



GOBIERNO DE PUERTO RICO

OFICINA DE GERENCIA Y PRESUPUESTO

Director | Orlando C. Rivera Berrios

VÍA CORREO ELECTRÓNICO:

jjssantiago@senado.pr.gov; svargas@senado.pr.gov; brojas@senado.pr.gov

9 de febrero de 2026

Hon. José A. Santiago Rivera
Presidente
Comisión de Asuntos Municipales
Senado de Puerto Rico

Re: Proyecto del Senado 865

Estimado señor presidente:

Comparece la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP) con respecto a la evaluación y comentarios de la medida de referencia, la cual se titula como sigue:

Para enmendar los Artículos 7.092 y 7.148 de la Ley 107-2020, según enmendada, conocida como “Código Municipal de Puerto Rico”, a los fines de establecer una exención contributiva al pago del impuesto sobre todo el inventario de propiedad mueble perteneciente a un pequeño o mediano comerciante (PyMEs) cuyo volumen de ventas brutas anuales no exceda de cinco millones de dólares (\$5,000,000.00); y para otros fines relacionados

I.

La Exposición de Motivos de la medida ante nuestra consideración, recalca la preocupación ampliamente reconocida sobre el efecto adverso que tiene el impuesto sobre el inventario de propiedad mueble en la actividad económica local, particularmente para los pequeños y medianos comerciantes. Según se expone, dicho impuesto, al gravar inventario que aún no ha sido vendido, funciona como un desincentivo a mantener abastos adecuados, impactando con mayor severidad a los pequeños o medianos comerciantes (PyMEs), que operan con márgenes más estrechos y dependen del inventario para competir, crecer y atender las necesidades de sus comunidades.

Por lo que, la medida propone enmendar los Artículos 7.092 y 7.148 de la Ley 107-2020, según enmendada, conocida como el “Código Municipal de Puerto Rico”, con el fin de establecer una exención contributiva sobre todo el inventario de propiedad mueble perteneciente a pequeños y medianos comerciantes cuyo volumen de ventas brutas anuales no exceda de cinco millones de dólares (\$5,000,000.00). Para la concesión de la exención, el comerciante deberá acreditar anualmente su volumen de ventas mediante la radicación ante el Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM) de una planilla informativa que certifique la cifra de ventas brutas

correspondiente al año contributivo anterior, quedando el CRIM facultado para verificar la información y adoptar la reglamentación necesaria para su implementación.

II.

Nuestra oficina es el organismo asesor y auxiliar para ayudar a la Gobernadora en el descargue de sus funciones y responsabilidades de dirección y administración. La OGP bajo las reglas, reglamentos, instrucciones y órdenes que la Gobernadora prescribiere, asesora a esta, a la Asamblea Legislativa y a los organismos gubernamentales en los asuntos de índole presupuestarios, programáticos y de gerencia administrativa, así como en asuntos de naturaleza fiscal relativos a sus funciones; lleva a cabo las funciones necesarias que permitan a la Gobernadora someter a la Asamblea Legislativa la propuesta del Presupuesto General del Gobierno, incluyendo las Corporaciones Públicas. La OGP también vela por que la ejecución y administración del presupuesto por parte de los organismos públicos se conduzcan de acuerdo con las leyes y resoluciones de asignaciones, con las más sanas y adecuadas normas de administración fiscal y gerencial, entre otras. La OGP, a través de su oficina adscrita para fines de gerencia municipal, cuenta con la facultad de asesorar a los gobiernos municipales en los asuntos relacionados a la administración municipal, incluyendo asuntos de índole presupuestarios, asuntos legales, gerencia administrativa y sistemas de información.

III.

Expuesto el propósito y contenido del proyecto ante nuestra consideración, así como nuestras funciones y mandatos, específicamente aquellos relacionados a asesoramiento municipal, procedemos a ofrecer nuestros comentarios considerando el asunto específico sobre el cual versa esta medida.

