación legal para la no presentación del formulario.*

18 ”

19 Artículo 4.- Separabilidad.

20 Si cualquier cláusula, párrafo, subpárrafo, oración, palabra, letra, artículo,
 21 disposición, sección, subsección, título, capítulo, subcapítulo, acápite o parte de esta Ley
 22 fuera anulada o declarada inconstitucional por un tribunal con jurisdicción para ello, la

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

17 Artículo 5.-Vigencia.

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