



26 septiembre de 2019

Hon. Antonio “Tony” Soto
Presidente
Comisión de Hacienda
Cámara de Representantes
San Juan, Puerto Rico

Estimado señor Presidente:

Agradecemos la oportunidad de ofrecer comentarios sobre la Resolución de la Cámara 638. La misma ordena a la Comisión que preside a realizar un estudio exhaustivo para determinar la deseabilidad de mantener el sistema actual de impuestos, específicamente luego de la experiencia de los huracanes Irma y María que contribuyó a que en la Isla no hubiera inventario suficiente.

La Exposición de Motivos de la medida plantea que los comercios sufrieron daños sustanciales tras el paso de los huracanes Irma y María por Puerto Rico. La disminución en la oferta, combinado con un aumento en la demanda de productos resultó en que el poco inventario disponible se agotara rápidamente. Ello obliga a repensar las razones que han llevado a que en Puerto Rico los inventarios sean mínimos.

Las organizaciones que suscribimos hemos llevado por años un esfuerzo de orientación dirigido a crear conciencia sobre la peligrosidad del impuesto al inventario y la necesidad de eliminar el mismo. Desde este punto de vista hemos evaluado la medida ante nuestra consideración.

En primera instancia queremos aclarar que remitiremos nuestros comentarios en cuanto al efecto de la contribución sobre la propiedad en el inventario, que entendemos es la intención del legislador al aprobar la medida. La “deseabilidad de mantener el sistema actual de impuestos” es un tema mucho más complejo que merecería otro tipo de comentarios.

I. Situación Actual

Hace años 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 y nuestra petición de que se elimine este nocivo impuesto recobró fuerzas. Un estudio realizado por la empresa

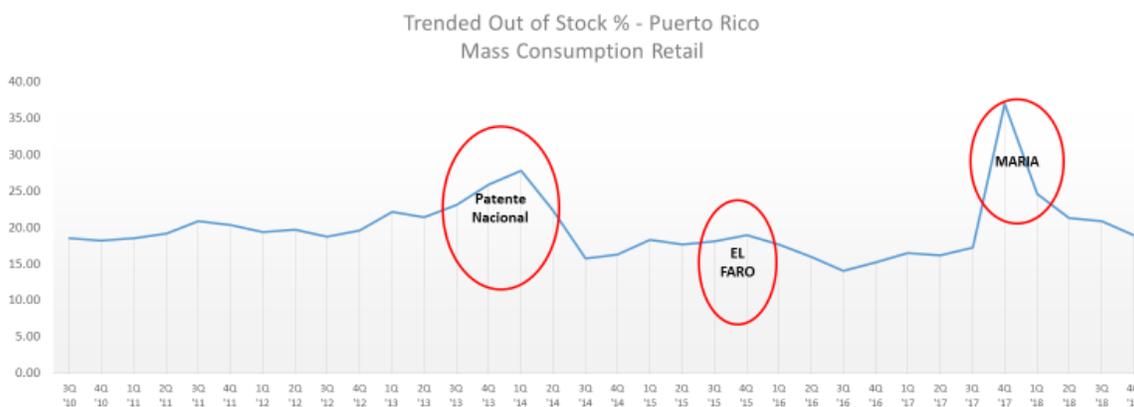
Professional Market Research (PMR) demostró que durante la emergencia se registraron promedios de 52% de faltantes de productos de primera necesidad, debido a la falta de inventario. Tras el paso del huracán, durante los meses de octubre a diciembre los puertorriqueños enfrentaron niveles entre 30% y 40% de 'out of stock' o productos no disponibles en góndola. Este año, Puerto Rico promedia 17% de 'out of stock', esto es 9 puntos por encima del promedio en Estados Unidos y 3 puntos por encima de otras islas del Caribe.

A casi dos años del paso del huracán María enfrentamos la amenazante posibilidad de ser abatidos por el huracán Dorian. Aun cuando el mismo no llegó a Puerto Rico, el 'out of stock', según calculado por PMR, promedió un 35%, y particularmente hubo días de casi un 80% de faltante de agua embotellada; con el peligro adicional que representó el cierre del puerto de Jacksonville de donde se envía más del 85% de los productos que se consume en Puerto Rico.