En primer lugar, es importante destacar la Plataforma de Gobierno de la administración de la Gobernadora de Puerto Rico, Hon. Jenniffer González Colón, mediante la cual se reconoce que es necesario promover reformas que simplifiquen y automaticen los procesos administrativos, tanto a nivel estatal como municipal. En este contexto, se destaca la importancia de reducir la carga burocrática y los costos asociados al cumplimiento de obligaciones fiscales, de manera que los empresarios puedan concentrar sus recursos en el desarrollo de sus operaciones. El Gobierno de Puerto Rico continúa el estudio para continuar promoviendo su actividad económica, incluyendo a nuestros pequeños y medianos negocios. Es imperativo destacar que, los problemas que recurrentemente se destacan son el alto costo de la energía eléctrica y su inestabilidad, la complejidad y fragmentación de los requisitos regulatorios y contributivos y el acceso limitado a financiamiento en condiciones competitivas. Como parte del equipo fiscal del Gobierno, estamos trabajando de manera integrada para lograr llevar a Puerto Rico a los niveles óptimos que se merece.

A tenor con nuestro deber ministerial, nos concentraremos en el análisis de la medida desde el punto de vista fiscal y presupuestario. Ello, no sin antes otorgar deferencia a los comentarios que en su día remita el CRIM, ya que esta propuesta afecta el presupuesto de dicha entidad gubernamental al conllevar una reducción de la recaudación de sus ingresos. En particular, consideramos sumamente pertinente que el CRIM se exprese al respecto. Máxime, considerando

que tenemos conocimiento que dicha entidad está desarrollando proyectos para la valoración del renglón de inventarios. Debido a que el CRIM es la entidad encargada de administrar y fiscalizar estas contribuciones, y que los municipios son quienes dependen directamente de estos ingresos, resulta prudente y necesario recabar el insumo de dicho organismo, así como de la Federación de Alcaldes y la Asociación de Alcaldes. Ello, porque son quienes cuentan con la pericia para la discusión de esta enmienda antes de adelantar cambios de esta magnitud. De igual forma, recabamos en que existe un Comité de Impuesto al Inventario que está evaluando alternativas, por lo que consideramos que dicho comité debe poder evaluar esta pieza legislativa desde una perspectiva más amplia, ya que fue creado para ello. Consideramos prudente esperar por los comentarios y recomendaciones del referido comité y ver como ellos consideran que esta medida empata con las razones para el cual fue organizado dicho comité.

De un análisis de la medida surgen preocupaciones que presentamos ante la Honorable Comisión para que se tomen en consideración en conjunto con las recomendaciones que tengan a bien presentar las entidades antes indicadas.

Dicho esto, la exención contributiva propuesta, dirigida específicamente al impuesto sobre el inventario de propiedad mueble para comerciantes con ventas brutas anuales que no excedan de cinco millones de dólares (\$5,000,000.00), busca corregir una carga que, según se desprende de la Exposición de Motivos, afecta de forma desproporcionada a los pequeños y medianos negocios en comparación con los grandes comerciantes. Desde esta perspectiva de política pública, la medida promueve mayor equidad contributiva, así como un incentivo para la disponibilidad de inventarios y la actividad económica en los municipios.

Según el texto, su implementación no requiere desembolsos de fondos públicos estatales ni la asignación de recursos adicionales provenientes del presupuesto central. Por lo tanto, desde la perspectiva de esta Oficina, la medida no representa un impacto fiscal directo para el Gobierno Central. No obstante, cuando se analiza la medida desde la óptica de la gerencia gubernamental responsable y del manejo fiscal integral que le corresponde a la OGP, es menester considerar que la medida de su faz tiende a debilitar la base contributiva municipal. Ello podría generar un impacto presupuestario y fiscal recurrente en los municipios de Puerto Rico, toda vez que esta constituye una fuente relevante de ingresos para los gobiernos municipales. En consecuencia, la medida podría afectar la capacidad fiscal de los municipios, particularmente de aquellos cuya base contributiva es más limitada o cuyos presupuestos dependen en mayor proporción de estos recaudos para sufragar gastos operacionales, de nómina o servicios esenciales.

