FUNDACIÓN COLEGIO CPA PUERTO RICO

Radiografía estructural del sistema contributivo de Puerto Rico y sus principales distorsiones económicas

noviembre, 2026

ABEXUS ANALYTICS

Decoding Complexity.
Driving Decisions.



Tabla de Contenido

Introducción 7

1. *Introducción 8*

Progresividad, regresividad y neutralidad en la estructura contributiva de Puerto Rico 10

2. *Progresividad, regresividad y neutralidad en la estructura contributiva de Puerto Rico 11*
   - 2.1. Componentes progresivos 12
   - 2.2. Componentes regresivos 12
   - 2.3. Tasas proporcionales, tratamientos preferenciales y neutralidad económica 13

Composición de los recaudos contributivos 15

3. *Composición de los recaudos contributivos estatales 16*
   - 3.1. Composición de los recaudos contributivos municipales 21

Radiografía de la contribución sobre ingresos de individuos: estructura, carga efectiva y distorsiones económicas 23

4. *Radiografía de la contribución sobre ingresos de individuos: estructura, carga efectiva y distorsiones económicas 24*
   - 4.1. Contribución regular 24
   - 4.2. Ajuste gradual 25
   - 4.3. Descuento 26
   - 4.4. Contribución básica alterna 26
   - 4.5. Contribución opcional para ingresos cuenta propia 27
   - 4.6. Tasas preferenciales aplicables a determinadas fuentes de ingreso 29
   - 4.7. Resumen de tasas contributivas a individuos 29
   - 4.8. Tasas especiales de leyes de incentivos a individuos 31
   - 4.9. Distorsiones económicas asociadas a la estructura de la contribución sobre ingresos de individuos 33

Radiografía de la contribución sobre ingresos de individuos 35

5. *Radiografía de la contribución sobre ingresos de individuos 36*
   - 5.1. Evolución del mercado laboral 36
   - 5.2. Distribución del Ingreso Bruto Ajustado 39
   - 5.3. Participación de los salarios en el ingreso bruto ajustado por nivel de ingreso 41

5.4. Ingreso neto sujeto a contribución vs. ingreso bruto ajustado 44
5.5. Ingresos por servicios prestados 46
5.6. Crédito por Trabajo 48
5.7. Responsabilidad contributiva y efecto del Crédito por Trabajo 50

Análisis de las tasas efectivas 52

6. Análisis de las tasas efectivas 53
6.1. Tasa efectiva neta después de créditos reembolsables 53
6.2. Tasa efectiva positiva después del Crédito por Trabajo sobre ingreso bruto 55
6.3. Tasa efectiva sobre ingreso neto sujeto a contribución 56
6.4. Variación en las tasas efectivas 58
6.4.1. Ejemplos de variaciones en las tasas efectivas 58
6.5. Carga contributiva de la familia promedio 62
6.6. Resumen de las tasas efectivas 64

Tributación municipal sobre la propiedad y posibles distorsiones económicas 65

7. Tributación municipal sobre la propiedad y posibles distorsiones económicas 66
7.1. Diferencias municipales en la tributación de la propiedad mueble y sus posibles distorsiones económicas 66
7.2. Diferencias municipales en la tributación de la propiedad inmueble y sus posibles distorsiones económicas 68

Radiografía de la contribución sobre ingresos de corporaciones regulares 70

8. Radiografía de la contribución sobre ingresos de corporaciones regulares 71
8.1. Elementos generales de la estructura contributiva 71
8.1.1. Contribución normal 72
8.1.2. Contribución adicional 72
8.1.3. Tasas marginales combinadas 73
8.1.4. Posibles distorsiones económicas de la estructura de tasas 73
8.1.5. Contribución alternativa mínima (CAM) 74
8.1.6. Posibles distorsiones económicas asociadas a la CAM 75
8.1.7. Contribución opcional para corporaciones de servicios 76
8.2. Perfil de las corporaciones regulares 77
8.2.1. Tasas efectivas agregadas 80
8.2.2. Corporaciones con ingresos brutos superiores a $50 millones 82
8.3. Otras formas de organización y clasificación contributiva de los negocios 82
8.3.1. Entidades sujetas a tratamientos contributivos particulares 84
8.4. Hallazgo principal sobre las posibles distorsiones económicas 85

Distorsiones económicas asociadas al Impuesto de Ventas y Uso 86

9. Distorsiones económicas asociadas al Impuesto de Ventas y Uso 87
9.1. Metodología y limitaciones de los estimados 88
9.2. El Impuesto sobre Ventas y Uso (IVU) – Evolución 2006-2026 89
9.3. Servicios rendidos a otros comerciantes (B2B) – IVU 4% 92
9.4. Servicios Profesionales Designados (SPD) – IVU 4% 92
9.5. Servicios rendidos a otros comerciantes – Tasa general del IVU 11.5% 93
9.6. Naturaleza económica del régimen B2B/SPD 94
9.7. Tributación sobre bienes tangibles utilizados por negocios 95
9.8. Evolución de la actividad de consumo y los precios – años fiscales 2019 al 2025 96
9.9. Evolución de los recaudos del IVU, el gasto de consumo personal y los cambios estructurales del sistema contributivo 98
9.10. Ingresos del IVU por tasa contributiva 100
9.11. Distribución de los ingresos del IVU 101
9.12. Recaudos del B2B y SPD – IVU de 4% 103
9.13. Estimado del IVU sobre consumo final de hogares 104
9.14. Estimado del IVU sobre gasto de consumo personal por tasa contributiva 105
9.15. Estimado del IVU sobre gasto de consumo personal por categoría principal de producto 106
9.16. Estimados de compras de bienes y servicios intermedios de negocios sujetas al IVU 108
9.17. Índice de tributación acumulada (efecto cascada) 109
9.18. Efecto del IVU sobre insumos de negocios en los precios finales 109
9.19. Gastos tributarios del IVU y distorsiones económicas 111
9.20. Comparación con los estados de Estados Unidos 112
9.21. Recomendaciones 115

Condiciones estructurales y sostenibilidad del sistema contributivo de Puerto Rico 117

10. Condiciones estructurales y sostenibilidad del sistema contributivo de Puerto Rico 118
10.1. Transformación demográfica 119
10.2. Proyección poblacional 121
10.2.1. Posibles implicaciones sobre los ingresos fiscales 123
10.3. Efectos de la transformación poblacional 124
10.3.1. Envejecimiento poblacional y transformación de las fuentes de ingreso 124
10.4. Mercado laboral 127
10.5. Ambiente de negocio y competitividad de la Isla 129
10.6. Esfuerzos de reconstrucción 132
10.6.1. Implicaciones para la evaluación del sistema contributivo 133

Analizando las distorsiones contributivas de Puerto Rico 135

11. Analizando las distorsiones contributivas de Puerto Rico 136
11.1. Complejidad y cambios en la estructura contributiva 137
11.1.1. Efectos sobre la distribución de la responsabilidad contributiva 140
11.2. Concentración de las bases contributivas y retos de sostenibilidad 144

11.3. Principales mecanismos de distorsiones generales 148
11.4. Distorsiones asociadas al diseño contributivo 151
11.4.1. Diferencia de tratamiento entre ingresos pasivos y activos 151
11.4.2. Deducciones estáticas y ausencia de ajustes por inflación 152
11.4.3. Contribución opcional sobre ingresos de servicios 154
11.4.4. Mercado de autos nuevos 155
11.4.5. Conflicto de incentivos aplicables a vehículos 158
11.4.6. Tratamientos contributivos preferenciales en el sector turístico 159
11.4.7. Profesiones incentivadas 161
11.5. Impuestos a la propiedad y sus posibles distorsiones económicas 162
11.5.1. Propiedad inmueble 162
11.5.2. Distorsiones del impuesto sobre la propiedad 167
11.5.3. Propiedad mueble 167
11.5.4. Exenciones y exoneraciones en los impuestos a la propiedad 169

Simpleza contributiva y equidad 171

12. Simpleza contributiva y equidad 172

13. Limitaciones 180

Mensaje del Presidente

Puerto Rico es una jurisdicción contributiva que compite con el mundo por inversión, talento y actividad económica. En ese contexto, enfrenta una conversación impostergable: qué sistema contributivo necesita su economía para crecer, ser competitiva y tratar con justicia a quienes la sostienen. Para que esa conversación desemboque en buenas decisiones, debe partir de un diagnóstico sólido, compartido y fundamentado en datos. Ese es el propósito de este estudio.

La Fundación del Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico tiene como misión estudiar los asuntos económicos, financieros, fiscales y contributivos del país y aportar soluciones bien fundamentadas. Esta publicación continúa una trayectoria de estudios sobre los impuestos al consumo, la legislación de incentivos, el desempeño del IVU, la reforma contributiva integral, la estructura municipal y la exportación de servicios.

Con la *Radiografía estructural del sistema contributivo de Puerto Rico y sus principales distorsiones económicas* nos propusimos examinar cómo funciona hoy nuestro sistema: de dónde provienen los recaudos, cómo se distribuye la carga entre individuos, empresas y consumidores, y en qué aspectos su diseño altera las decisiones de trabajar, invertir, producir y consumir. Hasta donde conocemos, es el primer estudio que examina de forma sistemática las distorsiones económicas que genera el sistema contributivo de Puerto Rico, que estima las tasas efectivas de la contribución sobre ingresos de los individuos y que mide la carga tributaria de la familia puertorriqueña considerando en conjunto los impuestos sobre los ingresos y sobre el consumo. Entendemos que estos elementos son indispensables a la hora de estructurar un sistema contributivo.

Aspiramos a que este trabajo sea una herramienta útil para quienes formulan la política pública, para la Asamblea Legislativa y para todos los sectores que participan en la discusión de una potencial reforma contributiva. El estudio no es una propuesta de reforma; pero confiamos en que sus hallazgos y su análisis sirvan de base para una reforma estructural que simplifique el sistema, reduzca las inequidades actuales y propicie mayor neutralidad en las decisiones económicas.

Reconocemos, además, que este estudio se concentra en la estructura del sistema contributivo general. Para evaluar integralmente la posición competitiva de Puerto Rico, deberá complementarse con análisis del programa de incentivos del país y de las iniciativas globales que inciden en la atracción de capital foráneo, como el impuesto mínimo global impulsado por la OCDE.