Vale la pena resaltar que el puerto de Jacksonville cerró operaciones varios días precisamente por el paso cercano del huracán Dorian. Además, luego del accidente con la embarcación "El Faro" en el 2015, tuvimos un impacto en los niveles de inventarios en Puerto Rico cuando el 'out of stock' promedió 20%. La grafica a continuación demuestra las fluctuaciones del 'out of stock' tras diferentes eventos.

Trended Out of Stock behavior

July 2010 to December 2018



Copyrights 2018 Professional Market Research, Inc. All Rights Reserved

www.pmrusa.net / 787-250-6986

Por muchos años el sector de negocios, ha 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 durante María 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. Como vimos recientemente, si hoy llegara un fenómeno similar,

enfrentaríamos la misma situación de escasez de mercancía y dificultad para atender las necesidades de alimentos básicos de la ciudadanía. No podemos seguir minimizando esta coyuntura. Es imperante atender de inmediato la eliminación de este impuesto, que ha creado dificultades por años a los negocios en Puerto Rico elevando el costo de los productos a los ciudadanos y contribuyendo a la falta de seguridad alimentaria y productos de primera necesidad.

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. De estos, aproximadamente \$209 millones corresponde a inventarios. Si de acuerdo a los números de la página de la Oficina de Gerencia y Presupuestos los municipios tuvieron un presupuesto consolidado para el año 2018-2019, de \$2,596 millones¹, **esta cantidad es apenas el 8% de los ingresos de los municipios.**

De acuerdo al Índice Municipal de Salud Fiscal para el año 2017 preparado por ABRE Puerto Rico y publicado en marzo de 2019, el número de municipios con un balance negativo en su fondo general aumentó significativamente en el 2017, a niveles más altos que el promedio de los pasados 7 años. Además, vemos que 73% de los municipios tuvieron un exceso de gastos en su fondo general (déficit), mientras que 55% de los municipios tienen un balance negativo en su fondo general. El Índice además demuestra que la deuda a largo plazo per cápita de los municipios ha aumentado en un 95% desde el 2010, y que el pago a la deuda de los municipios ha aumentado en un 40% desde el 2010.

Ante este panorama es sorprendente 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 el 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, con municipios que han aumentado dicha contribución en más de un 150%.

Sorprende además que en la discusión sobre este tema no se menciona la baja poblacional que han sufrido los municipios. En abril del año en curso el *U.S. Census Bureau* publicó los estimados de la población total más recientes para los municipios de Puerto Rico. Estos son los primeros datos poblacionales a nivel municipal tras los huracanes. De acuerdo a esta información, el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico estimó que desde el 1 de julio de 2017 al 1 de julio de 2018, los 78 municipios de Puerto Rico mostraron un decrecimiento poblacional de entre -2.0% a

1

http://ogp.pr.gov/PresupuestoMunicipal/Estadisticas%20Municipales%202018_2019/Fondos%20Consolidados%202018-2019.pdf

-5.1%. El mayor decrecimiento poblacional se dio en Las Marías, Peñuelas, Guánica, Lares, Ponce, Fajardo, Yauco, Ceiba, San Juan y Bayamón con una reducción de entre -4.5% y -5.1%.

A continuación una tabla con los datos por municipio.

Cambio porcentual de la población por Municipios y Puerto Rico: 2017-2018									
Posición	Lugar	Población al		Cambio porcentual	Posición	Lugar	Población al		Cambio porcentual
		1ro de julio 2017	1ro de julio 2018				1ro de julio 2017	1ro de julio 2018	
-	Puerto Rico	3,325,001	3,195,153	-3.9%	40	Aguas Buenas	25,828	24,848	-3.8%
1	Las Marías	8,387	7,961	-4.9%	41	Moca	36,279	34,909	-3.8%
2	Peñuelas	20,411	19,402	-4.8%	42	Guaynabo	87,057	83,787	-3.8%
3	Guánica	16,340	15,551	-4.8%	43	Camuy	31,685	30,503	-3.7%
4	Lares	25,726	24,484	-4.8%	44	Caguas	129,246	124,434	-3.7%
5	Ponce	139,896	133,191	-4.7%	45	San Lorenzo	37,278	35,900	-3.7%
6	Fajardo	31,155	29,699	-4.6%	46	Aguada	38,018	36,621	-3.7%
7	Yauco	35,497	33,860	-4.5%	47	Maricao	5,631	5,426	-3.6%
8	Ceiba	11,543	11,018	-4.5%	48	Arroyo	17,817	17,169	-3.6%
9	San Juan	336,090	320,967	-4.5%	49	Cidra	39,727	38,288	-3.6%
10	Bayamón	178,493	170,480	-4.5%	50	Luquillo	18,255	17,594	-3.6%
11	Loíza	25,845	24,686	-4.5%	51	Isabela	41,770	40,268	-3.6%
12	Jayuya	14,601	13,947	-4.5%	52	Río Grande	49,647	47,889	-3.5%
13	Mayagüez	75,358	71,986	-4.4%	53	Adjuntas	17,935	17,302	-3.5%
14	Guayanilla	18,539	17,719	-4.4%	54	Añasco	26,983	26,031	-3.5%
15	Cataño	24,309	23,244	-4.4%	55	Comerio	19,278	18,598	-3.5%
16	Aguadilla	52,915	50,598	-4.4%	56	Cayey	43,893	42,349	-3.5%
17	Villalba	22,458	21,476	-4.3%	57	Florida	11,741	11,329	-3.5%
18	Toa Baja	77,945	74,623	-4.2%	58	Quebradillas	23,655	22,828	-3.5%
19	Utuado	28,753	27,545	-4.2%	59	Santa Isabel	21,794	21,037	-3.5%
20	Carolina	154,124	147,661	-4.1%	60	Barranquitas	28,461	27,476	-3.5%
21	Trujillo Alto	66,490	63,746	-4.1%	61	Naranjito	28,184	27,209	-3.5%
22	San Sebastián	37,182	35,652	-4.1%	62	Vega Alta	37,068	35,806	-3.4%
23	Salinas	28,244	27,083	-4.0%	63	Culebra	1,770	1,710	-3.4%
24	Vega Baja	52,303	50,185	-4.0%	64	Vieques	8,650	8,364	-3.3%
25	Ciales	16,584	15,918	-4.0%	65	Hormigueros	15,978	15,462	-3.2%
26	Manatí	38,944	37,393	-4.0%	66	Rincón	14,081	13,627	-3.2%
27	Maunabo	10,798	10,370	-4.0%	67	Morovis	31,031	30,068	-3.1%
28	San Germán	31,475	30,229	-4.0%	68	Cabo Rojo	48,614	47,117	-3.1%
29	Aibonito	23,054	22,143	-3.9%	69	Canóvanas	45,687	44,296	-3.0%
30	Patillas	16,977	16,310	-3.9%	70	Dorado	36,900	35,779	-3.0%
31	Yabucoa	33,468	32,158	-3.9%	71	Hatillo	40,021	38,826	-3.0%
32	Sabana Grande	22,618	21,741	-3.9%	72	Juncos	38,873	37,723	-3.0%
33	Arecibo	85,422	82,114	-3.9%	73	Coamo	38,959	37,845	-2.9%
34	Guayama	41,100	39,521	-3.8%	74	Las Piedras	37,524	36,458	-2.8%
35	Orocovis	21,026	20,221	-3.8%	75	Naguabo	26,110	25,376	-2.8%
36	Juana Díaz	46,275	44,510	-3.8%	76	Barceloneta	24,161	23,504	-2.7%
37	Lajas	22,863	21,991	-3.8%	77	Toa Alta	73,068	71,094	-2.7%
38	Humacao	52,534	50,532	-3.8%	78	Gurabo	47,003	46,068	-2.0%
39	Corozal	33,599	32,320	-3.8%					

*A excepción de Puerto Rico, los Municipios están posicionados en orden de mayor a menor decrecimiento poblacional.

