



18 de marzo de 2020

Hon. Antonio Soto

Presidente

Comisión de Hacienda, Presupuesto y de la Supervisión,
Administración y Estabilidad Económica de Puerto Rico, "PROMESA"

Comisión de Hacienda

Cámara de Representantes de Puerto Rico

P.O. Box 9022228

San Juan, PR 00902-2228

Estimado señor Presidente y Miembros de la Comisión:

Re: P. del C. 2443

Comparece el Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico, a los fines de presentar nuestros comentarios y recomendaciones al **P. de la C. 2443**, el cual tiene el propósito de enmendar la Ley Núm. 83 de 30 de Agosto de 1991, según enmendada, conocida como la "Ley de Contribución Municipal sobre la Propiedad de 1991" (Ley 83-1991) para establecer que los productos de primera necesidad estarán exentos del pago del impuesto conocido como impuesto al inventario; delegar facultad de reglamentación y para otros fines relacionados.

Introducción

La Exposición de Motivos de la presente pieza legislativa, establece, en lo pertinente que:

"El impuesto sobre los inventarios es parte de las contribuciones sobre la propiedad que benefician a los municipios. Ahora bien, por años los comerciantes han advertido del efecto nocivo del impuesto sobre las mercancías almacenadas y de la disponibilidad de productos. Igualmente, han levantado la voz sobre la peligrosidad del impuesto sobre el inventario que actualmente pagan, pues desincentiva que se mantenga un inventario robusto en la Isla al requerir su pago aun cuando los productos no se han vendido. Puerto Rico, al ser un archipiélago, la gran mayoría de los productos de consumo son importados. Es importante para la seguridad de la población que tengamos suficientes abastos alimentarios, medicinas, equipos de emergencia y de primera necesidad, piezas de reemplazo, entre

otros, en caso de que una emergencia o desastre natural impida o dificulte la entrada de nuevos suministros. Recientemente, el embate de dos poderosos huracanes demostró la escasez de suministros en varias áreas críticas, no solo en los alimentos, sino en suplidos médicos y quirúrgicos, medicinas, piezas de reemplazo, combustible y otros productos esenciales para nuestros constituyentes. De igual manera, la mayor parte de nuestras importaciones provienen del puerto de Jacksonville, Florida. De ocurrir un cierre temporal en la principal fuente de envío de bienes a nuestro Archipiélago, sea por un fenómeno natural o cualquier otra causa, nuestra gente se vería directamente afectada. Podría ocurrir una escasez inmediata en toda clase de productos.”

En esencia, el P de la C 2443 propone eximir del pago de impuesto sobre la contribución sobre la propiedad los artículos de primera necesidad. Esto con el fin de promover que haya en la Isla, según lo establece la Exposición de Motivos, “suministros en caso de emergencia, así como seguridad alimentaria y de medicamentos para preservar su salud y calidad de vida.”

Comentarios

El Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico (“Colegio de CPA”), como institución, es una entidad cuya visión incluye velar por el desarrollo socioeconómico de Puerto Rico. Es sabido que, por años, el Colegio de CPA ha abogado por la transformación del impuesto a la propiedad sobre los inventarios. Es evidente que, tras el paso del Huracán María, la carencia en Puerto Rico de productos y artículos esenciales fue significativa, al igual que lo fue en productos y artículos necesarios para atender las necesidades de los refugiados en los pueblos más afectados por el Terremoto experimentando en la Isla en enero, y sus ulteriores réplicas, por lo cual es una situación que se debe atender como País. Y ahora con el estado de emergencia declarado a raíz del impacto del COVID-19, se hace aún más relevante atender el impacto que tiene el impuesto al inventario sobre los artículos de primera necesidad.