Como es propio de nuestra Fundación, este estudio se ofrece con independencia de criterio. Los análisis y las conclusiones corresponden a sus autores y no representan necesariamente la posición oficial de la Fundación ni del Colegio. Los invitamos a leerlo con espíritu crítico y constructivo, y reiteramos nuestra disposición a colaborar con todos los sectores en ese esfuerzo.

Este esfuerzo no habría sido posible sin la colaboración de muchas personas e instituciones. Agradecemos al equipo de investigación que lo preparó, a nuestros socios y patrocinadores por su confianza y respaldo, a la Junta de Síndicos por su guía, y muy especialmente la generosidad de los

miembros de la Fundación y del Colegio de CPA, que hacen posible que iniciativas como esta lleguen al servicio del país.

Rolando López
Presidente Fundación del Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico
San Juan, Puerto Rico noviembre de 2026

Junta de Síndicos

Rolando Lopez, Presidente
Jorge Aldarondo Perez
Andrés Morgado Nacer
Juan Acosta Reboyras
Pedro Hernandez Reyes
Jocelyn Matos
Ramon Perez Blanco
Humberto Mercader
Carlos E. De Angel, Presidente Electo Colegio de CPA

01

Introducción



1.Introducción

El sistema contributivo constituye uno de los principales instrumentos mediante los cuales el Estado obtiene los recursos necesarios para financiar sus operaciones y la provisión de bienes y servicios públicos. Sin embargo, sus efectos trascienden la recaudación fiscal, pues también inciden sobre las decisiones de consumo, ahorro, inversión y trabajo, así como sobre la distribución de los recursos y la actividad económica. En este contexto, el presente estudio examina la estructura y el funcionamiento del sistema contributivo de Puerto Rico, sus efectos sobre la economía y las principales distorsiones que pueden surgir de su diseño y aplicación. Asimismo, identifica consideraciones relevantes para orientar futuros esfuerzos de reforma contributiva, tomando en cuenta tanto las características del sistema vigente como las condiciones económicas y demográficas de la isla.

Un punto de partida para esta evaluación es la teoría de la tributación óptima, que proporciona un marco conceptual para analizar cómo deben estructurarse los impuestos a fin de recaudar los recursos necesarios para financiar las obligaciones públicas, procurando minimizar las distorsiones económicas y considerando sus implicaciones distributivas. Desde esta perspectiva, el diseño de un sistema contributivo implica encontrar un balance entre objetivos que no siempre son plenamente compatibles, particularmente la eficiencia económica, la equidad y la suficiencia recaudatoria. Por consiguiente, la evaluación de un impuesto no debe limitarse a su capacidad de generar ingresos, sino que también debe considerar cómo modifica los incentivos y las decisiones de los agentes económicos.

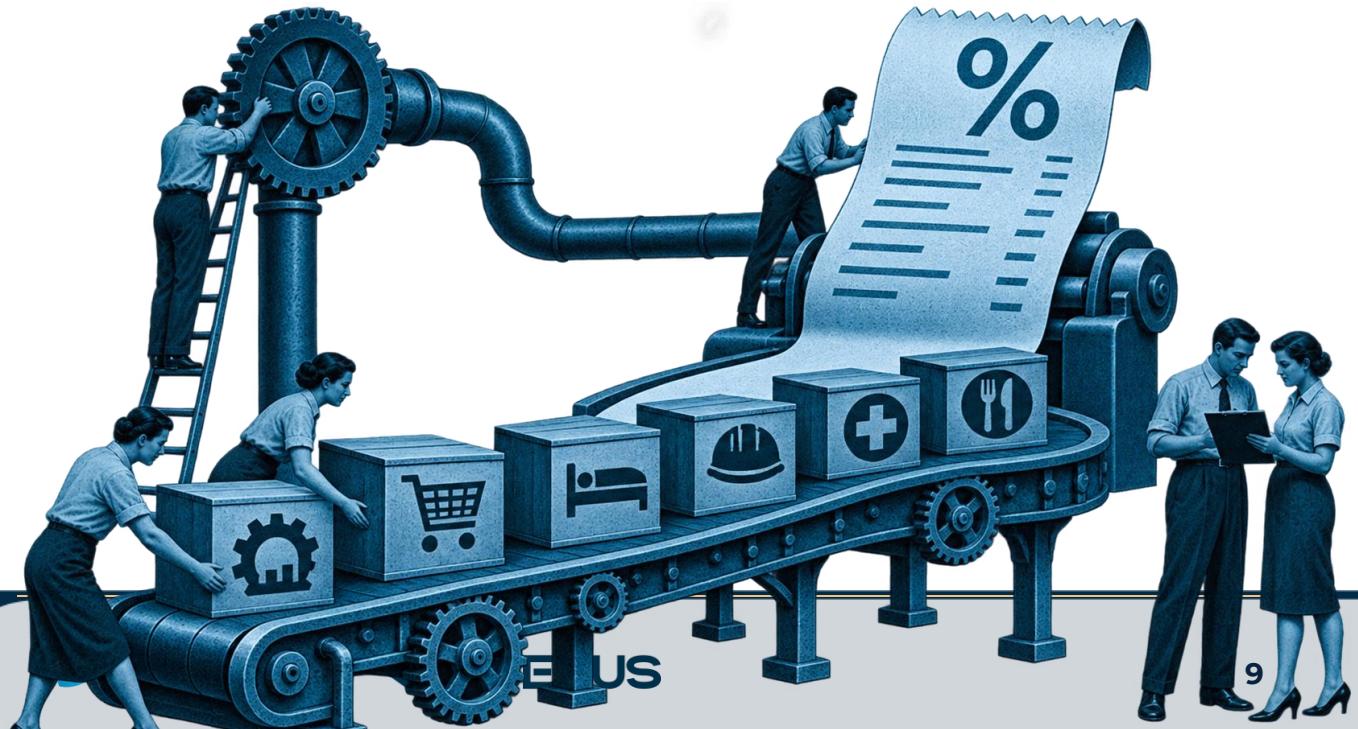
No obstante, los efectos de un sistema contributivo tampoco pueden comprenderse exclusivamente a partir de sus fundamentos económicos. Las características sociales, culturales e institucionales de cada jurisdicción influyen sobre la manera en que los contribuyentes perciben los impuestos, responden a ellos y cumplen con sus obligaciones. Por ejemplo, aunque un impuesto sobre las herencias pueda justificarse desde determinadas consideraciones de eficiencia o equidad, su aceptación y efectividad pueden variar según las percepciones sociales sobre la acumulación y transmisión intergeneracional de la riqueza, la movilidad económica y el papel redistributivo del Estado. Por ello, las políticas contributivas que producen resultados en una jurisdicción no necesariamente tendrán los mismos efectos al implantarse en otra.

Estas consideraciones plantean interrogantes fundamentales para el diseño y la evaluación de la política contributiva. Entre ellas se encuentran el grado en que los contribuyentes incorporan los impuestos en sus decisiones económicas, la importancia de la transparencia y visibilidad de las cargas contributivas, y la conveniencia de utilizar el sistema para incentivar o desalentar comportamientos frente a la alternativa de procurar una mayor neutralidad económica. De igual manera, las decisiones relacionadas con la progresividad o regresividad de los impuestos tienen implicaciones sobre la distribución de la carga contributiva y los

resultados económicos y sociales del sistema. Estos elementos ponen de manifiesto que no existe una estructura contributiva universalmente óptima, sino alternativas cuyos costos y beneficios deben evaluarse a la luz de los objetivos y las circunstancias particulares de cada jurisdicción. En Puerto Rico, esta evaluación se sitúa en medio de transformaciones económicas y demográficas. Los cambios en el tamaño y la composición de la población, la evolución del mercado laboral y las modificaciones en las fuentes de ingreso de los hogares pueden alterar progresivamente las bases contributivas y la capacidad recaudatoria del Estado, incluso en ausencia de cambios legislativos. A ello se suman factores relacionados con la competitividad empresarial, los costos de cumplimiento contributivo y la capacidad de aprovechar las inversiones asociadas a los esfuerzos de reconstrucción, cuyos efectos pueden incidir sobre las perspectivas de crecimiento económico y recaudación fiscal.

Por tanto, el análisis del sistema contributivo puertorriqueño requiere considerar no solo su estructura normativa, las tasas aplicables y el tratamiento de los distintos contribuyentes, sino también las condiciones económicas sobre las cuales opera y los incentivos que genera. Esta perspectiva permite identificar tanto las limitaciones propias del diseño contributivo como aquellas que surgen de su interacción con las características estructurales de la economía de Puerto Rico.

A partir de estas consideraciones, este estudio examina las principales tendencias demográficas, laborales y económicas de Puerto Rico, incorporando ejercicios de proyección para aproximar sus posibles implicaciones sobre los recaudos contributivos. El estudio también ofrece una radiografía integral del sistema contributivo de Puerto Rico, no solo como un inventario de impuestos, sino como un análisis de la manera en que su estructura incide sobre los hogares, las empresas, los sectores económicos y las decisiones de inversión, consumo, ahorro y organización empresarial. Luego se presenta una serie de distorsiones económicas causadas por los diversos impuestos de la Isla. Finalmente se presenta una serie de recomendaciones y consideraciones para esfuerzos de reformas contributivas futuras.



02

Progresividad, regresividad y neutralidad en la estructura contributiva de Puerto Rico



2. Progresividad, regresividad y neutralidad en la estructura contributiva de Puerto Rico

La estructura de un sistema contributivo requiere examinar no solo los impuestos que lo componen y las tasas que establece la legislación, sino también cómo se distribuye la carga contributiva entre los distintos agentes económicos y en qué medida su estructura puede influir sobre sus decisiones. Desde esta perspectiva, los conceptos de progresividad, regresividad y neutralidad económica constituyen criterios fundamentales para comprender las características del sistema contributivo de Puerto Rico e interpretar sus posibles efectos distributivos y económicos.

La estructura contributiva de Puerto Rico combina impuestos progresivos, regresivos y proporcionales, junto con una amplia variedad de tratamientos contributivos preferenciales. La clasificación de un impuesto como progresivo, regresivo o proporcional depende de cómo cambia su carga efectiva en relación con la capacidad económica del contribuyente, usualmente medida por su ingreso. Esta clasificación no depende únicamente de la tasa establecida en la ley, sino también de la base contributiva, las exenciones, los créditos, los patrones de consumo y la posibilidad de trasladar el impuesto a otros actores económicos.

En términos distributivos, un impuesto se considera progresivo cuando la carga representa una proporción mayor del ingreso a medida que este aumenta. Por el contrario, se considera regresivo cuando esa proporción disminuye conforme aumenta el ingreso, lo que supone una carga relativamente mayor para los contribuyentes de menores recursos. Cuando la carga se mantiene aproximadamente constante como proporción del ingreso, independientemente de su nivel, el impuesto se considera proporcional.

Por su parte, la neutralidad económica constituye una dimensión distinta de evaluación, relacionada con el grado en que el sistema contributivo evita alterar artificialmente las decisiones económicas de los contribuyentes. Ambas dimensiones son relevantes para el presente estudio, ya que permiten distinguir entre la distribución de la carga contributiva y los posibles efectos de los impuestos sobre las decisiones de trabajo, consumo, ahorro, inversión y organización empresarial.

2.1. COMPONENTES PROGRESIVOS

El principal componente progresivo es la contribución sobre ingresos de individuos, cuya estructura regular utiliza tasas marginales que aumentan con el nivel de ingreso. Su progresividad también depende de las exenciones, deducciones y créditos aplicables. Entre estos últimos destaca el Crédito por Trabajo[1], que puede reducir o eliminar la responsabilidad contributiva de personas con ingresos bajos e incluso generar un reembolso.

La contribución sobre ingresos de corporaciones, en su régimen ordinario, también contiene elementos de progresividad en su estructura estatutaria, debido a que la contribución adicional utiliza tasas marginales que aumentan según el ingreso neto. No obstante, la progresividad de las tasas no necesariamente refleja cómo se distribuye la carga económica final, ya que parte de esta puede recaer sobre accionistas, trabajadores o consumidores, dependiendo de las condiciones del mercado y de la capacidad de las empresas para trasladarla mediante salarios más bajos, menores rendimientos o aumentos en precios.[2]

2.2. COMPONENTES REGRESIVOS

Por su parte, el IVU presenta características regresivas cuando su carga se evalúa en relación con el ingreso de los hogares. Aunque su tasa es generalmente uniforme para quienes adquieren un mismo bien o servicio sujeto al impuesto, los hogares de menores ingresos tienden a destinar una proporción mayor de sus recursos al consumo.3 En cambio, los hogares con mayores ingresos pueden destinar una proporción mayor al ahorro o la inversión, que no queda inmediatamente sujeta al IVU. Por tanto, una misma cantidad pagada por concepto de IVU puede representar una carga mayor, en relación con su ingreso, para una persona de menores recursos.

Los arbitrios también pueden presentar efectos regresivos, dependiendo del bien o actividad sobre el cual recaigan y de los patrones de consumo de los hogares. Estos impuestos pueden perseguir objetivos distintos a la redistribución, como reducir determinadas conductas, financiar servicios específicos o atender externalidades económicas. No obstante, algunos arbitrios pueden representar una proporción mayor del ingreso de los hogares de menores recursos. En ambos casos, el efecto distributivo depende no solo de las tasas aplicables, sino también de los bienes y servicios gravados, las exenciones existentes y los patrones de consumo de los distintos grupos de ingreso.

[1] Véase la sección 5.6 para una descripción del Crédito por Trabajo y su distribución entre los contribuyentes de Puerto Rico.
[2] La distinción entre la estructura estatutaria y la carga económica efectiva es importante para interpretar los efectos distributivos de los impuestos, particularmente al compararlos con aquellos que recaen sobre el consumo.
[3] Véase: Blasco, J., Guillaud, E., & Zemmour, M. (2023). The inequality impact of consumption taxes: An international comparison. Journal of Public Economics, 222, Article 104897. https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2023.104897

2.3. TASAS PROPORCIONALES, TRATAMIENTOS PREFERENCIALES Y NEUTRALIDAD ECONÓMICA

Además de los componentes progresivos y regresivos, el sistema contributivo incorpora impuestos y tratamientos que aplican tasas uniformes sobre determinadas bases contributivas. Entre ellos se encuentran tasas preferenciales aplicables a ganancias de capital, dividendos o intereses, así como algunos impuestos o retenciones sobre ingresos brutos. Estos tratamientos pueden ser proporcionales respecto de la base sobre la cual se aplican, aunque ello no supone necesariamente que su carga represente una proporción constante del ingreso total del contribuyente.

De igual forma, una tasa uniforme no implica, por sí sola, neutralidad económica ni un efecto distributivo equivalente entre contribuyentes. Por ejemplo, una tasa fija sobre las ganancias de capital puede aplicarse de manera uniforme sobre ese tipo de ingreso, pero sus efectos distributivos dependerán de cómo se concentra entre los distintos niveles de ingreso. En la medida en que este tipo de ingreso se concentre en contribuyentes de mayor capacidad económica, su tratamiento contributivo puede reducir la progresividad efectiva frente a los ingresos sujetos a las tasas regulares.

Los tratamientos preferenciales incluyen tasas reducidas, exenciones, deducciones, créditos y decretos contributivos aplicables a determinadas fuentes de ingreso, actividades económicas, industrias o grupos de contribuyentes. Estos tratamientos no pueden clasificarse de forma uniforme como progresivos o regresivos, ya que sus efectos dependen de las características de sus beneficiarios y de las condiciones particulares de cada disposición. Asimismo, pueden introducir diferencias en la carga contributiva y modificar los incentivos relacionados con la inversión, la localización, la organización empresarial y la composición del ingreso. Estas diferencias también pueden surgir de la base sobre la cual se impone una contribución.

Por ejemplo, la patente municipal, al gravar el volumen de negocios y no la ganancia, puede generar efectos distorsionantes al no considerar directamente la rentabilidad de la empresa. Una empresa con un margen reducido puede enfrentar, en relación con su ingreso neto, una carga contributiva mayor que otra con el mismo volumen de ventas, pero con márgenes más altos. Parte de esta carga también puede trasladarse a los consumidores mediante precios más altos. Otro ejemplo es el impuesto sobre inventario, que forma parte de la contribución sobre la propiedad mueble. Al gravar la mercancía almacenada, aumenta el costo de mantener inventarios y puede inducir a las empresas a reducir existencias, modificar sus cadenas de suministro o localizar operaciones en zonas de libre comercio. Por ello, su evaluación requiere considerar no solo la carga contributiva directa, sino también sus posibles efectos sobre las decisiones operacionales de las empresas.

Estos ejemplos ilustran que la evaluación de la neutralidad económica requiere examinar cómo las diferencias en las bases, tasas y tratamientos contributivos pueden influir sobre el comportamiento de hogares y empresas. No obstante, la existencia de tales diferencias no implica necesariamente que carezcan de justificación, ya que algunas disposiciones pueden responder a objetivos fiscales, distributivos o económicos específicos.

En resumen, el sistema contributivo de Puerto Rico puede caracterizarse como una estructura mixta y diferenciada, en la que concurren componentes progresivos, regresivos y proporcionales, junto con tratamientos contributivos preferenciales que pueden generar asimetrías en la carga efectiva y en los incentivos que enfrentan distintos contribuyentes, actividades y sectores económicos. Sin embargo, esta caracterización conceptual constituye solo un primer paso para comprender el funcionamiento del sistema. Para dimensionar la importancia de sus distintos componentes, se debe examinar cuánto aportan a los recaudos públicos y cómo ha evolucionado su participación a través del tiempo. Con esto en mente, el siguiente capítulo presenta la composición de los recaudos contributivos estatales y municipales, estableciendo una base fiscal para el análisis más detallado de los principales impuestos y sus posibles distorsiones económicas.



03

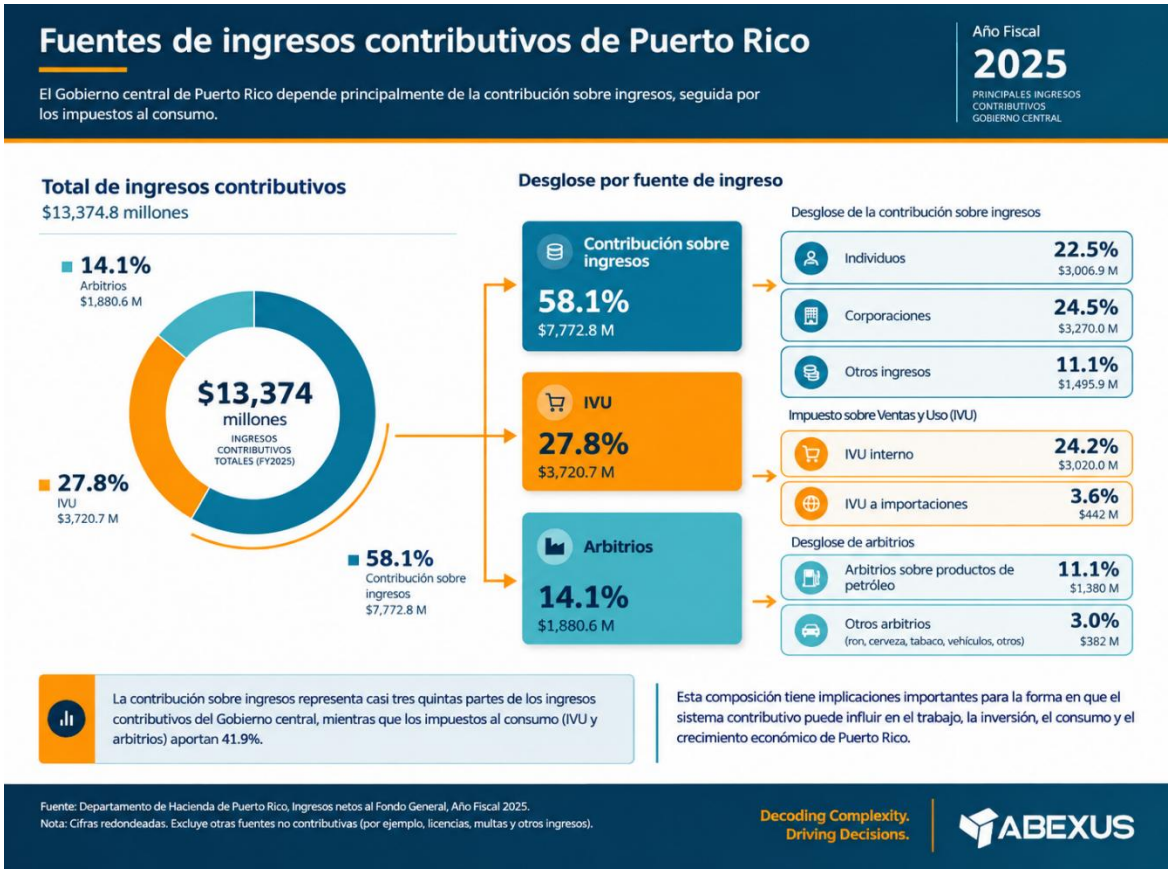
Composición de los recaudos contributivos



3.Composición de los recaudos contributivos estatales

Una vez establecidos los principales criterios para evaluar la distribución de la carga contributiva y sus posibles efectos económicos, es necesario examinar la composición de los recaudos públicos para identificar la importancia relativa de los distintos impuestos dentro del sistema contributivo. Este análisis permite conocer las principales fuentes de financiamiento gubernamental, evaluar cómo ha cambiado su participación en los recaudos y establecer una base fiscal para el examen posterior de sus estructuras.

En la Tabla 1 se presenta la composición de los ingresos contributivos totales. En el año fiscal 2025, los recaudos ascendieron a aproximadamente $13,375.4 millones. Los impuestos sobre los ingresos y las ganancias constituyeron la principal fuente de recaudos, con $7,774.1 millones, equivalentes al 58.1% del total. Dentro de esta categoría, las contribuciones de corporaciones e individuos representaron 24.5% y 22.5% de los recaudos, respectivamente.



El IVU aportó $3,720.7 millones, o 27.8%, mientras que los arbitrios generaron $1,880.6 millones, equivalentes al 14.1%. Colectivamente, estas dos fuentes de tributación indirecta representaron el 41.9% de los ingresos contributivos. Por otro lado, los recaudos por herencias y donaciones fueron marginales, con aproximadamente $1.3 millones.

TABLA 1:

COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS CONTRIBUTIVOS TOTALES FY2025

Categoría	Ingresos ($)	% del total
Contribución/Ingresos, Total	**$7,774.1**	**58.1%**
Individuos	$3,006.9	22.5%
Corporaciones	$3,270.0	24.5%
Sociedades	$387.2	2.9%
Retenida a No Residentes	$1,040.9	7.8%
Intereses	$11.1	0.1%
Impuestos/Dividendos	$56.7	0.4%
Contribución/Herencias y Donaciones	$1.3	0.0%
Impuesto sobre Ventas y Uso (IVU)	**$3,720.7**	**27.8%**
Arbitrios, Total	**$1,880.6**	**14.1%**
Total de Impuestos – Gobierno Estatal	**$13,375.4**	**100.0%**

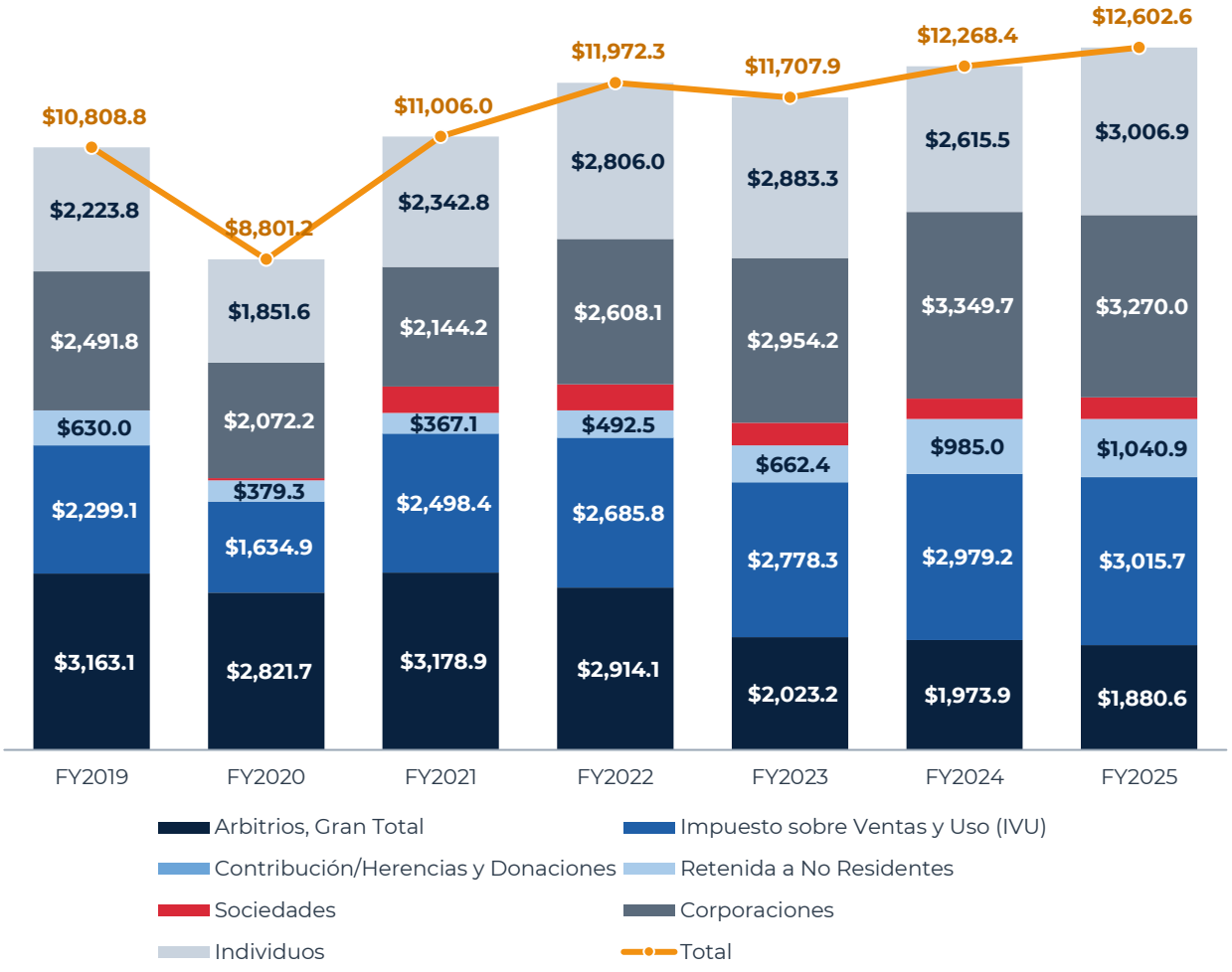
Fuente: Departamento de Hacienda. Los ingresos del IVU son totales a la tasa de 10.5%, incluyen $532 millones de COFINA y $173 millones del 0.5% de los municipios. No se incluyen los recaudos del 1% municipal.

La composición de 2025 muestra, por tanto, una estructura de recaudos en la que los impuestos sobre ingresos y ganancias tienen un peso mayor que los impuestos indirectos al consumo (IVU y los arbitrios). De hecho, esta relación adquiere más relevancia cuando se examina su trayectoria durante los años recientes.

Como se puede apreciar en la Ilustración 1, en el año fiscal 2019, los impuestos sobre ingresos de individuos, sociedades, corporaciones y no residentes generaron $5,345.9 millones, representando el 49.5% de los recaudos contributivos. Para el 2025, estos ingresos aumentaron a $7,705 millones y su participación alcanzó 61.1%. En contraste, los recaudos combinados del IVU y los arbitrios pasaron de $5,462.2 millones a $4,896.3 millones, mientras su participación se redujo de 50.5% a 38.9%.

ILUSTRACIÓN 1[4]:

COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS CONTRIBUTIVOS AL FONDO GENERAL (2019 – 2025)



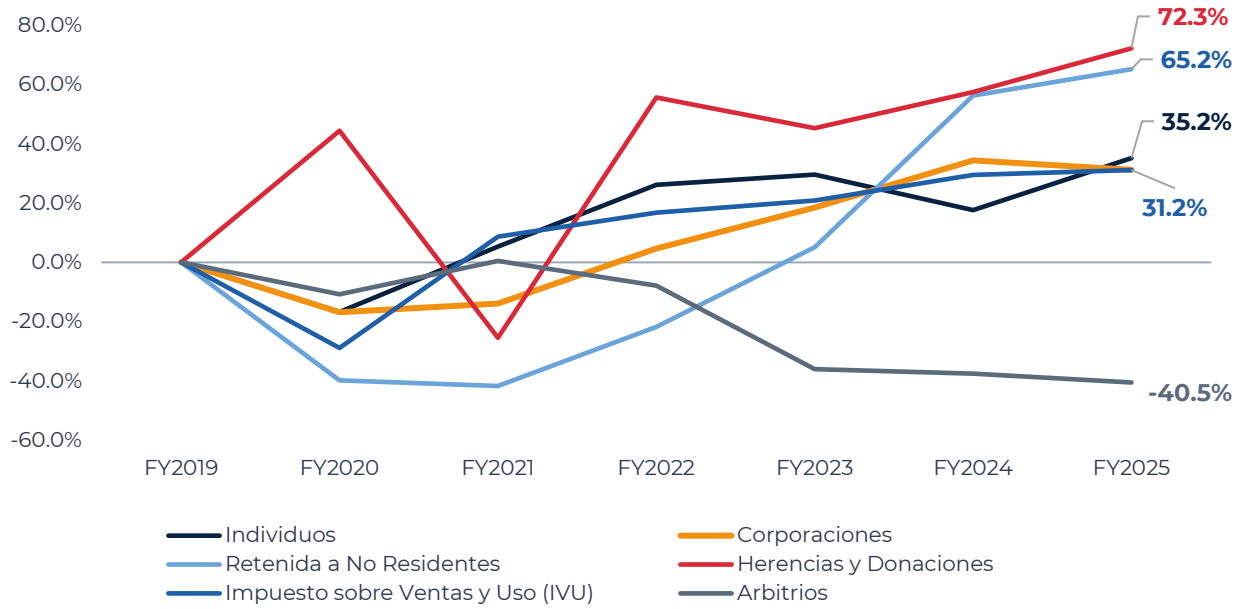
Fuente: Departamento de Hacienda.