Por: Instituto de Estadísticas de Puerto Rico. Fuente: Annual Estimates of the Resident Population: April 1, 2010 to July 1, 2018, U.S. Census Bureau, Population Division.

Esta baja poblacional, sin embargo, no se ha traducido en reducciones de gastos.

III. Trasfondo Legal

Los impuestos sobre la propiedad han sido históricamente una de las mayores fuentes de ingreso a nivel subnacional². Han sido utilizado principalmente por ciudades y estados como mecanismo de recaudar ingresos fiscales. Originalmente cuando fue adoptado incluía propiedad inmueble y mueble.

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

En el área de bienes inmuebles dicha tributación ha sido vista con buenos ojos por algunos estudiosos en el tema.³ 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.⁴

En el caso de la imposición en el contexto de propiedad mueble la imposición no solo resulta antipática, sino que estudios hechos desde 1872⁵ 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 stateman and reformer.”⁶

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.⁷ En particular se ha reconocido que el imponer el impuesto sobre el inventario afecta la disponibilidad del mismo.⁸ 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.

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.⁹ 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

³ Youngman, *A Good Tax* (2016).

⁴ [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 \(2005\)](#)

⁵ Seligman, *Essays in Taxation, 10th Ed (1931), Pag. 27.*

⁶ *Ibid, Pag. 62.*

⁷ Errecart, *States Moving Away from Taxes on Tangible Personal Property, Tax Foundation Background Paper October 2012, Num. 63.*

⁸ *Ibid, Pág. 9.*

⁹ National Conference of State *Legislatures, Principles of Taxation of Business Personal Property (2016).*

entre otras.¹⁰ 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, de los 36 países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), sólo 7 imponen impuestos a la propiedad mueble. En el caso de EE.UU., de acuerdo al estudio *States Should Continue to Reform Taxes on Tangible Personal Property*, publicado por el Tax Foundation en agosto de este año, solo 8 de los 50 estados de EE.UU. imponen un impuesto total al inventario. El estudio recomienda la eliminación de este tipo de impuestos.

IV. Recomendación a Nivel Local

La idea de eliminar la tributación por inventario no es novel en Puerto Rico. 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 2012,¹¹ 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”.

Según economistas, eliminar este impuesto representaría grandes beneficios que el Gobierno Legislativo y Municipal ha optado por ignorar en su postura de mantenerlo, como los siguientes:

Ingresos adicionales al Gobierno (<i>“income tax liability for the business, expense reduction”</i>)	\$108.7 a \$192.7 millones
Aumento esperado en inventarios (compra de más productos)	Promedio de 29% = \$545.8 millones
Necesidad de espacio de almacenamiento adicional	8.5 millones de pies ² = \$1.7 billones de inversión nueva
Creación de empleos	22,100 empleos directos 17,000 indirectos 10,200 inducidos Total de aumento empleos = 49,300
Total ingresos a la economía por los nuevos empleos generados	\$918.5 millones

¹⁰ Errecart, Op Cit, Pg. 9.

¹¹ <https://www.elnuevodia.com/negocios/finanzas/nota/tienenenlamiraelimpuestualinventario-1331403/>

Históricamente, el sector privado ha colaborado e identificado alternativas para sustituir este impuesto y aliviar el impacto que la eliminación pueda tener en las arcas municipales. Desgraciadamente, todas las alternativas sugeridas han sido adoptadas para aumentar los recaudos municipales sin eliminar el impuesto al inventario. Ya han concluido varias sesiones legislativas sin atender este tema, a pesar de la promesa de los líderes legislativos de atender el asunto como prioridad. Entendemos que es indispensable que se atienda este riesgo a nuestros residentes, que se le permita a los comercios aumentar el nivel de inventario de forma razonable. De esta manera podremos estar mejor preparados para cualquier emergencia y ser más resilientes.

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.

Quedamos a su disposición para discutir el tema en mayor detalle.

Atentamente,



José Ledesma Fuentes
Presidente