Esta medida pretende eximir de la contribución sobre la propiedad ciertos artículos cobijados por la Ley Núm. 131 de 17 de octubre de 2005, según enmendada, conocida como “Ley de los Productos y Servicios de Primera Necesidad Susceptibles a la Congelación y Fijación de Precios en Situaciones de Emergencia” (Ley 131). La referida Ley 131 incluye en específico, sin que se entiendan limitados, los productos y/o servicios de primera necesidad susceptibles a la congelación y/o fijación de precios en situaciones de emergencia. Por lo cual, estos artículos a los que hace referencia el proyecto, serían todos 100% exentos de la contribución sobre la propiedad mueble siempre que, constituyan inventario para la venta.

Comentarios Técnicos del Proyecto

Reconocemos que la medida tiene un fin muy loable, y ciertamente es forzoso concluir que la misma es resultado posiblemente de atender la situación que atravesamos como País con relación al terremoto experimentado, sus réplicas y al actual estado de emergencia provocado por el impacto del COVID-19. Es por ello que, compartimos unos asuntos técnicos que sugerimos se consideren al preponderar la medida según propuesta.

En primer lugar, entendemos que la referencia al listado que provee la Ley 131, aunque persigue un fin de cubrir artículos de primera necesidad (partidas tangibles), la referencia a lo que son servicios es improcedente, toda vez que los servicios no están sujetos a la contribución sobre la propiedad mueble que cubre la Ley 83-1991. A esos efectos, sugerimos que se elimine cualquier referencia a servicios y se limite a los artículos o partidas tangibles.

Destacamos también que, como regla general, una situación de emergencia requiere estar preparados con artículos tales como, alimentos, agua, combustible, medicinas y materiales de construcción. Así lo reconoce la Exposición de Motivos al establecer que se debe promover tener suministros en caso de emergencia, así como seguridad alimentaria y de medicamentos para preservar la salud y la calidad de vida.

Es por ello que, en segundo lugar, entendemos que la lista debe incluir como artículos de necesidad en una emergencia, partidas como alimentos no perecederos, en especial los enlatados y/o empacados. Y que los alimentos no se limiten sólo a agua, hielo, leche, café, farináceos y granos. Del mismo modo, sugerimos que se contemple incluir artículos médicos o medicinas que al menos sean parte de un botiquín de primeros auxilios.

A esos efectos, sugerimos que la lista se revise a fin de que se contemple lo aquí sugerido a tono con la exposición de motivos de la medida.

Por otro lado, en la Sección 2 del proyecto le da la facultad al Departamento de Salud, en conjunto con el Departamento de Hacienda, de expandir la lista de los productos a ser exentos. No obstante, establece que serán exentos “por el tiempo que dure la emergencia”. Sobre este particular destacamos que, la Ley 131 ya contempla la facultad que tiene el Secretario del Departamento de Salud para expandir la lista de la Ley 131 en un estado de emergencia, por lo que se podría hacer referencia a dicha facultad.

Sin embargo, el establecer en la Sección 2 del Proyecto que, en cuanto a la expansión de la lista por el Departamento de Salud y el Departamento de Hacienda, el artículo así añadido sea exento durante solamente el periodo de la emergencia, enmarca unos retos en términos de cómo se ha de materializar la referida exención. Esto, por el hecho de que, en el caso particular del inventario, el valor tributable del mismo al computar la contribución sobre la propiedad se determina a base del promedio del año inmediatamente anterior a la fecha de tasación del 1ro de enero.

Por lo tanto, una interpretación podría ser que los artículos expandidos conforme a la Sección 2 serían exentos solo si el 1ro de enero (fecha de tasación) está dentro del periodo de emergencia. Por otro lado, otra interpretación podría ser que, al determinar el promedio, los meses en que se tenga la emergencia el valor para determinar el promedio sería \$0, disminuyendo así el valor tributable. Sin embargo, esta interpretación entendemos derrotaría el propósito del proyecto, toda vez que no haría exento el referido inventario en su totalidad por el periodo de emergencia, y por otro lado, no incentivaría, o penalizaría a aquel comerciante que se suplió de inventario previo a la declaración de la emergencia, o que de otro modo, no pudo vender el mismo durante el referido periodo.

