



24 de octubre de 2018

Hon. Migdalia Padilla-Alvelo
Presidenta
Comisión de Hacienda
Senado de Puerto Rico

Estimado señor Presidente:

Agradecemos la oportunidad de ofrecer comentarios sobre el Proyecto del Senado 1041 (en adelante “el Proyecto”). El Proyecto propone enmendar la “Ley de Contribución Municipal Sobre la Propiedad de 1991” (en adelante “la Ley de Propiedad”) con el fin de derogar la contribución impuesta por dicho estatuto sobre la propiedad mueble.

La Cámara de Comercio de Puerto Rico (en adelante “CCPR”) es una entidad sin fines de lucro, que agrupa a más de 1,000 empresas además de asociaciones afiliadas. 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.

La Exposición de Motivos del Proyecto plantea que es necesario asegurar el bienestar, el orden social, la salud, la sostenibilidad de la economía, la seguridad alimentaria y la vida de cada ser humano ubicado en Puerto Rico. A esos fines se propone la eliminación del impuesto sobre la propiedad mueble a partir del 1 de enero de 2019.

I. Situación Actual

El año pasado varios sectores han expresado su preocupación sobre la contribución de propiedad mueble sobre el inventario y su efecto sobre los niveles de inventario disponible en Puerto Rico. El paso del huracán María nos hizo a todos mirar desde una nueva perspectiva el sistema contributivo de Puerto Rico, incluyendo los impuestos municipales y estatales. En aquel momento, aún no se había presentado el proyecto de reforma contributiva y esperábamos que este asunto fuera atendido dentro de ese proyecto.

Casi un año después del paso del huracán María y a la expectativa de que cualquier día nos pueda afectar otro desastre similar, entendemos que esta coyuntura debe ser aprovechada para atender este impuesto tan nocivo que ha creado dificultades por años a los negocios en Puerto Rico.

Por muchos años el sector de negocios, particularmente los detallistas y comercios al detal han levantado la voz sobre la peligrosidad del impuesto sobre el inventario que actualmente pagan ya que el mismo desincentiva que se mantenga inventario en Puerto Rico al requerir su pago aun cuando los productos no se han vendido. Ello, sumado a nuestra situación geográfica, ocasionó el anticipado escenario que enfrentamos en el que los comercios tuvieron dificultades abasteciéndose y cumpliendo con las necesidades básicas de los puertorriqueños por falta de inventario disponible y dificultades en la cadena de distribución. Si hoy llegara un fenómeno similar, es posible que enfrentásemos la misma situación de escasez de mercancía y dificultad para atender las necesidades de alimentos básicos de la ciudadanía. Por ello, hacemos constar nuevamente nuestra oposición a este impuesto y hacemos un llamado a que el mismo se elimine de inmediato.

II. Trasfondo Histórico

La contribución sobre la propiedad mueble en Puerto Rico es impuesta por la Ley 83-1991, según enmendada, conocida como “Ley de Contribución Municipal sobre la Propiedad de 1991”. La misma permite a los municipios imponer contribuciones sobre la propiedad mueble tangible, entre otras. Actualmente los municipios reciben un poco más de \$400 millones anuales por concepto de impuestos sobre la propiedad mueble. No esta del todo claro cuál porción de dicha cantidad corresponde a las partidas de inventario, pero se comenta que entre 40 y 60% de dicha cantidad corresponde a inventarios, lo que significa el impuesto puede recaudar entre \$160 millones y \$240 millones por año. Si de acuerdo a los números de la página de la Oficina de Gerencia y Presupuestos los municipios tienen un presupuesto consolidado de \$2,265 millones, **esta cantidad es apenas el 10% de los ingresos del municipio.**

De acuerdo al Índice Municipal de Salud Fiscal para el año 2016 preparado por el Centro de Investigación y Política Pública y publicado en julio del 2017:

- El 62% de los municipios que proveyeron información estaban en posición de déficit.
- 10 municipios no radicaron a tiempo sus informes a la Oficina del Contralor.
- 20 de los 68 municipios que proveyeron información recibieron notas de D o F. Si le damos “incompleto” a los 10 municipios que no radicaron, esto quiere decir que 30 de 78 municipios no tendrían una nota suficiente para “pasar” de grado.