[4] Los valores presentados difieren de los incluidos en la Tabla 2 debido a diferencias en su alcance.

La Ilustración 2 complementa este análisis al presentar el cambio porcentual acumulado en los distintos componentes contributivos. Entre los años fiscales 2019 y 2025, la contribución retenida a no residentes registró un crecimiento acumulado de 65.2%, seguida por las contribuciones de individuos, con 35.2%, y por las de corporaciones y el IVU, ambas con 31.2%. En dirección opuesta, los recaudos por arbitrios se redujeron en un 40.5%.

ILUSTRACIÓN 2:

CAMBIO PORCENTUAL ACUMULADO DE LAS FUENTES DE INGRESOS CONTRIBUTIVOS (2019 - 2025)



Fuente: Departamento de Hacienda.

En agregado, la trayectoria observada entre 2019 y 2025 refleja un cambio en la composición de los recaudos estatales, con una mayor participación de las contribuciones sobre ingresos y ganancias y una menor participación relativa del IVU y los arbitrios. Esta transición apunta hacia una mayor concentración de los recaudos en fuentes vinculadas a la generación de ingresos, particularmente aquellos asociados al trabajo y a los rendimientos del capital.

No obstante, la importancia fiscal de cada impuesto no permite determinar, por sí sola, su progresividad, regresividad o grado de neutralidad económica. Para ello, es necesario examinar las bases contributivas, las tasas aplicables y la manera en que estas disposiciones afectan a los distintos contribuyentes. Asimismo, una radiografía del sistema contributivo requiere incorporar los gravámenes municipales, cuya composición y efectos económicos difieren de los observados a nivel estatal.

El sistema contributivo como parte de la estructura económica

Las bases económicas generan transacciones que el sistema contributivo grava, y estas, a su vez, influyen en decisiones económicas clave para el desarrollo de Puerto Rico.



La carga económica resulta de la interacción entre bases, reglas y decisiones, **no de una sola tasa.**

ABEXUS | **Decoding Complexity. Driving Decisions.**

3.1. COMPOSICIÓN DE LOS RECAUDOS CONTRIBUTIVOS MUNICIPALES

A diferencia del sistema estatal, cuya recaudación depende principalmente de los impuestos sobre ingresos y ganancias y del consumo, la estructura contributiva municipal descansa sobre tres bases principales: la propiedad, el consumo y la producción o actividad económica. En la Tabla 2 se observa que el total de ingresos contributivos de los municipios en el año fiscal 2025 fue de $2,408 millones.

TABLA 2:

COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS CONTRIBUTIVOS MUNICIPALES - FY2025

Categoría	Ingresos ($)	% del total
Propiedad Inmueble	$694	28.8%
Propiedad Mueble	$548	22.8%
Patente Municipios	$630	26.2%
IVU 1%	$319	13.2%
Arbitrio Actividad de Construcción	$217	9.0%
Total de impuestos	**$2,408**	**100%**

Fuente: Oficina de Gerencia y Presupuesto, Junta de Supervisión Fiscal, Plan Fiscal Certificado 2026.

Las contribuciones sobre la propiedad mueble e inmueble representaron, en conjunto, el 51.6% de estos ingresos, constituyéndose como la principal fuente contributiva municipal.[5]

Por su parte, las patentes municipales representaron el 26.2% de los recaudos, mientras que el IVU municipal y el arbitrio de construcción aportaron el 13.2% y 9.0%, respectivamente. El IVU municipal recae principalmente sobre el consumo, mientras que las patentes municipales y el arbitrio de construcción gravan la actividad productiva, comercial y de inversión.

Esta composición implica que la carga contributiva municipal incide tanto sobre la tenencia de activos como sobre las transacciones y operaciones de los negocios. En particular, los gravámenes sobre el volumen de negocios y la construcción pueden generar distorsiones económicas al afectar la inversión, los costos de operación y las decisiones de localización, aun cuando la empresa no genere ganancias.

[5] El impuesto sobre el inventario del fabricante, comerciante o negociante (conocido como impuesto al inventario) es un componente del impuesto sobre la propiedad mueble.

Colectivamente, la composición de los recaudos estatales y municipales muestran que el financiamiento público de Puerto Rico descansa sobre bases contributivas diversas, cuyos efectos distributivos y económicos dependen de su diseño y de las características de las actividades gravadas. Para efectos del diagnóstico del sistema, la discusión anterior viabiliza el contextualizar la importancia fiscal de cada impuesto sin asumir que su contribución a los recaudos refleja necesariamente la carga económica que enfrentan los contribuyentes.

A partir de esta caracterización, los siguientes capítulos examinan con mayor detalle la estructura de los principales impuestos, comenzando por la contribución sobre ingresos de individuos.



04

Radiografía de la contribución sobre ingresos de individuos: estructura, carga efectiva y distorsiones económicas



4. Radiografía de la contribución sobre ingresos de individuos: estructura, carga efectiva y distorsiones económicas

La contribución sobre ingresos de individuos constituye uno de los principales componentes del sistema contributivo de Puerto Rico, tanto por su importancia en los recaudos estatales como por su incidencia sobre la distribución del ingreso y los incentivos económicos. Su evaluación requiere considerar no solo las tasas progresivas establecidas en la legislación, sino también los mecanismos de ajuste, descuentos, créditos y tratamientos preferenciales que determinan la responsabilidad contributiva final de los contribuyentes.

En este capítulo se examinan las principales disposiciones que conforman la estructura de la contribución sobre ingresos de individuos, con el propósito de identificar cómo interactúan entre sí, qué diferencias pueden generar en la carga contributiva y cuáles son sus posibles implicaciones sobre la equidad y la neutralidad económica del sistema.

4.1. CONTRIBUCIÓN REGULAR

La contribución sobre ingresos regular de individuos se determina mediante la aplicación de tasas progresivas al ingreso neto sujeto a contribución (presentadas en la Tabla 3). Para fines de este análisis, el ingreso neto sujeto a contribución corresponde al ingreso restante luego de aplicar las exclusiones, deducciones y exenciones reconocidas por el Código de Rentas Internas. La estructura regular contiene cinco tasas marginales (0%, 7%, 14%, 25% y 33%). A medida que aumenta el ingreso neto sujeto a contribución, las porciones adicionales de ingreso quedan sujetas a tasas marginales mayores, lo que introduce un componente progresivo en la estructura del impuesto.

TABLA 3: CONTRIBUCIÓN REGULAR DE INDIVIDUOS

	Ingreso neto	Contribución fija	tasa marginal	Cómputo de la tributación
01	$0 – $9,000	$0	0%	
02	$9,000 – $25,000	$0	7%	7% del exceso sobre $9,000
03	$25,000 – $41,500	$1,120	14%	$1,120 + 14% del exceso sobre $25,000
04	$41,500 – $61,500	$3,430	25%	$3,430 + 25% del exceso sobre $41,500
05	Más de $61,500	$8,430	33%	$8,430 + 33% del exceso sobre $61,500

CÓMO SE CALCULA

Contribución = fija + tasa × exceso

El exceso es el ingreso neto sujeto menos el límite inferior del tramo.

Fuente: Departamento de Hacienda.

Sin embargo, la contribución determinada mediante esta escala no necesariamente representa la obligación contributiva final del individuo, ya que el sistema incorpora mecanismos adicionales que pueden aumentar o reducir la carga, dependiendo de su nivel de ingreso y de las disposiciones aplicables. Entre estos se encuentran el ajuste gradual, los descuentos y la contribución básica alterna.

4.2. AJUSTE GRADUAL

Cuando el ingreso neto sujeto a contribución excede de $500,000, se aplica un ajuste gradual equivalente al 5% del exceso sobre dicha cantidad, sujeto a los límites establecidos en el Código de Rentas Internas.[6] Este mecanismo procura recuperar el beneficio de las tasas contributivas inferiores a 33%, así como el efecto de la exención personal y de las exenciones por dependientes. De esta forma, el ajuste reduce gradualmente parte o la totalidad del ahorro contributivo generado por estos tratamientos a medida que aumenta el ingreso.

Aunque este mecanismo aumenta la carga contributiva aplicable a los contribuyentes de mayores ingresos, también puede elevar la tasa marginal efectiva en los niveles de ingreso en los que resulta aplicable. Esta interacción puede generar distorsiones, debido a que la tasa

[6] Véanse las Secciones 1021.01(b)(4) y (5), pp. 35–36, y 1033.18(a) y (b), pp. 195–196, del Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011 (en adelante "el código", según enmendado (revisión del 28 de mayo de 2026).

marginal efectiva puede influir sobre decisiones relacionadas con la generación, el ahorro o la estructuración del ingreso.

4.3. DESCUENTO

Una vez calculadas la contribución regular y, cuando corresponda, el ajuste gradual, se aplica un descuento cuya magnitud varía según el nivel de ingreso bruto.[7] Para individuos con un ingreso bruto de hasta $100,000, la contribución equivale al 92% de la suma de la contribución regular y el ajuste gradual, lo que representa un descuento de 8%. Cuando el ingreso bruto excede $100,000, la contribución equivale al 95% de dicha suma, correspondiente a un descuento de 5%.

Este descuento constituye un mecanismo de alivio contributivo que reduce la obligación determinada bajo la estructura regular. No obstante, la aplicación de proporciones distintas según el ingreso bruto introduce una diferenciación adicional en el cálculo de la responsabilidad contributiva pudiendo afectar la tasa marginal efectiva alrededor del umbral establecido.

4.4. CONTRIBUCIÓN BÁSICA ALTERNA

Además de los mecanismos anteriores, ciertos contribuyentes están sujetos al cálculo de una Contribución Básica Alterna (CBA)[8] sobre una base contributiva ajustada, utilizando tasas que fluctúan entre 1% y 24%, según se presenta en la Tabla 4. Cuando la CBA excede la contribución regular neta determinada, la diferencia se incorpora a la obligación contributiva del individuo.

[7] Véase la Sección 1021.01(c) del Código.
[8] Véase la Sección 1021.02 del Código.