Además, esta disposición presenta unos retos no tan solo para la determinación de la contribución por parte del comerciante, sino también para el CRIM al momento de fiscalizarla.

Es por ello que, de prevalecer la facultad de determinar la exención de los artículos a ser expandidos por parte del Secretario del Departamento de Salud, en conjunto con el Departamento de Hacienda, sugerimos que una vez añadidos, la exención sea total. A esos fines, la recomendación es que se incluyan los artículos adicionales a ser eximidos en el Artículo 3.14 de la Ley 83-1991. No obstante, en la alternativa de querer limitar la exención para atender una emergencia en particular por un periodo restringido o establecido, sugerimos que al momento de añadir dichas partidas, se haga referencia entonces a que la exención será para año(s) contributivo(s) o año(s) de tasación específicos, y no al periodo de emergencia. Por ejemplo, en el caso del estado de emergencia actual con relación al impacto de los sismos y el del COVID-19, cualquier artículo que se pretenda añadir para atender estas emergencias en particular conforme a la Sección 2 del proyecto, podría establecer que la exención sobre dicho(s) artículo(s) aplicaría al 1 de enero de 2020 y el 1 de enero de 2021.

A esos fines, de optar por esta última alternativa, sugerimos el siguiente lenguaje a la Sección 2:

Sección 2.- Delegación de Facultad de Emergencia.

Una vez ocurra una declaración de emergencia, por parte del Presidente de Estados Unidos, el Gobernador de Puerto Rico o el Secretario de Salud, los departamentos de Salud y Hacienda podrán, en conjunto, expandir la lista de productos excluidos, para que queden exentos del pago del impuesto al inventario por un periodo limitado. El periodo en el cual habrá de aplicar la exención aquí

dispuesta deberá expresarse a base del primero de enero del año o los años que se quieran eximir, conforme a la emergencia en particular.

Comentarios Generales

Según lo anteriormente expresado, reconocemos que la medida persigue un fin loable, no obstante, igual reconocemos que el impuesto al inventario es una partida de ingreso significativa para la operación de los municipios y estamos conscientes de los retos que enfrentan los municipios en la necesidad de estos de contar con los recursos para atender a sus constituyentes.

Durante el 2019 se han legislado medidas que permiten la auto tasación de la propiedad inmueble y su correspondiente pago, siendo esta una de las medidas que el Colegio de CPA ha recomendado como parte de la transformación que requiere el impuesto al inventario.

No obstante, y según lo hemos manifestado anteriormente, el Colegio de CPA entiende que, de cara al futuro, y a fin de lograr transformar el impuesto al inventario, siendo esta medida un adelanto a dichos esfuerzos, se deben considerar implementar:

1. Medidas que provean para la revisión de la base contributiva sujeta a contribución sobre la propiedad inmueble y de la tasa aplicable.

Proponemos el que se actualicen los valores contributivos, que actualmente se basan en precios del 1958. Esto, con el fin de que se actualicen los valores contributivos para que se fundamenten en las transacciones de compraventa o en el costo de construcción de las mejoras. Sin embargo, hemos manifestado que tal cambio en la valoración requeriría forzosamente que se ajusten las tasas contributivas a fin de minimizar el impacto del cambio en los contribuyentes. De igual modo, se debería de revisar el valor de exoneración de la residencia principal, a fin de atemperarlo a los precios/valores recientes. Sobre este particular, sugerimos que éste sea equivalente al tope del valor que permite FHA. De esta manera, el sistema de tributación se basaría en el Registro de la Propiedad para determinar el valor contributivo.

En el año de transición, sugerimos que se permita el que contribuyentes que hayan adquirido propiedades a un precio mayor al valor en el mercado actual, tengan la oportunidad de solicitar un ajuste al valor contributivo. Para ello, recomendamos que con la solicitud se someta un informe formal de tasación. A esos fines, se permitiría que el valor de toda propiedad cuyo valor actual sea menor al precio de compra original, sea ajustado, promoviendo así un sistema y una transición más justa.

