



GOBIERNO DE PUERTO RICO

Departamento de Hacienda

Subsecretario de Hacienda | Lcdo. Ángel L. Pantoja-Rodríguez | sechacienda@pr.gov

VÍA CORREO ELECTRÓNICO

(hemartinezotero@gmail.com)

(cgomez@camaraderepresentantes.org)

6 de abril de 2021

Hon. Jesús Santa Rodríguez
Presidente
Comisión de Hacienda y Presupuesto
Cámara de Representantes

Re: Proyecto de la Cámara 28

Estimado señor presidente:

Hacemos referencia a su solicitud de comentarios en torno al Proyecto de la Cámara 28 (P. de la C. 28), el cual se titula de la siguiente manera:

Para crear la "Ley de Incentivos a Líneas Aéreas"; establecer el Fondo de Incentivos a Líneas Aéreas y para el Desarrollo del Acceso Aéreo adscrito al Departamento de Desarrollo Económico y Comercio, tasa fija de contribución sobre ingresos, exención de contribuciones sobre la propiedad mueble e inmueble, exención sobre patentes y otras contribuciones municipales y exención sobre arbitrios estatales, con el propósito de proveer incentivos dirigidos a aumentar la cantidad de rutas aéreas directas a Puerto Rico desde y hacia ciudades estratégicas con el fin de impulsar el desarrollo económico de Puerto Rico; para asignar fondos; y para otros fines relacionados.

I.

El P. de la C. 28 establece que el Gobierno de Puerto Rico ha reconocido que el acceso aéreo es crítico para nuestro desarrollo económico, y que es crucial para mantener y fortalecer nuestra posición como "hub" del Caribe. A su vez, establece que el acceso aéreo es crítico para promover actividad turística, de inversión o comercial. Conforme a ello, y dada la importancia estratégica del desarrollo del acceso aéreo y con miras a recuperar y aumentar el número de pasajeros aéreos desde y hacia Puerto Rico, la medida legislativa propone el establecimiento de incentivos a líneas aéreas para promover el desarrollo del acceso aéreo.



Así, la medida pretende promover la competitividad de Puerto Rico mediante el fortalecimiento del acceso aéreo, y busca proveer una estabilidad en los incentivos a líneas aéreas y garantizar la competitividad de la Isla. Con ello, se espera desarrollar e implantar una estrategia proactiva de acceso aéreo con metas definidas que persigan: (1) fortalecer el acceso aéreo a ciudades claves en los Estados Unidos continentales; (2) mejorar el acceso aéreo internacional; y (3) fortalecer el acceso aéreo al Caribe.

En particular, el P. de la C. 28 aspira implantar la Ley de Incentivos de Líneas Aéreas, con el fin de crear el Fondo de Incentivos a Líneas Aéreas y para el desarrollo del Acceso Aéreo, el cual estará administrado por la Compañía de Turismo. Además, ofrecerá a los negocios elegibles que posean un decreto bajo las disposiciones de esta medida, una tasa contributiva fija de contribución sobre los ingresos de transporte aéreo, por un periodo de veinte (20) años a partir de la fecha de efectividad de su decreto. Los negocios elegibles también gozarán de una reducción en el pago de patentes municipales y estarán exentos de cualquier arbitrio impuesto en el Subtítulo C de la Ley Núm. 1-2011, según enmendada, conocida como el "Código de Rentas Internas para un Nuevo Puerto Rico".

Así las cosas, el referido proyecto de ley, también busca servir como apoyo a los esfuerzos de promoción y mercadeo del destino de Puerto Rico mediante un programa de incentivos dirigido a las líneas aéreas. Lo anterior, con el propósito de promover la competitividad de Puerto Rico mediante un fortalecimiento del acceso aéreo, y así garantizar la competitividad de la Isla.

II.

El Departamento de Hacienda (Departamento) nace en virtud de la Sección 6 del Artículo IV de la Constitución de Puerto Rico. Conforme a ello, nuestra ley suprema nos delegó la responsabilidad de administrar las leyes tributarias y la política fiscal de la isla, de una manera eficiente para así maximizar los recursos del erario. Por tanto, el Departamento funge como el principal recaudador de fondos públicos y, consecuentemente, el principal agente fiscalizador de Puerto Rico.

Así las cosas, nuestro Departamento tiene dentro de su haber la administración de las leyes y política pública contributiva a través de la Ley Núm. 1- 2011, según enmendada, conocida como "Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011", la Ley Núm. 230 - 1974, según enmendada, conocida como "Ley de Contabilidad de Gobierno de Puerto Rico" y cualquier ley de materia contributiva incumbente al Departamento.

Cónsono con nuestro propósito y pericia, el Departamento tiene la responsabilidad de asesorar a la Rama Legislativa sobre aquellas medidas que tengan un impacto sobre el Fondo General; específicamente, aquellas que pudieran afectar de algún modo los recaudos e ingresos. Por otra parte, cuando los proyectos pudieran tener un potencial impacto en los gastos, tales como distribuciones presupuestarias, quien ostenta la pericia

para emitir comentarios es la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP). En la alternativa, de tener un potencial impacto en el plan fiscal de nuestro gobierno, la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico (AAFAF) es el ente con la pericia y potestad para realizar una evaluación y análisis a estos fines.

En particular, el área medular de competencia de la AAFAF radica en la asesoría financiera y funciones de agente fiscal, en lo concerniente a medidas que impacten el cumplimiento con: (i) el Plan Fiscal para Puerto Rico, según certificado el 27 de mayo de 2020, por la JSAF; (ii) planes certificados para las instrumentalidades públicas declaradas cubiertas bajo la Ley PROMESA¹; y (iii) el Presupuesto certificado por la JSAF para el presente año fiscal.

De igual forma, de conformidad con el Boletín Administrativo Núm. OE-2021-018, el Gobernador de Puerto Rico, Hon. Pedro R. Pierluisi designó al Secretario de Hacienda como Principal Oficial Financiero del Gobierno de Puerto Rico (Chief Financial Officer o CFO). Dicha Orden, centraliza en la figura del CFO, todas las funciones de gestión financiera en Puerto Rico, con el apoyo y el asesoramiento de la AAFAF y de la OGP.

III.

Luego de analizar las disposiciones provistas en el P. de la C. 28, la intención legislativa, así como nuestros deberes ministeriales, procedemos a exponer nuestros comentarios.

Dentro de los asuntos pertinentes a nuestro Departamento, la medida establece los siguientes incentivos a los portadores de servicios de transportes aéreos:

- Artículo 7: Establece una tasa fija de contribuciones para las líneas aéreas de 4% en general, 3% si opera en Vieques y 2% si opera en Culebra.
- Artículo 8: Entre otras cosas, establece que los accionistas, socios o miembros de un negocio exento no estarán sujetos a contribución sobre ingresos sobre distribuciones de dividendos o beneficios de las utilidades y beneficios provenientes de los Ingresos de transporte aéreo de dicho Negocio Exento. Las distribuciones subsiguientes de las utilidades y beneficios provenientes del ingreso de transporte aéreo que lleva a cabo cualquier entidad también estarán exentas de toda tributación.
- Artículo 11: Los Negocios Exentos estarán exentos (con ciertas excepciones) de cualquier arbitrio impuesto bajo el Subtítulo C del Código durante el periodo de exención establecido en el Decreto, con respecto a aquellos artículos adquiridos

¹ Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act, Pub. L. No. 114-187, 48 USC § 2101 (2016).



y utilizados por el Negocio Exento en relación con las actividades cubiertas por su Decreto.

De entrada, es importante destacar que esta medida fue presentada en la decimoctava Asamblea Legislativa el 2 de enero de 2017, y casualmente, se le asignó la misma numeración que a la presente medida, el Proyecto de la Cámara 28 de la 18va. Asamblea Legislativa. Como parte del trámite legislativo, el 8 de diciembre de 2017, la misma fue aprobada en la Cámara de Representantes. Posteriormente, el 10 de diciembre de 2017, fue aprobada con enmiendas en el Senado. Debido a que la Cámara de Representantes no concurrió con las enmiendas, se conformó un Comité de Conferencia para atender la misma, y esto fue el último trámite legislativo de la misma.

Ahora bien, posterior a este trámite, el 1 de julio de 2019, se aprobó el Proyecto de la Cámara 1635, lo que hoy es la Ley Núm. 60-2019, conocida como "Código de Incentivos de Puerto Rico" (Código de Incentivos). Este fue aprobado con el fin de consolidar las decenas de decretos, incentivos, subsidios, reembolsos, o beneficios contributivos o financieros existentes, promover el ambiente, las oportunidades y las herramientas adecuadas para fomentar el desarrollo económico sostenible de Puerto Rico. Asimismo, buscaba establecer el marco legal y administrativo que regiría la solicitud, evaluación, concesión o denegación de incentivos por parte del Gobierno de Puerto Rico, así como fomentar la medición eficaz y continua de los costos y beneficios de los incentivos que se otorguen para maximizar el impacto de la inversión de fondos públicos, entre otros fines.

Con la aprobación del Código de Incentivos, entendemos que esta medida pudiera ser inofensiva. Por ejemplo, en lo pertinente, la Sección 2110.01 del Código de Incentivos dispone en el párrafo (1) de su apartado (b) que el ingreso neto proveniente de aquellas actividades elegibles descritas en el apartado (a) de esta Sección, relacionadas a portadores aéreos, estarán exento durante todo el período del Decreto correspondiente. Debido a esto, las tasas contributivas que pretende atender esta medida ya fueron legisladas mediante el Código de Incentivos².

De hecho, previo al Código de Incentivos, los incentivos a la industria aérea se regían por la Ley Núm. 135 de 9 de mayo de 1945, según enmendada, conocida como "Ley de Exención Contributiva a Portadores Públicos de Servicios de Transporte Aéreo" (Ley Núm. 135). Esta ley eximía del pago de ciertas contribuciones a los portadores públicos dedicados al servicio de transporte aéreo. No obstante, y a tono con el párrafo anterior, La Ley Núm. 135 fue sustituida por el Código de Incentivos.

² Véase, Ley Núm. 60 – 2019 (13 LPRA § 46051), a las págs. 163-164.

Sobre esto, la Sección 6070.02 del Código de Incentivos establece que los beneficios otorgados por la Ley Núm. 135 podían ser reclamados durante años contributivos comenzados antes del 1 de enero de 2020. Los beneficios aplicables con posterioridad a dicha fecha son los dispuestos mediante la Sección 2110.01 del Código de Incentivos.

En caso de que la intención sea extender beneficios adicionales a los ya dispuestos mediante el Código de Incentivos, debemos aclarar que el Plan Fiscal certificado el pasado 27 de mayo de 2020 por la Junta de Supervisión Fiscal creada al amparo del Puerto Rico, Oversight, Management, and Economic Stability Act ("PROMESA"), requiere que todas las iniciativas y propuestas contributivas sean fiscalmente neutrales. Por lo que cualquier medida que proponga créditos o beneficios contributivos, debe incluir también un mecanismo de recobro. En el caso del P. de la C. 28, no se incluye un estudio o análisis que contabilice el método de recobro que sustituya el ingreso que se dejará de recibir tras su aprobación.

Por lo tanto, una medida de esta naturaleza debe ser evaluada en armonía con el Plan Fiscal y el impacto que la misma pudiera tener en las proyecciones de recaudos en. Por ello, es importante que, previo a recomendar que se continúe con su trámite legislativo, se identifiquen alternativas que cumplan con el Plan Fiscal Certificado.

Según lo antes expuesto, entendemos que esta medida resulta inoficiosa ya que su propósito, según redactada, está acogido en el ya establecido Código de Incentivos. Sin embargo, de pretender extender los beneficios o establecer otros, puntualizamos que ello pudiera representar un gasto tributario que no ha sido contemplado en el Plan Fiscal y, tal como redactada, no sería cónsono con el principio de neutralidad fiscal. De ser así, recomendaríamos que la AAFAF evalúe este proyecto de ley a tenor con el Plan Fiscal. De igual modo, recomendamos que la medida sea evaluada por la OGP.

Finalmente, por las disposiciones de la medida, recomendamos que la misma sea evaluada por el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio, para que pueda abundar en torno a los incentivos disponibles actualmente mediante el Código de Incentivos para la industria que esta medida pretende promover.

IV.

Esperamos que los comentarios aquí provistos le sean de utilidad a esta Comisión. Si durante el trámite legislativo surge algún otro asunto que se encuentre dentro de la pericia de nuestro Departamento, no dude en comunicarse con nosotros para asistirle.

Cordialmente,



Lcdo. Ángel L. Pantoja-Rodríguez
Subsecretario