De acuerdo a los Datos que aparecen en la Oficina de Gerencia y Presupuesto para el año fiscal 2017-2018 y otras fuentes:

- En promedio 52% del gasto municipal es nomina y beneficios marginales. Doce municipios incurren más de 70% de su presupuesto en dichos gastos de nómina.
- Ocho municipios radicaron presupuestos desbalanceados.
- 27% de los ingresos municipales provienen de contribuciones sobre la propiedad mueble e inmueble.

- De acuerdo a los números del CRIM 60% del ingreso de contribuciones sobre la propiedad se atribuye a propiedad inmueble y por lo tanto 40% se adjudica a propiedad mueble.
- Esto quiere decir que del ingreso total de los municipios como regla general el 40% del 27%, o sea un 11% proviene de contribuciones sobre la propiedad mueble. Si decimos que 50% del ingreso de contribuciones sobre la propiedad mueble proviene del impuesto a los inventarios esto quiere decir que esta reducción como regla general será un 6% de los ingresos municipales totales y no un 75% como argumentan algunos municipios.

Ante este panorama sorprende un poco que en la discusión sobre la eliminación de la contribución sobre el inventario no se mencione con mayor frecuencia, que los municipios también tienen que tener mayor disciplina fiscal. Este hecho se menciona en un Estudio Para Evaluar la Estructura Municipal de Puerto Rico de la Fundación del Colegio de CPAs del 2016. Obviamente, resulta más fácil aumentar el ingreso que controlar los gastos. De hecho, en los últimos 4 años se ha aumentado la tasa de contribuciones sobre la propiedad en más de 40 ocasiones.

Sorprende además que en la discusión sobre este tema no se menciona la baja poblacional que se anuncia desde al menos desde el 2014 de acuerdo al Censo realizado por el Gobierno Federal.¹ Tan reciente como marzo del 2017, el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico informó que la población de Puerto Rico había decrecido por un 5% desde el 2010.² A continuación una tabla con los datos por municipio.

Cambio porcentual de la población por Municipios y Puerto Rico: 2010-2016

Posición	Lugar	Población al		Cambio porcentual %	Posición	Lugar	Población al		Cambio porcentual %
		1ro de julio 2010	1ro de julio 2016				1ro de julio 2010	1ro de julio 2016	
-	Puerto Rico	3,721,525	3,411,307	-8.3%	40	Caguas	142,865	132,164	-7.5%
1	Lares	30,651	26,629	-13.1%	41	Moca	40,101	37,117	-7.4%
2	Guánica	19,377	16,897	-12.8%	42	Conozal	37,129	34,408	-7.3%
3	Peñuelas	24,215	21,117	-12.8%	43	Aguada	41,912	38,958	-7.2%
4	Fajardo	36,876	32,219	-12.6%	44	Guayama	45,275	42,083	-7.3%
5	Mavejún	88,793	77,748	-12.4%	45	Salinas	31,043	28,846	-7.1%
6	Las Marías	9,868	8,645	-12.4%	46	Luquillo	20,055	18,660	-7.0%
7	Yauco	41,841	36,673	-12.4%	47	San Lorenzo	41,023	38,174	-6.9%
8	Ponce	165,721	145,278	-12.3%	48	Cayey	48,109	44,796	-6.9%
9	Ceiba	13,612	11,937	-12.3%	49	Arroyo	19,572	18,236	-6.8%
10	San Juan	394,251	347,052	-12.0%	50	Juana Díaz	50,733	47,309	-6.7%
11	Loíza	30,017	26,583	-11.4%	51	Cidra	43,483	40,599	-6.6%
12	Bayamón	207,626	184,374	-11.2%	52	Quebradillas	25,895	24,201	-6.5%
13	Guayanilla	21,523	19,125	-11.1%	53	Isabela	45,653	42,744	-6.4%
14	Villalba	26,003	23,113	-11.1%	54	Río Grande	54,293	51,009	-6.0%
15	Cataño	28,082	24,968	-11.1%	55	Adjuntas	19,472	18,314	-5.9%
16	Utuado	33,054	29,564	-10.6%	56	Añasco	29,265	27,540	-5.9%
17	Toa Baja	89,465	80,207	-10.3%	57	Hormigueros	17,250	16,290	-5.6%
18	Carolina	176,421	158,437	-10.2%	58	Florida	12,688	11,988	-5.5%
19	Aguadilla	60,765	54,582	-10.2%	59	Rincón	15,203	14,380	-5.4%
20	Jayuya	16,640	14,984	-10.0%	60	Comerio	20,790	19,699	-5.2%
21	Vega Baja	59,547	53,674	-9.9%	61	Naranjito	30,387	28,805	-5.2%
22	San Sebastián	42,347	38,202	-9.8%	62	Vieques	9,305	8,825	-5.2%
23	Maunabo	12,215	11,074	-9.5%	63	Barranquitas	30,323	28,977	-4.4%
24	Manatí	44,042	39,941	-9.5%	64	Santa Isabel	23,289	22,277	-4.3%
25	Yabucoa	37,880	34,358	-9.5%	65	Vega Alta	39,945	38,230	-4.3%
26	San Germán	35,625	32,321	-9.5%	66	Morovis	32,651	31,603	-3.2%
27	Ciales	18,752	17,021	-9.2%	67	Cabo Rojo	50,970	49,361	-3.2%
28	Patillas	19,248	17,472	-9.2%	68	Hatillo	41,978	40,676	-3.1%
29	Lajas	25,704	23,434	-8.8%	69	Canóvanas	47,696	46,477	-2.6%
30	Albionito	25,874	23,605	-8.8%	70	Coamo	40,578	39,558	-2.5%
31	Trujillo Alto	74,760	68,242	-8.7%	71	Juncos	40,349	39,477	-2.2%
32	Guaynabo	97,798	89,307	-8.7%	72	Dorado	38,238	37,536	-1.8%
33	Arecibo	96,273	87,939	-8.7%	73	Las Piedras	38,714	38,049	-1.7%
34	Sabana Grande	25,339	23,163	-8.6%	74	Barceloneta	24,827	24,467	-1.5%
35	Orocopia	23,419	21,539	-8.1%	75	Culebra	1,820	1,797	-1.3%
36	Maricao	6,277	5,786	-7.8%	76	Naguabo	26,773	26,448	-1.2%
37	Humacao	58,375	53,895	-7.7%	77	Toa Alta	74,279	73,980	-0.4%
38	Camuy	35,124	32,434	-7.7%	78	Gurabo	45,563	47,269	3.7%
39	Aguas Buenas	28,653	26,471	-7.6%					

*A excepción de Puerto Rico, los Municipios están posicionados en orden de mayor a menor decrecimiento poblacional. El Municipio de Gurabo indicó tener crecimiento poblacional.

Fuente: Annual Estimates of the Resident Population: April 1, 2010 to July 1, 2016; U.S. Census Bureau, Population Division.

¹ <http://factfinder2.census.gov/>

² <http://www.estadisticas.pr/>

De acuerdo a un estudio realizado por el Centro de Estudios Puertorriqueños de la Universidad de Nueva York, la población de Puerto Rico podría decrecer por un 14% adicional a consecuencia del paso del huracán María.³

III. Trasfondo Legal

Los impuestos sobre la propiedad han sido históricamente una de las mayores fuentes de ingreso a nivel subnacional⁴. Han sido utilizado principalmente por ciudades y estados como mecanismo de recaudar ingresos fiscales. Originalmente cuando fue adoptado incluía propiedad inmueble y mueble.

En el área de bienes inmuebles dicha tributación ha sido vista con buenos ojos por algunos estudiosos en el tema.⁵ Se reconoce que es fácil de estimar el recaudo, la base impositiva no se puede modificar con facilidad y si el sistema está bien diseñado va de la mano de la economía del lugar. A pesar de esto resulta ser una imposición bastante antipática para los electores.⁶

En el caso de la imposición en el contexto de propiedad mueble la imposición no solo resulta antipática, sino que estudios hechos desde 1872⁷ han demostrado que dicha imposición en el área de bienes muebles adolece varios problemas. De hecho, en una publicación hecha en 1932, el economista Edwin Seligman concluye de la imposición sobre los bienes muebles que:

“The general property tax as administered is beyond all doubt one of the worst taxes known in the civilized world...It is the cause of such crying injustice that its alteration or its abolition must become the battle cry of every statesman and reformer.”⁸

Entre las quejas más comunes relacionadas con dicho impuesto en el caso de bienes muebles se encuentran que es regresivo, aplica sobre los insumos de producción, provee distorsiones en los precios de venta, se puede evadir con relativa facilidad. Es por esta razón que históricamente se ha discontinuado su aplicación en el caso de propiedad mueble.⁹ En particular se ha reconocido que el imponer el impuesto sobre el inventario afecta la disponibilidad del mismo.¹⁰ Si este problema es uno sustancial en los Estados Unidos continentales, el mismo tiene un efecto mayor en el caso de una isla como lo es Puerto Rico donde gran parte de los productos de primera necesidad son importados.

³ Edwin Meléndez, Jennifer Hinosa, [Estimates of post-hurricane María Exodus from Puerto Rico](https://centropr.hunter.cuny.edu/research/data-center/research-briefs/estimates-post-hurricane-maria-exodus-puerto-rico).
<https://centropr.hunter.cuny.edu/research/data-center/research-briefs/estimates-post-hurricane-maria-exodus-puerto-rico>

⁴ Youngman, *Legal Issues in Property Valuation and Taxation* (2006), Pág. 2

⁵ Youngman, *A Good Tax* (2016).

⁶ Tanzi, *Taxpayer Choices in Future Tax Shifts*, *Tax Foundation Tax Review* (Nov. 1972) y *Tax Foundation Annual Survey of US Attitudes on Tax and Wealth* (2005)

⁷ Seligman, *Essays in Taxation*, 10th Ed (1931), Pag. 27.

⁸ *Ibid*, Pag. 62.

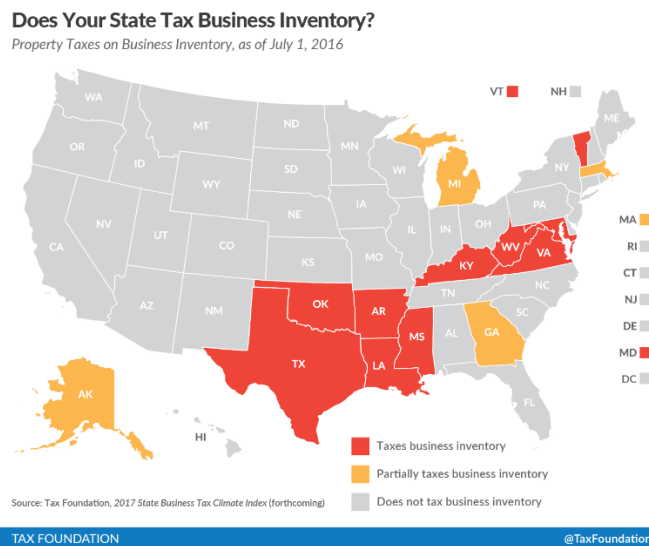
⁹ Errecart, *States Moving Away from Taxes on Tangible Personal Property*, *Tax Foundation Background Paper October 2012*, Num. 63.

¹⁰ *Ibid*, Pág. 9.