De esta manera se actualizarían los valores tributables, facilitando la labor del CRIM en el proceso de tasación de nuevas estructuras y a su vez crearía un sistema más equitativo donde la contribución sobre la propiedad inmueble esté basada en el valor de la propiedad que a su vez tiene relación directa con el poder adquisitivo de sus dueños. El atar la transacción a la cantidad basada en la escritura de compra/venta crearía certeza tanto para el CRIM como para los contribuyentes del valor tributable, ya que no estaría sujeto a ajustes cada año, claro está excepto mejoras o remodelaciones que deberían ser tasadas a base del costo de dicha mejora o remodelación.

2. Una contribución sobre el promedio mensual del costo de venta sobre los bienes vendidos, a una tasa de contribución ajustada en sustitución del impuesto al inventario.

Esto, provocando eliminar la penalidad de pagar impuestos municipales por tener inventario disponible para la venta. Es por ello que, hemos sugerido que como medida transitoria se modifique la contribución sobre la propiedad mueble para que la misma recaiga temporeraamente sobre el valor del inventario vendido (promedio mensual del costo sobre los bienes vendidos), en lugar de sobre el valor del inventario disponible. Con ello, el impuesto así establecido afectaría solamente a empresas que manejen inventario, pero a una tasa reducida y sin penalizar por mantener inventario. Destacamos que esto conllevaría un estudio o análisis a fin de evaluar la reducción en la tasa adecuada a fin de no menoscabar los recaudos municipales y que los mismos permanezcan lo más estables posible.

Sugerimos que esta medida pudiera implementarse por un periodo transitorio a fin de dar la oportunidad de evaluar el resultado de las mismas, en conjunto con las demás medidas, incluyendo las ya implementadas, como lo es la de la auto tasación. Esto, con el fin de determinar si las mismas, o el conjunto de otras medidas futuras, resultan en una transformación o sustitución del impuesto al inventario.

En fin, estas alternativas, entendemos serían más justas para los contribuyentes, eliminando por completo la penalidad por mantener el inventario disponible, y llevando el impuesto a uno basado en ventas, por lo cual, más a fin con la operación de cada negocio.

Por último, y no menos importante, como hemos establecido anteriormente, el estudio de la Fundación Colegio de CPA en el 2016 cuantificó ahorros viables que se pueden lograr con una reestructuración operacional en los municipios, y se proveyeron recomendaciones para potenciar sus ahorros. De igual modo, también se estableció en el mismo el que los

municipios consideren oportunidades para obtener fondos federales. Por lo cual, sugerimos que el estudio y las recomendaciones en el mismo sean evaluados, en pro de que los municipios provoquen ahorros que conduzcan así a mitigar o reducir las asignaciones provenientes del subsidio del fondo general, y de igual modo estabilizar sus finanzas.

Cumplimiento con PROMESA: Impacto Fiscal

El Colegio de CPA recomienda que se indague sobre el impacto fiscal que tendría la aprobación de esta medida de acuerdo con lo que le será requerido por la Sección 204(a)2)(A) de la Ley PROMESA. Esta sección requiere que cualquier ley aprobada por la Legislatura de Puerto Rico deberá ser presentada por el Gobernador a la Junta de Supervisión junto con un estimado de costos y un certificado de cumplimiento con el Plan Fiscal.

Conclusión

Por lo antes expuesto, solicitamos muy respetuosamente que se acojan nuestros comentarios, previo a continuar con el trámite legislativo de la medida de referencia. Como siempre, ponemos a la disposición de esta Honorable Comisión los recursos técnicos del Colegio de CPA para colaborar en el continuo desarrollo de ésta y otras medidas legislativas.

Cordialmente,



David E. González Montalvo, CPA, CIA, CRMA, CITP, CGMA, CICA, CCS
Presidente

Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico