GOBIERNO DE PUERTO RICO
Departamento de Hacienda
Secretario de Hacienda | Francisco Parés Alicea | sechacienda@hacienda.pr.gov

7 de abril de 2021

Hon. Juan Zaragoza Gómez
Presidente
Comisión de Hacienda, Asuntos Federales
y Junta de Supervisión Fiscal
Senado de Puerto Rico
Apartado 9023431
San Juan, Puerto Rico 00902-3431

Re: Proyecto del Senado 132

Estimado señor Presidente:

Hacemos referencia a su solicitud de comentarios en torno al Proyecto del Senado 132, que pretende realizar una serie de enmiendas de carácter contributivo. En específico, la medida en discusión se titula de la siguiente manera:

> Para añadir una Sección 1051.16 a la Ley 1-2011, según enmendada, conocida como "Código de Rentas Internas para un Nuevo Puerto Rico" a los fines de crear un Crédito Contributivo por Oportunidad de Empleo, con el propósito de conceder un crédito contributivo no reembolsable a todo contribuyente que emplee a participantes del Programa de Asistencia Nutricional (PAN); Programa de Ayuda para Familias Necesitadas (TANF, por sus siglas en inglés); programa de adiestramiento bajo la Ley de Oportunidad y de Innovación de la Fuerza Laboral (WIOA, por sus siglas en inglés); residentes de residenciales públicos o comunidades especiales, o exconvictos; autorizar a agencias y departamentos la adopción de reglamentos; y para otros fines relacionados.

I.

Según establece la Exposición de Motivos de la presente pieza legislativa, los estimados más recientes del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (DTRH) muestran una disminución en el nivel de empleo y un aumento en el número de desempleados. Específicamente, se estima que el número de empleados ronda los 949,000 mientras los desempleados suman 88,000. La tasa de desempleo se ubica en un 8.5%.

De igual modo, la medida indica que la Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia (ADSEF) reportó, para diciembre de 2019, un total de 1,303,587 participantes del Programa de Asistencia Nutricional (PAN). Por su parte, unas 53,649 personas se

beneficiaron del Programa de Ayuda para Familias Necesitadas (TANF, por sus siglas en inglés).

De este modo, esta medida pretende fomentar la creación de empleos exclusivos para personas con menguadas oportunidades laborales, y que, por ende, han estado obligados a recurrir a programas de beneficencia social. Ello, con el fin de explorar alternativas dirigidas a frenar la situación socioeconómica que enfrentan miles de familias.

Para esto, la presente medida pretende establecer un Crédito Contributivo por Oportunidad de Empleo para los patronos sobre los salarios pagados sobre cada empleo creado, y ocupado por un individuo participante de variados programas de beneficencia social. Esto, con la expectativa de que los individuos tengan la oportunidad de obtener un empleo digno para superar sus limitaciones económicas.

Finalmente, la medida reconoce que el Gobierno de manera inmediata pudiera registrar una merma en sus ingresos por contribuciones dejadas de percibir. No obstante, argumenta que, a largo plazo, captará nuevos recursos, toda vez que cada persona que logre un empleo estará adquiriendo poder adquisitivo, y, por tanto, aumentando sus niveles de consumo que inevitablemente incluye el pago de impuestos al erario.

Expuesto el propósito y alcance de la medida, procedemos a exponer nuestro análisis.

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.

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 PROMESA[1]; 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 revisar y evaluar el proyecto de ley, procedemos a presentar la posición de nuestra agencia. Aunque la misma tiene un aspecto de beneficio social, el enfoque de nuestra evaluación se realiza dentro de la perspectiva contributiva, asunto que se encuentra como parte de nuestro deber ministerial.

El Artículo 1 de la medida añade una Sección 1051.16 al Código para conceder un crédito contra la contribución que no excederá el cuarenta por ciento (40%) o seis mil dólares ($6,000) lo que sea menor, sobre los salarios pagados a individuos empleados elegibles. Para ser elegible, el individuo debe haber trabajado más de 200 horas para la entidad y ser parte de las siguientes categorías:

1. Participantes del PAN;
2. Participantes del TANF;
3. Participantes del programa de adiestramiento establecido por la Ley de Oportunidad y de Innovación de la Fuerza Laboral;
4. Residentes de residenciales públicos o comunidades especiales; y
5. Exconvictos

Procedemos a analizar el impacto fiscal que la medida puede representar. Ahora bien, para el mismo, utilizaremos la información sobre los participantes de los programas adscritos al Departamento de la Familia. A pesar de realizar una búsqueda sobre la información de los otros participantes, la misma no estuvo disponible.