TABLA 4: TASAS DE LA CONTRIBUCIÓN BÁSICA ALTERNA

01	Ingreso neto sujeto a CBA	02	Ingreso neto sujeto a CBA	03	Ingreso neto sujeto a CBA
	$25,000 – $50,000		$50,000 – $75,000		$75,000 – $150,000
	Tasa de la CBA		Tasa de la CBA		Tasa de la CBA
	1%		3%		5%
04	Ingreso neto sujeto a CBA	05	Ingreso neto sujeto a CBA		
	$150,000 – $250,000		Más de $250,000		
	Tasa de la CBA		Tasa de la CBA		
	10%		24%		

Fuente: Departamento de Hacienda.

La CBA funciona como un mecanismo complementario dirigido a limitar el efecto de las deducciones, exenciones y tratamientos preferenciales sobre la responsabilidad contributiva. Su aplicación procura que contribuyentes sujetos a estos tratamientos mantengan una obligación contributiva mínima cuando el cálculo alternativo resulte superior al determinado bajo el régimen regular.

Desde esta perspectiva, la CBA puede entenderse como un mecanismo correctivo frente a las diferencias de carga contributiva que generan determinadas disposiciones preferenciales. Sin embargo, su coexistencia con el régimen regular también introduce un cálculo adicional que debe considerarse al evaluar la complejidad del sistema y la carga efectiva de los contribuyentes.

4.5. CONTRIBUCIÓN OPCIONAL PARA INGRESOS CUENTA PROPIA

A diferencia de los mecanismos anteriores, que operan sobre el cálculo regular de la contribución, individuos que llevan a cabo negocios por cuenta propia pueden optar por una contribución calculada directamente sobre el ingreso bruto, en lugar de utilizar las escalas regulares aplicables al ingreso neto sujeto a contribución.[9] Esta opción está disponible cuando los ingresos de cuentapropista de servicios representan al menos el 80% del ingreso bruto total recibido durante el año contributivo (véase la Tabla 5 para las tasas aplicables).

[9] Véase la Sección 1021.06 del Código.

TABLA 5: CONTRIBUCIÓN OPCIONAL PARA INGRESOS POR CUENTA PROPIA

01 Ingreso bruto: **Hasta $100,000**	02 Ingreso bruto: **$100,000 – $200,000**	03 Ingreso bruto: **$200,000 – $300,000**
Tasa opcional: **6%**	Tasa opcional: **10%**	Tasa opcional: **13%**
04 Ingreso bruto: **$300,000 – $400,000**	05 Ingreso bruto: **$400,000 – $500,000**	06 Ingreso bruto: **Más de $500,000**
Tasa opcional: **15%**	Tasa opcional: **17%**	Tasa opcional: **20%**

Fuente: Departamento de Hacienda.

Contrario a la estructura de las tasas de contribución regular, las tasas de este régimen no se aplican marginalmente por umbrales, sino que la tasa correspondiente se utiliza para calcular la contribución sobre el ingreso bruto total. Como resultado, un incremento relativamente modesto en el ingreso que ubique al contribuyente en el próximo intervalo puede generar un aumento considerable en la obligación contributiva. Otro atractivo de esta contribución opcional es que al acogerse no aplicaría la CBA ni el ajuste gradual y por otro lado tampoco le aplicaría el descuento del 92% o 95%

Esta alternativa (hasta cierto punto) simplifica el cómputo y puede beneficiar a profesionales y proveedores de servicios con márgenes de ganancia elevados y pocos gastos deducibles. Sin embargo, puede resultar menos favorable para negocios con costos operacionales elevados, dado que la contribución se calcula sobre ingresos brutos y no sobre la ganancia neta. Además, los cambios de tasa pueden generar aumentos abruptos en la obligación contributiva al superar determinados umbrales. Por ejemplo, un contribuyente con ingresos brutos de $200,000 pagaría $20,000 bajo la tasa opcional de 10%, mientras que, con ingresos de $200,001, su contribución aumentaría a $26,000.13 al aplicarse la tasa de 13% sobre la totalidad del ingreso bruto. Esta discontinuidad puede crear incentivos para diferir facturación o modificar el momento en que se reconocen determinados ingresos.

Más allá de sus efectos sobre la carga contributiva, este régimen introduce un tratamiento diferenciado que puede influir en la forma de organización de la actividad económica, la clasificación de los ingresos y la estructura jurídica de los negocios (al modificar los incentivos tributarios entre distintas formas de generar un mismo ingreso).

En cuanto a la organización de la actividad económica, un profesional podría optar por prestar sus servicios como contratista independiente en lugar de empleado si el tratamiento contributivo resulta más favorable para el trabajo por cuenta propia. De forma similar, un contribuyente podría estructurar parte de su compensación como ingresos de una actividad económica, en lugar de ingresos por salarios, cuando ello permita acogerse al cómputo opcional. También podría modificar la estructura jurídica de su negocio, operando como individuo por cuenta propia en lugar de otra modalidad contributiva, o viceversa, con el propósito de acceder al tratamiento fiscal más favorable.

Estas diferencias pueden generar distorsiones económicas cuando las decisiones sobre empleo, contratación, clasificación del ingreso u organización empresarial responden al tratamiento contributivo y no exclusivamente a criterios de productividad o eficiencia. Por tanto, aunque el régimen opcional puede facilitar el cumplimiento y reducir la carga para algunos contribuyentes, también introduce diferencias relevantes frente a quienes tributan bajo la estructura regular.

4.6. TASAS PREFERENCIALES APLICABLES A DETERMINADAS FUENTES DE INGRESO

Además de las tasas regulares y los mecanismos alternativos, el Código de Rentas Internas establece tasas preferenciales aplicables a fuentes de ingresos específicas. Estas tasas fluctúan entre 10% y 20%, dependiendo de la naturaleza del ingreso, e incluyen tratamientos especiales para ganancias de capital, dividendos, intereses bancarios, intereses de cuentas IRA y otros ingresos particulares.[10]

La combinación de tasas regulares y preferenciales implica que contribuyentes con niveles similares de ingreso pueden enfrentar cargas contributivas distintas dependiendo de la fuente de la cual provenga ese ingreso. Esta diferenciación se debe considerar al evaluar la equidad horizontal y la neutralidad económica del sistema, dado que el tratamiento contributivo puede influir sobre la composición y la forma en que se generan o reconocen los ingresos.

4.7. RESUMEN DE TASAS CONTRIBUTIVAS A INDIVIDUOS

La Tabla 6 resume las principales tasas aplicables a individuos bajo los distintos mecanismos contemplados en el Código de Rentas Internas. Esta permite observar la amplitud de tratamientos existentes, desde la escala regular con una tasa marginal máxima de 33%, hasta tasas preferenciales aplicables a determinadas fuentes de ingreso.

[10] Véanse las Secciones 1023.02, 1023.04, 1023.05, 1023.06 y 1081.02 del Código.

TABLA 6: RESUMEN DE TASAS MÁXIMAS APLICABLES A INDIVIDUOS

Individuos residentes		Tasa máxima
1	Contribución regular	33.0%
2	Contribución básica alterna	24.0%
3	Contribución opcional personas casadas que rinden juntos	33.0%
4	Contribución cantidad ajuste gradual	5.0%
5	Contribución opcional a individuos que llevan a cabo industria o negocio por cuenta propia	20.0%
Tasas preferenciales sobre:		**Tasa máxima**
9	Ganancias de capital	15.0%
7	Dividendos	15.0%
8	Intereses de cuentas de bancos	10.0%
9	Intereses de cuentas IRA	17.0%
10	Servicios a equipos de deportes	20.0%
11	Adicional compañías de seguros	10.0%
Individuos extranjeros no residentes		**Tasa máxima**
12	Intereses, rentas, regalías, salarios, anualidades, ganancias de capital	29.0%
13	Dividendos	15.0%
14	Participación en entidades conducto	30.0%

Fuente: Código de Rentas Internas 2011 y enmiendas posteriores.

La diversidad de tasas y mecanismos refuerza la noción de que la carga contributiva no depende exclusivamente del nivel de ingreso, sino también de su naturaleza, de la base utilizada para calcular la contribución y de las disposiciones a las que pueda acogerse el contribuyente. A estos factores se añaden los tratamientos especiales establecidos mediante las leyes de incentivos contributivos.

4.8. TASAS ESPECIALES DE LEYES DE INCENTIVOS A INDIVIDUOS

El sistema contributivo también reconoce tratamientos especiales para ingresos cubiertos por decretos otorgados bajo el Código de Incentivos de Puerto Rico [11] y leyes de incentivos anteriores. Estos tratamientos incluyen tasas preferenciales[12], exenciones y otros beneficios cuya aplicación depende de la actividad económica, las características del contribuyente y las condiciones establecidas en la legislación o en los decretos correspondientes, según se resume en la Tabla 7.

[11] Véase la Ley Núm. 60-2019, según enmendada, conocida como el Código de Incentivos de Puerto Rico.
[12] Las mismas fluctúan entre un 4%, 10%, 15% y 20%.

