

# ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

19<sup>na</sup> Asamblea  
Legislativa

3<sup>era</sup> Sesión  
Ordinaria

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### P. de la C. 1394

9 DE JUNIO DE 2022

Presentado por los y las representantes *Márquez Reyes* y *Nogales Molinelli*

Referido a

#### LEY

Para enmendar la Sección 1030.01 de la Ley 60-2019, según enmendada, conocida como el 'Código de Incentivos de Puerto Rico, a los fines de aumentar los requisitos de creación de empleos bajo la Ley y establecer estándares mínimos de salarios y beneficios laborales para asegurar que los incentivos del Código redunden en más y mejores empleos para los puertorriqueños y puertorriqueñas; 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 cifra 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. Recientemente, un estudio de la organización titulado “Gastos fiscales en Puerto Rico: desafíos internos y perspectiva mundial” reveló que Puerto Rico rebasa 29 jurisdicciones de Estados Unidos y de 92 países a nivel global con respecto al impacto fiscal que tienen los incentivos contributivos que ofrece relativo al tamaño de su economía, usando las cifras tanto de Producto Interno Bruto (21 por ciento) como el Producto Nacional Bruto (31 por ciento).<sup>1</sup>

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

---

<sup>1</sup> *Puerto Rico encabeza la lista de jurisdicciones con mayor proporción de gastos fiscales a nivel global*, EL VOCERO, 3 de mayo de 2022, disponible en [https://www.elvocero.com/economia/finanzas/puerto-rico-encabeza-la-lista-de-jurisdicciones-con-mayor-proporci-n-de-gastos-fiscales-a/article\\_92a21d2c-cb1d-11ec-8d1d-6f3ddf44c11d.html](https://www.elvocero.com/economia/finanzas/puerto-rico-encabeza-la-lista-de-jurisdicciones-con-mayor-proporci-n-de-gastos-fiscales-a/article_92a21d2c-cb1d-11ec-8d1d-6f3ddf44c11d.html) (accesado 9 de mayo de 2022).

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.

El estudio “The employment and output impact of the 2012 Acts 20, 22 and 73”,<sup>2</sup> comisionado al economista José Caraballo Cueto por el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC), encontró que las leyes de incentivos vigentes en ese momento hacían una modesta contribución a las estadísticas de empleo y producción total en Puerto Rico. Consecuentemente, las recomendaciones del informe incluyen exigir una mayor creación de empleos a los beneficiarios de estos incentivos. Existe una patente necesidad de invertir en nuestra gente, para crear oportunidades de empleo que permitan ampliar la participación de los puertorriqueños y puertorriqueñas en el mercado laboral.

Así las cosas, la presente Ley realiza unas enmiendas al Código de Incentivos para adoptar mejores prácticas en torno a los incentivos contributivos. Primero, con el fin de fortalecer nuestro desarrollo económico mediante la creación de empleos, se aumentan los requisitos de creación de empleos para beneficiarse de un decreto, que mediante el Código se habían reducido. Con esto en consideración, se aumenta de (1) a diez (10) el requisito de creación de empleos para negocios de servicios y de tres (3) a quince (15) para la industria de manufactura. Estos requisitos abonarán a que el gobierno tenga certeza de que los ingresos que no está devengando lo están utilizando correctamente los beneficiarios de los incentivos, expandiendo su huella empresarial y fuerza laboral y no meramente aumentando sus potenciales ganancias.

Segundo, se estipula que los empleos a ser creados deben ofrecer una compensación al menos cincuenta por ciento (50%) mayor al salario mínimo vigente en Puerto Rico, deben ofrecer una acumulación de licencia de vacaciones y enfermedad justa, indistintamente de la antigüedad del empleado o empleada o del tamaño de la empresa, y deben ofrecer una buena cobertura de seguro médico. De esta manera, garantizamos que los empleos creados sean empleos de calidad y evitamos que los beneficiarios de estos decretos se aprovechen del gobierno doblemente, creando empleos con beneficios

---

<sup>2</sup>José Caraballo Cueto, *The Employment and Output Impact of Acts 20, 22, and 273*, disponible en <https://www.ddec.pr.gov/images/DEDC%20The%20Employment%20and%20Output%20Impact%20of%20Act%2020%202022,%20and%2020273.pdf> (última visita 16 de marzo de 2022).

subestándares que impulsen a sus empleados y empleadas a necesitar de ayudas gubernamentales para su sustento.

