



22 de abril de 2021

Hon. Jesús Santa Rodríguez
Presidente
Comisión de Hacienda y Presupuesto
Cámara de Representantes
San Juan, PR 00901

RE: Memorial Explicativo RC 149

Estimado Presidente:

Saludos cordiales y el mejor deseo de éxito en sus funciones. Agradecemos la invitación de la Comisión de Hacienda y Presupuesto de la Cámara de Representantes, que usted tiene a bien dirigir, para poder ofrecer nuestros comentarios como organización sobre la Resolución de la Cámara de Representantes 149 (en adelante "RC 149" o la "medida"). El mismo propone:

"Realizar una investigación sobre todo asunto relacionado con la situación fiscal del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, el ritmo de cumplimiento de las exigencias del Plan Fiscal Comprensivo exigido por la legislación "PROMESA", las recaudaciones del Fondo General y los fondos especiales, el estimado de los recaudos e ingresos probables y el financiamiento mediante el uso de empréstitos; los estimados de ingresos, de inversiones y desembolsos de las corporaciones públicas; la legislación que liberalice o imponga contribuciones de cualquier tipo; la deuda pública del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y de las corporaciones públicas, así como las condiciones de pago para los empréstitos; la recaudación, custodia, depósito y contabilidad de los fondos públicos; la pre-intervención y el uso de los fondos públicos de acuerdo a los fines para los que se autorizaron; el estudio y la evaluación del Presupuesto General; las peticiones presupuestarias recomendadas por el Gobernador para los departamentos, corporaciones públicas, agencias y demás instrumentalidades públicas, tomando en consideración todos los ingresos y recursos del Estado, los de la entidad evaluada, incluyendo fondos federales, fondos especiales y donaciones, así como cualquier otro ingreso; y para otros fines relacionados."

La Cámara de Comercio de Puerto Rico (en adelante “CCPR”) es una asociación empresarial privada sin fines de lucro, con 108 años de establecimiento en Puerto Rico, que agrupa a más de 600 empresas además de asociaciones afiliadas, que representan aproximadamente 85,000 empleos. Es la portavoz de los negocios en Puerto Rico, representando a todas las actividades comerciales, industriales, profesionales y los que constituyen la base fundamental de la economía puertorriqueña. Nuestra misión es promover el fortalecimiento de la empresa privada y la integración multisectorial, para fomentar el desarrollo socioeconómico sostenible de Puerto Rico y una mejor calidad de vida.

La CCPR representa al comercio y la industria, sea esta grande o pequeña, de todos los sectores de la isla, con la intención de fortalecer el desarrollo de nuestros constituyentes, proveyendo conocimientos, representatividad multisectorial, y protegiendo los valores y fundamentos de la libre empresa. Desde este punto de vista hemos evaluado la medida ante nuestra consideración.

Para atender la diversidad de sectores y temas la CCPR cuenta con más de 40 Comités de Trabajo, entre los que se encuentra el Comité de Legislación y Cabildeo, el cual es presidido en estos momentos por el CPA Kenneth Rivera Robles, quien también presidió nuestra organización. Es un profesional de primer orden, abogado y conocedor de los temas que la Resolución propone analizar desde nuestra perspectiva empresarial.

La RC 149 de su autoría, establece que la ciudadanía necesita un aparato gubernamental comprometido con garantizar y brindar un servicio ágil, eficiente y de calidad, al menor costo posible ya que afecta cada faceta de nuestra vida individual, familiar y laboral.

La Exposición de Motivos plantea que la situación fiscal del País, las imposiciones contributivas y su fiscalización, el uso de los comprometidos recursos del erario, el gasto gubernamental, la deuda pública y la legislación de naturaleza económica, entre otras tantas áreas, tienen un impacto directo significativo en nuestra calidad de vida como individuos y como sociedad. Por lo cual, requieren nuestras recomendaciones al respecto.

Nuestros comentarios puntuales a continuación.

El Informe Económico de la Gobernadora 2019 publicado por la Junta de Planificación establece que el producto interno bruto total de Puerto Rico fue de \$105 mil millones. De dicha cantidad, \$47,440 millones (un 45%) fueron de manufactura. De acuerdo con el Departamento del Trabajo para dicho año fiscal teníamos 885,000 empleados en la isla y en manufactura eran 75,000 (un 8% del total). De acuerdo con el Informe Anual del DDEC a la Gobernadora y la Legislatura (2018-2019) (el “Informe Anual”) cuando consideramos el efecto multiplicador el total de empleos directos, indirectos e inducidos por el sector llegaba a 168,802 (un 19% del total). Mas aun el Informe Anual determinó

que el salario promedio en la industria fue de \$21.22 por hora lo que constituye salarios muy bien remunerados. El Informe Anual también concluyó que las compañías de manufactura con exención contributiva pagan el 32.3% de todos los impuestos de fondo general. El informe añade que, dichas empresas hicieron compras locales de \$438 millones que cuando se considera el efecto multiplicador, el impacto local es de \$903 millones. El informe también señala que las empresas con decretos de manufactura eran 2,106. De estos datos se desprende que tanto el producto interno bruto, nuestra fuerza laboral y nuestros recaudos contributivos tienen una dependencia sustancial en dicho sector.