Otro problema es que la incidencia o el costo económico de dicho impuesto sobre el inventario recae de forma desproporcionada y son pagados en su mayoría por el sector de negocios debido a las múltiples exenciones existentes.¹¹ Este tipo de impuesto es “self-reporting” lo que impone al empresario una carga administrativa adicional que aumenta los costos de implantación de este. Esto quiere decir que este impuesto en su forma actual tiene costos de cumplimiento que pueden ser sustanciales cuando consideramos que la información se tiene que distribuir por municipios, los inventarios se computan de forma mensual y se limita la depreciación permitida (por el ajuste de los valores mínimos residuales).

Como ya hemos mencionado esta imposición no se alinea con los principios generales de las contribuciones como por ejemplo neutralidad, simplicidad, eficiencia, certeza y transparencia entre otras.¹² Por el contrario la misma, desincentiva la inversión, la expansión e impone un costo de cumplimiento sumamente alto. Si bien lo anterior se refiere en términos generales a las contribuciones sobre la propiedad mueble, lo mismo es cierto en cuanto a la categoría de inventario. Ante ello, la mayoría de los estados de la nación han optado por eliminar este impuesto en el caso de inventarios como una forma de incentivar la inversión.

En el mapa a continuación se detallan los estados que cobran o no este tipo de impuesto:



Solo 10 estados han conservado dicha tributación y en promedio las tasas aplicable son menores que las de Puerto Rico.

Nótese además que la mayoría de estos estados, con excepción de Hawái, son terrenos continentales que, a pesar del paso de un desastre natural, cuentan con ciudades o terrenos contiguos que pueden facilitar el acceso a suministros y artículos necesarios en caso de emergencia. Este obviamente no es el caso de Puerto Rico, que depende mayormente de

¹¹ National Conference of State Legislatures, Principles of Taxation of Business Personal Property (2016).

¹² Errecart, Op Cit, Pg. 9.

importaciones de puertos de Texas y Florida, que también fueron impactados tras el paso de María.

IV. Recomendación a Nivel Local

La idea de eliminar la tributación por inventario no es novel en Puerto Rico.

Por años la Cámara de Comercio de Puerto Rico, el Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico, los Mayoristas e Importadores de Alimentos, la Asociación de Productos Hechos en Puerto Rico y otras instituciones comerciales del país han solicitado su derogación.

En este año en particular hemos recibido y observado las situaciones enfrentadas por nuestros miembros para lograr operar adecuadamente después del paso del huracán María. De particular preocupación ha sido la dificultad para suplir artículos de primera necesidad partiendo de un inventario reducido o no preparado para un evento tal. Esta situación pudo ocasionar y entendemos que en algunas instancias ocasionó escasez de ciertos artículos de primera necesidad a través de la Isla.

En el Informe del Comité de Recomendaciones para la Recuperación Económica de Puerto Rico, emitido en el 2014, el Colegio de Contadores Públicos Autorizados, recomendó “eliminar la contribución sobre la propiedad mueble en el renglón del inventario. Siendo una isla, la política contributiva debe ser incentivar que se mantenga el más alto nivel de inventario en Puerto Rico”.

Incluso previo a dicho estudio algunas administraciones habían evaluado el estatuto. Sobre la particular, en el 2012,¹³ el gobernador Luis Fortuño expresó que “Se le cobra hoy en día, e históricamente, una contribución por el valor de inventario que tiene en la tienda, lo cual es una penalidad por tener inventario”.

Además, se discuten actualmente medidas para aliviar el impacto que esta medida pueda tener en las arcas municipales como, por ejemplo, establecer la auto tasación, reducción de gastos municipales mediante consolidación de servicios y otras eficiencias¹⁴, y reevaluar el inventario de exenciones del CRIM, entre otras.

Ante la necesidad de dar un alivio al comercio, y promover que se mantenga un inventario razonable para atender cualquier situación de emergencia, es necesario eliminar la contribución sobre el inventario de propiedad mueble de forma inmediata.

¹³ <https://www.elnuevodia.com/negocios/finanzas/nota/tienenenlamiraalimpuestoalinventario-1331403/>

¹⁴ Ver [Estudio para Evaluar la Estructura Municipal de Puerto Rico](#) publicado en el 2016 por el Colegio de Contadores Públicos Autorizados y la Fundación Colegio CPA.