TABLA 7:

PRINCIPALES TRATAMIENTOS CONTRIBUTIVOS APLICABLES A INDIVIDUOS BAJO EL CÓDIGO DE INCENTIVOS

Categoría bajo el código de incentivos	Tratamiento contributivo general
Médicos cualificados con decreto vigente	Tasa fija de 4% sobre el ingreso elegible generado por la prestación de servicios médicos cubiertos por el decreto.
Dividendos elegibles de médicos cualificados	Exención de contribución sobre ingresos hasta un máximo de $250,000 anuales, sujeta a los términos y requisitos del decreto.
Individuos residentes inversionistas: intereses y dividendos	Para solicitudes de decreto presentadas hasta el 31 de diciembre de 2026, exención de 100%, conforme a los términos del decreto. Para solicitudes presentadas desde el 1 de enero de 2027, tasa fija preferencial de 4% sobre los ingresos elegibles devengados luego de adquirir residencia en Puerto Rico y antes del 1 de enero de 2056.
Ganancias de capital de residentes inversionistas atribuibles a apreciación posterior a adquirir residencia	Para solicitudes presentadas hasta el 31 de diciembre de 2026, exención de 100%, sujeta a los términos del decreto. Para solicitudes presentadas desde el 1 de enero de 2027, tasa fija preferencial de 4% sobre las ganancias elegibles reconocidas antes del 1 de enero de 2056.
Ganancias de capital atribuibles a apreciación acumulada antes de adquirir residencia en Puerto Rico	La porción de la ganancia atribuible al periodo anterior a la residencia puede estar sujeta a una tasa de 5%, cuando se reconoce luego del periodo y dentro de las fechas dispuestas en el Código; de lo contrario, puede aplicar el tratamiento contributivo ordinario.
Profesionales de difícil reclutamiento	Los primeros $100,000 de salario tributan conforme al Código de Rentas Internas; el exceso puede estar exento, sujeto a que el profesional y el patrono cumplan con los requisitos del decreto.
Negocios exentos operados por individuos	Generalmente, tasa fija de 4% sobre el ingreso neto derivado de la actividad elegible cubierta por el decreto.
Nuevas pequeñas y medianas empresas y ciertos negocios en Vieques y Culebra	Tasa de 2% durante los primeros cinco años y de 4% posteriormente, cuando se cumplan las condiciones establecidas en el Código y el decreto.
Otras actividades incentivadas	Generalmente, tasa de 4% sobre el ingreso exento, aunque el tratamiento puede variar según la actividad promovida, la fecha del decreto y las disposiciones específicas aplicables.

Fuente: Código de Rentas Internas 2011, Código de Incentivos de Puerto Rico.

La simultaneidad de estos regímenes con las disposiciones generales del Código de Rentas Internas amplía las diferencias en el tratamiento contributivo aplicable a los individuos. En particular, los contribuyentes (que cumplen con los requisitos establecidos) pueden acceder a tasas reducidas o exenciones sobre fuentes específicas de ingreso, mientras otros con niveles de ingreso comparables permanecen sujetos a la estructura regular.

4.9. DISTORSIONES ECONÓMICAS ASOCIADAS A LA ESTRUCTURA DE LA CONTRIBUCIÓN SOBRE INGRESOS DE INDIVIDUOS

El examen de las disposiciones anteriores demuestra que la contribución sobre ingresos de individuos no responde a una única escala de tasas, sino a una estructura en la que interactúan mecanismos de progresividad, ajustes, descuentos, contribuciones alternativas y tratamientos preferenciales. Como resultado, la carga contributiva puede variar según el nivel, la fuente y la forma en que se genera el ingreso, incluso entre contribuyentes con capacidad económica comparable.

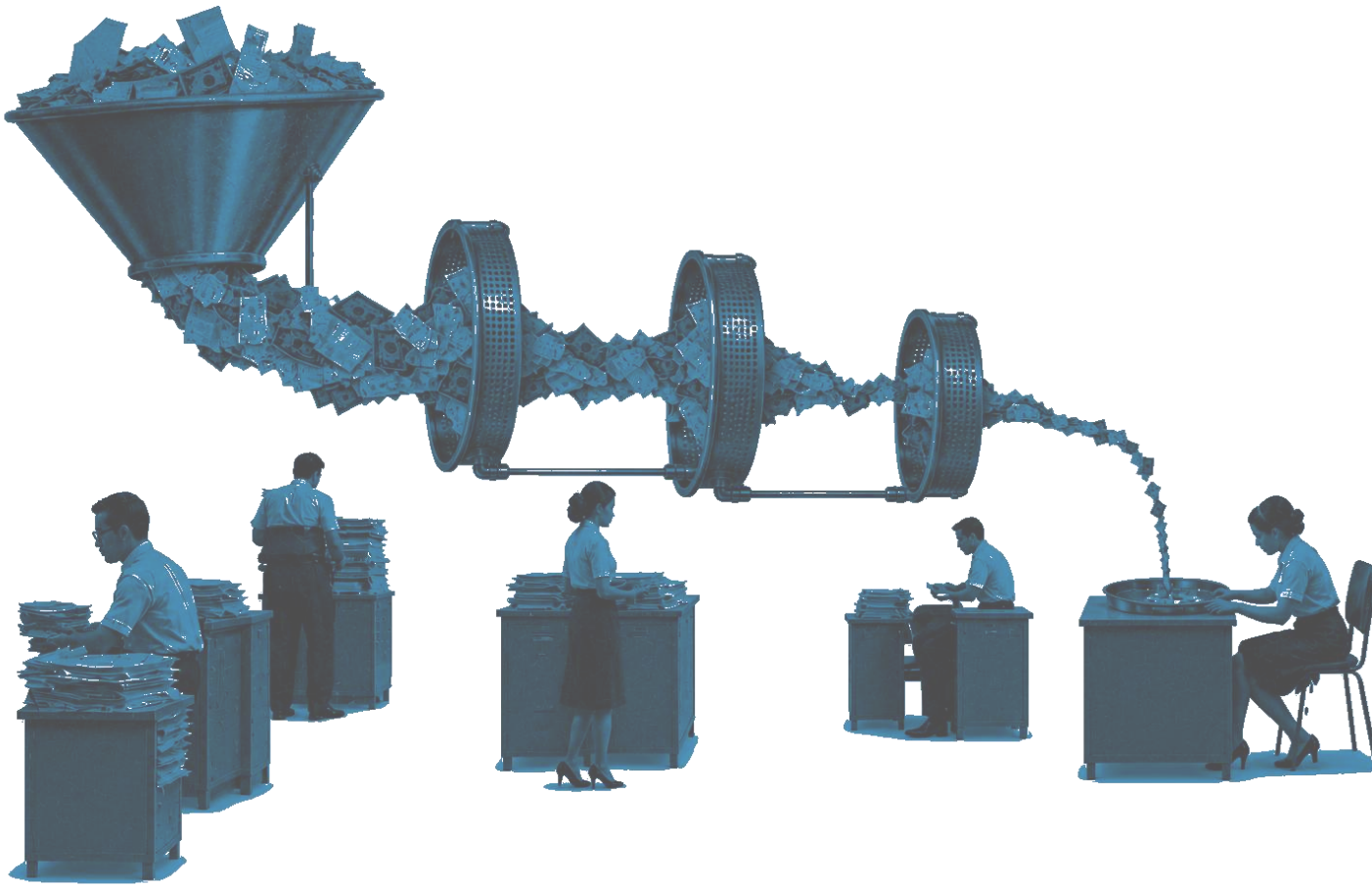
Una primera fuente de diferenciación surge de la naturaleza del ingreso. Mientras los salarios quedan sujetos a la estructura regular progresiva, determinadas ganancias de capital, dividendos y otras fuentes pueden beneficiarse de tasas preferenciales. Por ejemplo, un individuo cuyo ingreso proviene principalmente de salarios puede estar sujeto a tasas marginales regulares de hasta 33%, mientras otro con un nivel de ingreso equivalente, pero generado mediante dividendos o ganancias de capital elegibles, podría tributar a una tasa preferencial de 15%. Esta diferencia puede impactar la composición del ingreso y constituye un elemento relevante para evaluar la equidad horizontal del sistema.

Una segunda fuente de diferenciación se relaciona con la forma en que se lleva a cabo la actividad económica. Como se estableció anteriormente, la contribución opcional sobre ingresos por cuenta propia puede beneficiar a profesionales con pocos gastos deducibles, mientras que otro contribuyente con igual ingreso bruto, pero con costos operacionales elevados, podría enfrentar una carga relativamente mayor bajo ese mismo régimen. Asimismo, los cambios de tasa asociados a los intervalos de ingreso pueden provocar aumentos desproporcionados en la obligación contributiva ante incrementos modestos en el ingreso bruto, lo que podría influenciar decisiones relacionadas con el momento de facturación o el reconocimiento de ingresos.

A estas diferencias se suma la interacción entre las distintas disposiciones del sistema. El ajuste gradual, los descuentos y las tasas preferenciales pueden modificar la relación entre el ingreso adicional y la contribución finalmente pagada. Como resultado, la tasa estatutaria aplicable no necesariamente refleja la carga marginal o efectiva que enfrenta un contribuyente en todos los niveles de ingreso.

Colectivamente, estas disposiciones responden a objetivos distintos, incluidos la progresividad, el alivio contributivo, la simplificación y la promoción de determinadas actividades económicas. No obstante, su convergencia también aumenta la complejidad de la estructura contributiva y puede introducir diferencias en los incentivos relacionados con el trabajo, la inversión, la fuente del ingreso y la organización de la actividad económica. La identificación de estas diferencias no implica necesariamente que todos los tratamientos carezcan de justificación, pero sí evidencia la importancia de examinar sus efectos sobre la equidad y la neutralidad económica del sistema.

Ahora bien, la descripción de los mecanismos contributivos permite identificar posibles fuentes de distorsión, pero no determina por sí sola cómo se distribuye la carga entre los contribuyentes ni cuál es la magnitud de sus efectos. Para avanzar en esa evaluación, el siguiente capítulo examina información de las planillas de individuos, incluyendo la distribución y composición del ingreso, la relación entre ingreso bruto ajustado e ingreso sujeto a contribución y el efecto de los créditos contributivos sobre la responsabilidad contributiva final.



05

Radiografía de la contribución sobre ingresos de individuos



5. Radiografía de la contribución sobre ingresos de individuos

La información proveniente de las planillas permite examinar cómo se distribuyen los contribuyentes y sus ingresos, así como la manera en que las distintas disposiciones del sistema inciden sobre la base sujeta a contribución y la responsabilidad contributiva final. Para este análisis se utilizan los datos publicados por el Departamento de Hacienda correspondientes al año contributivo 2023, considerando la distribución y composición del ingreso, las deducciones y exenciones, y el efecto del Crédito por Trabajo.

Como punto de partida, se examina la trayectoria del mercado laboral, dada su relación con la generación de ingresos salariales y la base contributiva de los individuos.

5.1. EVOLUCIÓN DEL MERCADO LABORAL

La tendencia del mercado laboral constituye un punto de referencia para interpretar el comportamiento de la contribución sobre ingresos de individuos, particularmente por la importancia de los salarios dentro de la base contributiva. En 2023, más de la mitad de las planillas reportaron ingresos salariales, por lo que los cambios en el empleo y las remuneraciones pueden incidir sobre la cantidad de personas que generan ingresos sujetos a contribución y los niveles de ingreso reportados.