Recientemente hemos enfrentado grandes retos para esta industria. El primer gran golpe fue la eliminación en 1995 del crédito contributivo federal que concedía la Sección 936. En ese momento el total de empleos locales era 1.051 millones y los correspondientes a manufactura eran 172,000 (un 16%). Lamentablemente estos empleos que se perdieron en Puerto Rico no regresaron a EEUU sino que terminaron principalmente en Asia y Europa.

En el 2010 se adopta la Ley 154 que impuso el arbitrio de 4% que representa un impuesto anual de \$2,000 millones a estas operaciones. Esta legislación fue aprobada de forma sorpresiva sin consultar a dicho sector, lo que causó gran malestar y desconfianza.

En el 2017 la Reforma Contributiva Federal (“TCJA” por sus siglas en inglés) impuso una carga contributiva adicional (conocida como el GILTI) a las subsidiarias foráneas de empresas de EEUU. El GILTI aplica a operaciones en Puerto Rico, lo que restó competitividad a la isla. Se nos mencionó que cuando visitamos el Congreso Federal para oponernos al GILTI no lo hicimos con un mensaje unificado. Los años recientes han planteado nuevos retos que incluyen los Huracanes Irma y María, los terremotos de enero del 2020 y la Pandemia del COVID-19. En el ámbito legal, se han cuestionado a nivel legislativo y judicial ciertos elementos esenciales del programa de incentivos como la naturaleza contractual de los decretos y la confidencialidad de la información provista. En cuanto a su efecto a nivel local, de acuerdo con el Informe Anual en su Tabla 18 ha ocurrido una reducción de 16,000 en los empleos reportados relacionados a las empresas con decreto desde el 2017. La Tabla 21 del Informe Anual refleja también una reducción en contribuciones pagadas (sin considerar el arbitrio impuesto por la Ley 154-2010) durante ese periodo de más de \$100 millones. En cuanto al arbitrio de la Ley 154-2020 el Plan Fiscal del Gobierno Central (7 de mayo de 2020) en su Exhibit 15 proyecta una reducción de \$630 millones que aproximadamente una tercera parte del recaudo actual. No todas esas reducciones se puede atribuir necesariamente a la TCJA pues también pasamos los huracanes, los terremotos y la Pandemia, pero no dejan de ser un factor preocupante.

La semana pasada el presidente Biden presentó su plan de infraestructura llamado American Jobs Plan (“AJP”) que pretende hacer sustanciales inversiones en esta área en

EEUU (incluyendo las posesiones). Esta propuesta tiene un costo estimado de \$2.3 billones (billón usado en castellano como millón de millones) y una duración de 8 años. Para sufragar esta propuesta el Presidente presentó una propuesta llamada The Made in America Tax Plan ("MIAT"). El MIAT se estima que recaudaría los \$2 billones requeridos por el AJP en un periodo de 15 años.

Bajo el MIAT, el Presidente Biden adopta varias de las propuestas hechas cuando era candidato a la presidencia las que discutiremos a continuación.

El Presidente Trump en el TCJA redujo la tasa contributiva máxima corporativa federal de 35% a 21%. Esta tasa aplicaba a las corporaciones organizadas en EEUU y las que llevan a cabo negocios en EEUU. El MIAT propone que se aumente la tasa a 28%.

Probablemente la propuesta más agresiva del MIAT es la que consiste en hacer un acuerdo a nivel mundial donde los países acuerden adoptar una Tasa Mínima Mundial ("TMM") de impuestos a nivel mundial. Ya OCDE había comenzado una campaña a estos efectos desde el 2019 bajo una iniciativa llamada *GloBE-Pillar Two*. El propósito subyacente de una TMM es eliminar lo que se conoce como *Race to the Bottom*. Esto ocurre cuando los países reducen tanto sus tasas contributivas para atraer inversión foránea hasta que deja de ser económicamente viable. No se ha divulgado la tasa contributiva aplicable, pero se han sugerido tasas entre 12% y 15%. Estas tasas son más altas que el 4% que actualmente usamos como regla general en Puerto Rico para la concesión de decretos contributivos.

Bajo el TCJA se estableció un impuesto llamado el Global Intangible Low Taxed Income ("GILTI"). El GILTI impone por lo general un impuesto de 10.5% en las ganancias atribuibles a intangibles generadas por subsidiarias foráneas de empresa de EEUU. Se pueden usar créditos por contribuciones pagadas a otros países en cómputo del GILTI. El TCJA también adoptó el Foreign-Derived Intangible Income ("FDII") que provee una tasa de tributación de 13.125% en el ingreso de intangibles generado en EEUU. El propósito era que las empresas tratando de evitar el GILTI por operaciones en el extranjero pagaran el FDII por operaciones en EEUU.

El MIAT propone aumentar la tasa del GILTI de 10.5% a 21%, esta aplicaría a todo el ingreso y no a la ganancia de intangibles, haría más difícil el uso de créditos por impuestos foráneos y eliminaría el FDII pues dicen no ha funcionado. El MIAT cita varios estudios (de Beyer (2019) y Atwood (2020) sobre la ineffectividad del FDII, pero también hay estudios como el de Singh y Mathur (2019) que lo defienden. A varias empresas multinacionales que operan en Puerto Rico les aplica el GILTI, por lo que este tema nos resulta sumamente relevante.