Para el estimado, utilizaremos el supuesto que una persona por grupo familiar busque empleo. A tenor con información publicada por el Departamento de la Familia, podemos concluir que existen aproximadamente 700,000 familias disfrutando de algunos de los beneficios que esta medida pretende beneficiar. Con el fin de realizar un estimado conservador, utilizaremos el supuesto de que un 10 por ciento de estas familias se empleen bajo los parámetros de este proyecto, esto representa unas 70,000 familias. Para efectos del cálculo, vamos a considerar un sueldo de $7.25 la hora. Con ello, procederemos a evaluar distintos escenarios.

Escenario 1: Mínimo de horas

Consideraremos que los salarios pagados equivalen al mínimo de doscientas (200) horas anuales por cada individuo elegible para un mismo año contributivo. Este mínimo de 200 horas a $7.25, representa un ingreso de $1,425 por año contributivo y un crédito de $570, o el 40% del ingreso.

Para nuestro estimado, asumiremos que un diez por ciento (10%) de las familias logre emplearse. Para un total de 70,000 familias, el total de crédito anual de $570 por familia se estima en $39.9 millones.

Escenario 2 : Máximo de horas

Para este estimado, consideraremos que el individuo elegible trabaja una jornada completa de trabajo, para un total de 2,080 horas al año. Estas horas, pagadas al mínimo de $7.25 por hora, asciende a $15,080 por año contributivo.

Para nuestro estimado, asumiremos que un diez por ciento (10%) de las familias logre emplearse. Para un total de 70,000 familias, el total de crédito anual $6,000 por familia, por ser el máximo de crédito permitido y ante el hecho que el 40% excede dicha cantidad, se estima en $420 millones.

Enfatizamos que este estimado sólo considera los participantes de programas adscritos al Departamento de la Familia. El mismo debe ser mayor en la medida que se incluyan los participantes adicionales, como señalamos anteriormente.

Es pertinente aclarar que la presente pieza legislativa contiene disposiciones contributivas que tienen un efecto directo de reducir los recaudos al Fondo General en un cuarenta por ciento (40%), en particular, los recaudos de contribución sobre ingresos. A su vez, indica que pudiera tener un efecto positivo leve de recibir contribuciones de hasta un sesenta por ciento (60%) de esos nuevos ingresos. Ahora bien, debido a que esto dependerá de la tasa contributiva de este sector y su tributación, no podemos razonablemente determinar el potencial impacto positivo que la medida alega.

Aclaramos que no todo individuo que genere ingresos viene obligado a pagar una contribución. Si el ingreso neto sujeto a contribución es de $9 mil o menos, su obligación contributiva es 0, por lo que el erario no estaría percibiendo ingresos adicionales. Ahora bien, no podemos responsablemente estimar el efecto que este ingreso pudiera tener sobre el IVU porque el mismo depende de un sinnúmero de variables que nos imposibilita realizar un cálculo adecuado.

Finalmente, es meritorio aclarar que los patronos no están desprovistos de un remedio contributivo sobre los salarios que pagan a los empleados en tanto los mismos representan un gasto del negocio. Estos salarios se pueden tomar como deducción en sus planillas. De hecho, es meritorio aclarar que la Ley 257-2018 enmendó el Código para aumentar la deducción de salarios pagados y reportados en el comprobante de retención a un 125%.

IV.

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 de la medida ante nuestra consideración, la misma no incluye un estudio o análisis que contabilice un recobro que sustituya el ingreso que se dejará de recibir tras su aprobación.

Sin embargo, 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 él contenidas. 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. Entendemos que la medida 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.

Es importante que esta Asamblea Legislativa recuerde que todo cambio contributivo debe aplicar para un año contributivo subsiguiente. Ello, en consideración a que la programación de las planillas se hace durante el año contributivo previo. De aprobar cambios contributivos en el año corriente, se estaría afectando la programación ya realizada de esa planilla.

Finalmente, por las disposiciones de la medida desde su aspecto social, recomendamos que la misma sea evaluada por el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, el Departamento de la Familia, el Departamento de la Vivienda, la Administración de Vivienda Pública. A su vez, por sus implicaciones fiscales, la misma debe ser evaluada por la OGP y la AAFAF.

V.

Por todo lo antes expuesto, y en atención a que ya existen beneficios contributivos dispuestos en el Código que atienden la intención legislativa de esta medida, no nos encontramos en posición de recomendar la continuación del trámite legislativo el proyecto de referencia. Si durante el trámite legislativo surge algún asunto que se encuentre dentro de la pericia de nuestra agencia, no dude en comunicarse con nosotros para asistirle.

Esperamos que estos comentarios sean de utilidad a esta Honorable Comisión y nos reiteramos a su disposición de necesitar información adicional.

Cordialmente,

Ángel L. Pantoja-Rodríguez
Subsecretario