V. Otros Comentarios

Se debe señalar que el Proyecto pretende eliminar la contribución meramente borrando las referencias a contribuciones sobre la propiedad mueble. Esto puede causar problemas en interpretación en el futuro pues la contribución estuvo vigente por un periodo prolongado de tiempo. Una recomendación sería que el lenguaje usado hiciera referencia que la eliminación del tributo se haría a partir de una fecha determinada.

No estamos claro por qué se seguirá solicitando se tasen los inventarios en el Art. 3.11 de la Ley de Propiedad según propuesto por el Proyecto. Si dicho tributo ya no será impuesto, no debe resultar necesaria la obligación de reportar dicha cuantía. Si se quiere saber dicho número existen mecanismos como la planilla de contribución sobre ingresos para obtener dicha información. Por tal razón no estamos de acuerdo con dicho requisito ni con el requisito de el Artículo 6.03 según propuesto por el Proyecto de hacer una planilla informativa, la cual no parece necesaria a la luz de las otras radicaciones requeridas a nivel local.

Nos confunde un poco el Artículo 3.34 según propuesto en el Proyecto pues parece mantener la imposición en el caso de empresas foráneas. Debemos señalar que este tratamiento podría considerarse inconsistente con los requisitos de la Clausula de Comercio Interestatal impuestos con la Constitución Federal¹⁵. La Jurisprudencia local ha determinado en varios casos que dicho requisito es de aplicación en el entorno local¹⁶.

VI. Comentarios Finales

En la presente situación se plantea el apoyo de prácticamente todo el sector político de Puerto Rico a eliminar el impuesto en el caso de inventarios siempre y cuando se les restituyan dichos ingresos. Entendemos que la Junta de Supervisión Fiscal ha manifestado no le agrada dicha imposición pero les preocupa que el gobierno central luego intente “compensar” dicha merma en ingresos con otros fondos del gobierno central, lo que podría afectar el plan fiscal. Así que estamos conscientes que la eliminación de dicha imposición probablemente vendría acompañada de alguna medida de recaudo. No obstante, la misma no debería impactar al sector económico, para que la eliminación surta el alivio requerido.

El primer planteamiento en cuanto a la eliminación es bastante claro y existe un consenso claro y contundente de académicos, comerciantes, funcionarios del gobierno y hasta los propios representantes de los municipios que señalan los males de este impuesto. Como hemos dicho en el pasado este impuesto es regresivo, aplica a insumos comerciales, atenta contra la seguridad nacional por incentivar el mantener bajos niveles inventario y se activa por el mero hecho de tener inventarios aunque los mismos no sean vendidos.

¹⁵ Artículo I, Secc. 8, Clausula 3 de la Constitución de los Estados Unidos de América.

¹⁶ E.L.A. v. Northwest Selecta, 2012 TSPR 56 (2012).

El segundo planteamiento preocupa bastante pues si la sustitución es otro nuevo impuesto a la clase comercial del país, realmente lo que se está haciendo es perpetuar una carga contributiva irrazonable. Si ahora mismo una empresa paga \$1,000,000 de dólares con el impuesto y se elimina dicho impuesto para que esta persona tenga que pagar esa misma cantidad con otro nombre lo que hicimos fue mantener una carga contributiva injusta con otro cómputo, que por cierto conlleva costos adicionales de cumplimiento. Mi abuela lo plantearía de manera mas simple, estamos desvistiendo un santo para vestir otro. Por tal razón el reclamo del sector empresarial del país es que cualquier propuesta razonable no puede incluir el perpetuar dicha carga contributiva sobre la empresa local.

En este momento histórico, se tiene la oportunidad de eliminar un gran obstáculo al desarrollo económico de Puerto Rico. Conforme a ello, la Cámara de Comercio de Puerto Rico está de acuerdo a la aprobación del Proyecto sujeto a los comentarios expresados anteriormente.

Atentamente,



Kenneth Rivera-Robles, CPA, Esq., CVA, CGMA, CM&AA
Presidente