Las propuestas del MIAT nos obligan a repensar nuestro modelo económico que pone gran peso en la concesión de beneficios contributivos. Los cambios propuestos al GILTI

van a aplicar a varias entidades que ya están haciendo operaciones en Puerto Rico y que harán sus ajustes si el MIAT es aprobado.

Resulta necesario integrarnos a las conversaciones con el Tesoro Federal y el Congreso Federal para que estas propuestas no resulten perjudiciales para Puerto Rico. Incluso sería favorable si nos dispensaran de algunos de estos cambios. Sin embargo, esto se intentó en el 2017 con el TCJA y no se pudo conseguir.

Tanto los cambios al GILTI como la posible adopción de una TMM obligarán a las empresas a reevaluar sus operaciones locales. Puerto Rico debe estar preparado para esas discusiones que incluyen cómo podemos mejorar nuestra competitividad resaltando y mejorando otros atributos que no sean necesariamente de naturaleza contributiva.

En los últimos años se han mencionado propuestas contributivas para incentivar dicho sector. Está el HR 6648 Territorial Economic Recovery Act de la Comisionada Residente de USVI, Stacey Plaskett que busca eximir a las posesiones de la obligación contributiva de GILTI. Este proyecto provee alivios no solo para la manufactura con márgenes reducidos, sino que también favorece las que dependen mucho de intangibles. Esto nos permitiría ir tras operaciones localizadas en Alemania, Irlanda, Bélgica y Suiza. Además, serviría como incentivo para que las operaciones intensivas en el uso de intangibles que están aquí expandan sus actividades locales. Ha recibido críticas por tener cierto parecido con la Sección 936. También se presentó la semana pasada el HR 2653 el Medical Manufacturing, Economic Development and Sustainability Act, de la Comisionada Residente que pretende dar unos créditos contributivos por pagos de salarios, gasto de depreciación y compras. El proyecto de la Comisionada tiene la ventaja de que aplica CFCs o corporaciones de EEUU localizadas en zonas en dificultades económicas ("distressed zones"). Estas zonas podrían estar en estados o posesiones lo que podría facilitar la obtención de endosos en el Congreso. Este proyecto tiene la limitación de que puede que no sea tan favorable para operaciones con muchos intangibles como muchas que ya están en la isla. Las propuestas proveen beneficios contributivos federales así que ambas representarían un costo para gobierno federal. Ambas proveen un beneficio contributivo pero para sectores diferentes por lo tal vez la propuesta final a ser presentada debe ser una combinación que atienda ambos grupos de forma simultanea mediante una legislación que combine ambos beneficios.

La primera es conseguir que se exima a Puerto Rico o al menos se dé un trato preferencial de la aplicación del GILTI. La segunda es identificar zonas en dificultades económicas ("Distressed Zones") y conceder créditos contributivos por los gastos incurridos localmente en salarios, depreciación y compras.

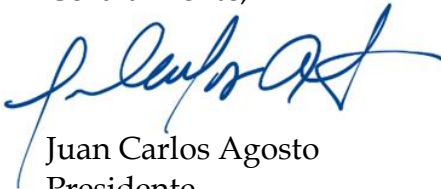
Recientemente la Junta de Supervisión Fiscal comisionó un estudio a Boston Consulting Group sobre la situación de Puerto Rico ante el panorama actual. Los hallazgos del estudio incluyen:

1. Entre las ventajas de Puerto Rico se reconoce la experiencia y desempeño notable de su fuerza laboral. También se reconoce la disponibilidad de facilidades.
2. Entre los riesgos que enfrentamos es que no estamos cerca de ecosistemas de manufactura (donde se hace de forma intensiva investigación y desarrollo), riesgos ambientales, y un elemento de falta de certeza contributiva.
3. Es importante enfocar esfuerzos en operaciones que ya cuentan con presencia local o parte de su cadena de suministros ("supply chain") ya está en la isla.
4. De acuerdo con el estudio los incentivos de las "Distressed Zone" tendrían mayor impacto económico y en empleomanía que la eliminación del GILTI. (Esta parte del estudio me preocupa un poco pues ellos estiman que el aumento en empleos adicionales sería de 3,000 lo cual nos parece un poco bajo.)
5. Debemos hacer un esfuerzo de mercadeo de forma unificada y coordinada, enfatizando nuestras ventajas y siendo estratégico en las empresas que vamos a visitar.
6. Hay que insertarse en las discusiones en los foros federales para asegurar la inclusión favorable de la isla en estas iniciativas.

Entendemos resulta sumamente importante actuar ahora pues resultaría devastador que se repitiera el golpe económico que sufrimos cuando se eliminó la Sección 936.

Quedamos a las órdenes de esta Honorable Comisión para este o cualquier otro asunto sobre el particular.

Cordialmente,



Juan Carlos Agosto
Presidente

Cámara de Comercio de Puerto Rico