A estos fines, en el cumplimiento de nuestro deber ministerial, hemos llevado a cabo un análisis que se fundamenta en información secundaria proveniente de documentos oficiales del CRIM, la Junta de Supervisión y Administración Financiera (JSAF) y el Departamento de Desarrollo y Comercio. Para el mismo, se emplea un enfoque de escenarios (5% hasta 20%) para estimar la posible pérdida de ingresos municipales atribuible a la exención contributiva, reconociendo las limitaciones de datos desagregados por municipio.

Según el Plan Fiscal Certificado del CRIM el 22 de mayo de 2023, la contribución sobre propiedad mueble facturable ascendió aproximadamente a \$447 millones para el Año Fiscal 2022. De este total, cerca del 53% correspondió a inventarios comerciales, lo que evidencia la relevancia

de este componente dentro de la base contributiva municipal. Con esta información, conservadoramente, el potencial impacto puede representar una merma de ingresos de hasta \$89 millones anuales. Sobre ello, es pertinente que se considere que el impacto del proyecto no sería uniforme entre los municipios. Aquéllos con una base contributiva mueble concentrado en grandes contribuyentes industriales o manufactureros podrían experimentar una reducción menor, mientras que municipios con una alta concentración de pequeños y medianos comercios podrían enfrentar pérdidas proporcionales mayores en sus recaudos.

El presente análisis está sujeto a varias limitaciones que deben considerarse al interpretar sus resultados. En primer lugar, a pesar de que la medida fue aprobada en el Senado, no se dispone públicamente de un estimado fiscal oficial del Proyecto del Senado 865 por parte de la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa. De igual modo, no contamos con datos desagregados del CRIM que permitan identificar con precisión la proporción de la contribución sobre bienes muebles atribuible a pequeñas y medianas empresas con volumen de negocios igual o menor a \$5,000,000.

En segundo lugar, el CRIM estructura su base contributiva a partir del valor de los activos muebles y no del volumen de ingresos de los contribuyentes, lo que obliga a utilizar supuestos razonables para aproximar el impacto de una exención basada en ingresos. Por esta razón, los escenarios presentados (5% hasta 20%) no deben interpretarse como proyecciones exactas, sino como rangos ilustrativos para fines de análisis de política pública.

Asimismo, la exención contributiva propuesta afectaría directamente el Plan Fiscal Certificado del CRIM el 6 de junio de 2025, comprometiendo la capacidad de la agencia para cumplir con sus proyecciones de ingresos y con la distribución a los municipios. Es importante destacar que el impuesto sobre inventario constituye una parte significativa del impuesto sobre propiedad mueble, lo que implica que la exención para PyMEs podría reducir de manera sustancial los ingresos proyectados sobre esta base tributaria. Aunque el CRIM ha logrado recaudos superiores a las proyecciones de planes fiscales previos, la base impositiva presenta variabilidad a nivel municipal y de contribuyente, y la mayoría del aumento reciente en la recaudación proviene de impuestos sobre propiedad personal vinculados a nuevas empresas y la revalorización de inventarios. Dicho esto, recalcamos la necesidad de que el CRIM se exprese y ofrezca su insumo sobre esta medida.

Como parte de las medidas del Plan Fiscal sobre la reforma estructural del sistema tributario, el CRIM debe revisar de manera continua este tipo de propuestas y comprometerse activamente con los municipios para facilitar cambios relacionados con inventarios y el registro integral de propiedades. La agencia también debe implementar mejoras tecnológicas, preparar a los contribuyentes para cualquier modificación, comunicar los cambios y asignar recursos adicionales necesarios para ejecutar las reformas aprobadas. Es crítico que cualquier reforma sea neutral en términos de ingresos, tal como lo requieren todas las medidas relacionadas con ingresos, para evitar comprometer la ejecución del Plan Fiscal y los fondos destinados a los municipios.

Desde la perspectiva presupuestaria, es menester señalar que el impuesto al inventario constituye una fuente relevante y recurrente de ingresos para los municipios, muchos de los cuales ya han

visto su capacidad fiscal erosionada por años de ajustes, restricciones presupuestarias y recortes impuestos en el contexto de la JSAF. Para municipios con una base contributiva limitada, la pérdida de estos recaudos, sin una fuente recurrente de repago, puede tener consecuencias reales, afectando así su componente de personal, servicios esenciales, mantenimiento, afectando directamente las comunidades que sirven los municipios.

De igual forma, al conceder una exención contributiva específica a un sector particular implica, necesariamente, segmentar el sistema; convirtiendo el impuesto en un impuesto exclusivo para grandes empresas, y facilitando un crecimiento mayor entre unas PyMes y otras, rompiendo el principio de base amplia a fin de lograr tasa baja, que guía la tributación moderna. Nótese que la medida no presenta una fuente de repago para compensar la pérdida de ingresos de los municipios, principalmente aquellos con mayoría de PyMes. De convertirse en ley, la propuesta podría implicar una reducción recurrente en los ingresos municipales toda vez que la medida no establece una asignación presupuestaria compensatoria ni identifica fuentes alternas de ingreso que permitan mitigar el efecto fiscal que dicha exención pudiera ocasionar a nivel municipal. La medida, de su faz, adolece de alternativas de repago o fuentes de financiamiento alternas que cumplan con el Principio de Neutralidad Fiscal que permea en el Plan Fiscal. Este principio, básicamente, lo que dispone es que toda medida que tenga un impacto al fisco disponga o considere una fuente de repago que compense por la pérdida de los ingresos que una legislación represente. Desde el punto de vista presupuestario, una disminución en recaudos representa un impacto para fines presupuestario, ya que un presupuesto debe ajustarse para garantizar el cumplimiento con las obligaciones contraídas o los servicios a un pueblo. Por ende, una reducción en los recaudos obliga a la OGP a ajustar partidas presupuestarias de las agencias conforme a su normativa fiscal, a fin de priorizar el gasto esencial y garantizar un equilibrio fiscal. Sobre este particular, es importante señalar que, la AAFAF es el ente gubernamental encargado de asesorar y supervisar la política fiscal del Gobierno de Puerto Rico, garantizando que las decisiones financieras y presupuestaria sean sostenibles y cumplan con los requisitos establecidos en el Plan Fiscal certificado bajo la Ley PROMESA.

Es menester destacar que la Gobernadora, al comienzo de cada sesión ordinaria, someterá a la Asamblea Legislativa un Presupuesto Anual de Mejoras Capitales y Gastos de Funcionamiento del Gobierno de Puerto Rico con los desembolsos propuestos para el año económico siguiente. A su vez, nótese que, la formulación y presentación del presupuesto se rige además por las disposiciones de la Ley PROMESA, la cual dispone que la JSAF notificará a la Gobernadora de Puerto Rico y a la Asamblea Legislativa un calendario y la proyección de ingresos correspondientes. Por lo tanto, es nuestra responsabilidad advertir que las iniciativas que erosionan la base de ingresos pudieran tener efecto en la preparación del presupuesto para el próximo año fiscal. Ante ello, la aprobación de la medida bajo estudio puede conllevar cambios en el análisis requerido para la formulación del presupuesto.

Debemos recalcar que, de aprobarse la medida en cuestión, la JSAF requerirá que se provean mecanismos alternos de ingresos para cubrir los fondos que se dejarían de percibir. Ello, a fin de cumplir con el denominado Principio de Neutralidad Fiscal requerido en el Plan Fiscal vigente, el cual dispone que todas las medidas legislativas que puedan afectar los ingresos al fisco vengán acompañadas de medidas específicas dirigidas a compensar la reducción de los recursos

disponibles. Por lo cual, correspondería a la JSAF brindar su consentimiento a cualquier iniciativa encaminada a cubrir las posibles deficiencias en los recaudos del fisco.