Mediante la presente Ley, esta Asamblea Legislativa afirma que su compromiso y principal objetivo económico es la creación de más y mejores empleos dignos para nuestra clase trabajadora y que los recursos de desarrollo económico del Estado deben enmarcarse en función de ese objetivo.

*DECRÉTASE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:*

1 Artículo 1.- Se enmienda la Sección 1030.01 de la Ley 60-2019, según enmendada,  
2 conocida como el “Código de Incentivos de Puerto Rico”, para que lea como sigue:

3 “Sección 1030.01- Creación de Empleos

4 (a) . . . .

5 (b) Todo Negocio Exento con un volumen de negocio anual, real o proyectado, mayor  
6 a tres millones de dólares (3,000,000.00), deberá mantener, durante la vigencia de  
7 la concesión, sujeto a lo dispuesto en el apartado (d) de esta Sección, al menos:

8 (1) Diez (10) **[Un (1)]** empleados directos a tiempo completo, si el  
9 decreto fue concedido bajo las disposiciones del Capítulo 3  
10 del Subtítulo B, del Capítulo 4 del Subtítulo B y del Capítulo 5 del  
11 Subtítulo B.

12 (2) Quince (15) **[Tres (3)]** empleados directos a tiempo completo,  
13 si el decreto fue concedido bajo las disposiciones de Capítulo  
14 6 del Subtítulo B.

15 (3) Todo decreto otorgado bajo las disposiciones de otra Sección  
16 o capítulo de este Código no tendrá un requisito de creación

1 de empleos, salvo que el Secretario imponga un requisito de  
2 empleos para la otorgación de determinada Concesión, considerando  
3 los mejores intereses de Puerto Rico.

4 . . . .

5 (e) *Estándares Mínimos Para Salarios y Beneficios - Ningún Negocio Exento será elegible*  
6 *para una Concesión a menos que esa entidad:*

7 (a) *Le pague a todos(as) sus empleados(as) directos(as) un salario que, como mínimo,*  
8 *sea cincuenta por ciento (50%) mayor que el Salario Mínimo Estatal prevaleciente*  
9 *según establecido por la Ley 47-2021 y subsiguientemente por la Comisión Evaluadora*  
10 *de Salario Mínimo, según las disposiciones de la Ley 47-2021;*

11 (b) *Le ofrezca a todos(as) sus empleados(as) directos(as) a tiempo completo un mínimo*  
12 *de acumulación de licencia de vacaciones a razón de un día y un cuarto (1 ¼) por cada*  
13 *mes trabajado y un mínimo de acumulación de licencia de enfermedad a razón de un*  
14 *día (1) por cada mes trabajado;*

15 (b) *Le ofrezca a todos(as) sus empleados(as) directos(as) a tiempo completo un beneficio*  
16 *de plan de seguro médico para el cual el Negocio Exento como patrono aporte, como*  
17 *mínimo, noventa por ciento (90%) de la prima mensual, y en el cual la cubierta cubra*  
18 *al menos noventa por ciento (90%) de los costos de visitas médicas, cuidado de*  
19 *emergencias, cirugía y recetas farmacéuticas, con un deducible anual que no rebase los*  
20 *trescientos dólares (\$300.00) para los servicios cubiertos a los que aplique un deducible.*

21 [(e)] (f) . . . .

22 [f] (g) . . . .”

1       Artículo 2.- Separabilidad.

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

21       Artículo 3.-Vigencia.

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