Finalmente, el impacto fiscal real puede variar significativamente entre municipios, dependiendo de factores como la composición de su base comercial, la concentración de inventarios, la presencia de grandes contribuyentes y la efectividad de los mecanismos de cobro y cumplimiento contributivo. En consecuencia, cualquier determinación final sobre el impacto del PS 865 requerirá prudentemente no solo información adicional sino un análisis específico por municipio.

Desde el punto de vista técnico, es importante distinguir el uso del concepto de volumen de negocios dentro del esquema contributivo vigente. Dicho concepto ya cumple una función específica en el Código Municipal, particularmente como base contributiva para la patente municipal, cuyo objetivo es medir la actividad económica a partir de ingresos brutos. Sin embargo, la contribución sobre el inventario no grava ingresos ni capacidad de generación económica, sino la tenencia de activos utilizados en la operación del negocio. Por ello, descansar en una certificación basada exclusivamente en volumen de negocios no permite capturar adecuadamente la base contributiva que se pretende tasar. Desde la perspectiva de administración tributaria, depender de esto limita la capacidad del CRIM y de los municipios de fiscalizar y validar la localización, composición y valor de los activos sujetos a tributación en cada jurisdicción municipal, así como de identificar variaciones relevantes entre contribuyentes con ingresos similares, pero estructuras de activos significativamente distintas.

Por otro lado, recordamos que ante la consideración de la Asamblea Legislativa se encuentra la medida legislativa de Administración 81 (P. de la C. 955 y P. del S. 836) que buscan congelar el impuesto al inventario, con una política pública que no reduzca los ingresos a los municipios. En el caso de la versión de la Cámara, esta legislación se encuentra ante la Comisión de Hacienda. Traemos esta consideración a su atención, pues el análisis que se realice sobre la determinación de las exenciones de tributos que pretende hacerse mediante el P. del S. 865 incide sobre la intención legislativa de la pieza legislativa presentada por esta Administración.

En conclusión, desde la perspectiva de la OGP, reconocemos la importancia de aliviar cargas innecesarias a las PYMES y fomentar su desarrollo. En ese sentido apoyamos las iniciativas de esta Administración, y su programa de Gobierno para poder lograr una reforma contributiva comprehensiva que reduzca esa carga sin afectar los recaudos del Gobierno. No obstante, la forma en que se instrumenta esa política, en medidas como el P. del S. 865 merece una evaluación cuidadosa. Por ello, se concede deferencia a los gobiernos municipales, al CRIM y al Comité de Impuesto al Inventario para fines de comentarios sustantivos y fiscales que tengan a bien presentar, reconociendo que cualquier cambio en este ámbito debe balancear sensibilidad económica con responsabilidad fiscal y buena gerencia pública. Esto no sin antes recalcar que mantenemos el compromiso de continuar promoviendo de una manera integral el que nuestras PYMES tengan mayores accesos para su crecimiento, lo que continúa promoviendo el desarrollo económico de Puerto Rico; a la par que nuestros municipios continúen fortaleciéndose.

IV.

Esta Administración mantiene un firme compromiso con la revisión y modernización del marco legal aplicable a la implementación de la política pública. Este proceso es esencial para garantizar que toda legislación vigente esté alineada con los objetivos estratégicos del Gobierno y que responda adecuadamente a las necesidades de sectores vulnerables, mediante mecanismos legales que fortalezcan su protección, promuevan el acceso a servicios esenciales y aseguren el reconocimiento pleno de sus derechos.

Reiteramos ante esta Honorable Comisión nuestro compromiso con la implementación de mejores prácticas en la gestión gubernamental y nuestra disposición absoluta para colaborar en la evaluación técnica de esta y otras medidas legislativas, conforme a nuestras funciones ministeriales.

Esperamos que nuestros comentarios sean de utilidad a esta Honorable Comisión durante el proceso legislativo y consideración de la medida.

Cordialmente,



Orlando C. Rivera Berríos