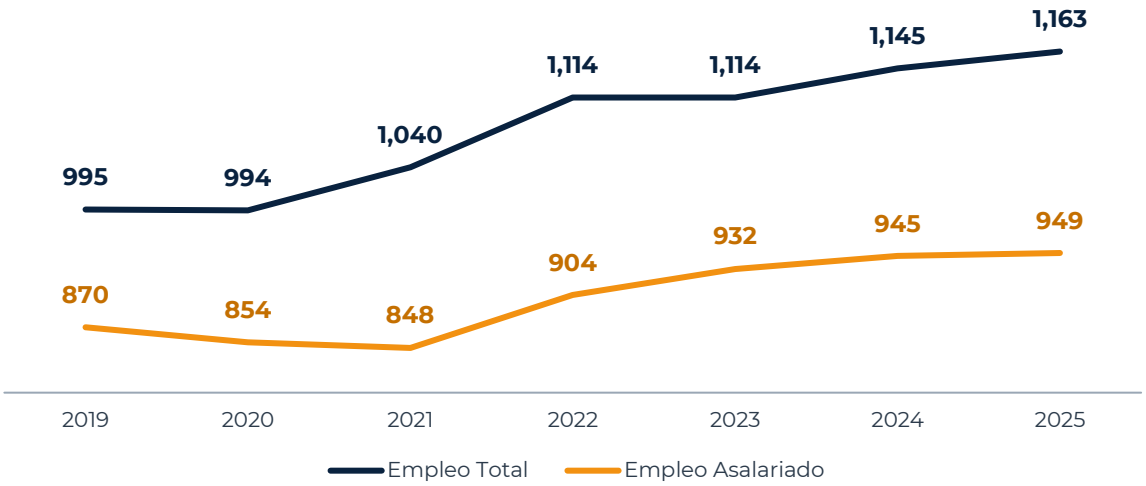
La Ilustración 3 muestra la trayectoria del empleo total y el empleo asalariado para los años fiscales 2019 al 2025. El empleo total mide la cantidad de personas empleadas según reportado en la Encuesta del Hogar, mientras que el empleo asalariado mide la cantidad de empleos en establecimientos con nómina cubierta por el seguro por desempleo.[13]

Como se puede observar, entre el 2019 y el 2025, el empleo total aumentó en aproximadamente 168,000 personas, equivalente a un crecimiento de 16.8%, mientras que el empleo asalariado incrementó en cerca de 79,000 puestos, o 9.1%. Aunque ambas medidas presentan una expansión respecto a 2019, el ritmo de crecimiento se ha moderado en los años más recientes, particularmente en el empleo asalariado.

[13] El empleo total incluye a personas que trabajan por cuenta propia, mientras que el empleo asalariado se concentra en los puestos cubiertos por la encuesta de establecimientos.

ILUSTRACIÓN 3:

EMPLEO TOTAL Y EMPLEO ASALARIADO EN PUERTO RICO (MILES, AÑOS FISCALES 2019-2025)

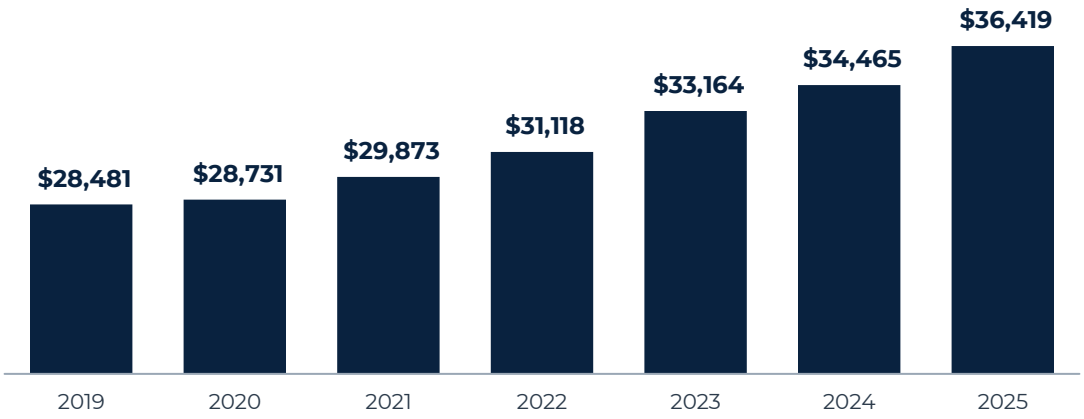


Fuente: Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, Negociado de Estadísticas del Trabajo Federal.

El cambio de los salarios, por su parte, muestra un crecimiento más sostenido (véase la Ilustración 4). Entre 2019 y 2025, el salario promedio anual de los empleados asalariados aumentó de $28,481 a $36,419, equivalente a un crecimiento nominal acumulado de 27.9%. Este incremento fue considerablemente mayor que el observado en el empleo asalariado durante el mismo periodo, lo que apunta a una expansión de la masa salarial asociada tanto a la cantidad de puestos de trabajo como al aumento de la remuneración promedio.

ILUSTRACIÓN 4:

SALARIO PROMEDIO ANUAL EN PUERTO RICO (EMPLEADOS ASALARIADOS, AÑOS FISCALES 2019-2025)

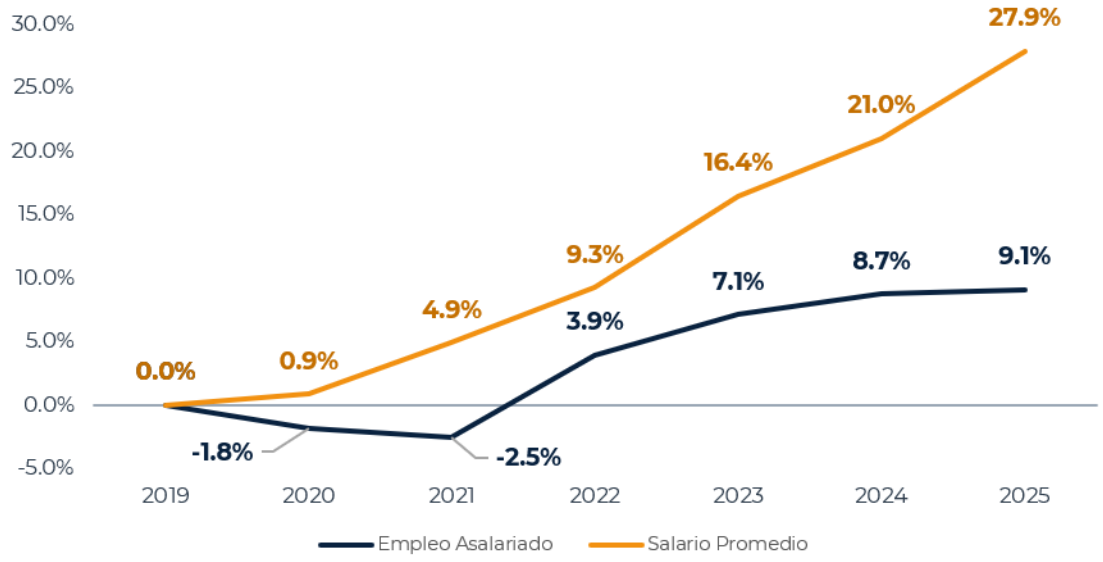


Fuente: Negociado de Estadísticas del Trabajo Federal.

Para examinar esta relación, la Ilustración 5 compara el crecimiento acumulado del empleo asalariado y del salario promedio durante el periodo analizado. Mientras el empleo asalariado aumentó 9.1%, el salario promedio registró un crecimiento nominal de 27.9%, con incrementos sostenidos a lo largo de los años. Esta diferencia sugiere que el crecimiento de las remuneraciones promedio ha sido un componente importante de la expansión de la masa salarial, particularmente en un contexto en el que el empleo asalariado ha mostrado una mayor estabilidad en los años recientes.

ILUSTRACIÓN 5:

CRECIMIENTO ACUMULADO EN EL EMPLEO ASALARIADO Y EN EL SALARIO PROMEDIO, AÑOS FISCALES 2019-2025

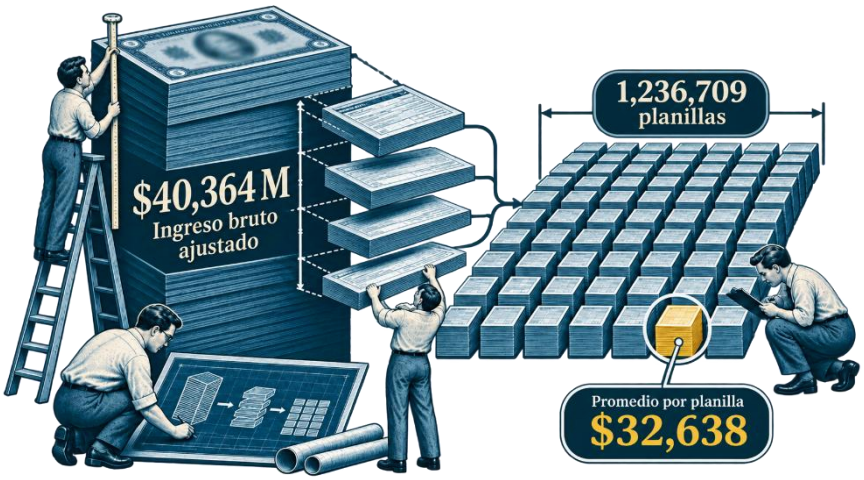


Fuente: Negociado de Estadísticas del Trabajo Federal.

Desde la perspectiva contributiva, un aumento nominal de los salarios puede elevar el ingreso reportado por los individuos y, dependiendo de su situación contributiva, modificar la base sujeta a contribución y las tasas marginales aplicables. No obstante, los datos de empleo y salarios no permiten determinar por sí solos qué proporción del crecimiento de los recaudos responde a cada factor, ya que también intervienen la composición del ingreso, las deducciones, los créditos y otras características de los contribuyentes. Por ello, el análisis del mercado laboral se complementa con la información de las planillas de individuos, que permite examinar directamente cómo se distribuye el ingreso reportado entre los distintos niveles de ingreso.

5.2. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO BRUTO AJUSTADO

En el año contributivo 2023, los individuos reportaron aproximadamente $40,364 millones de ingreso bruto ajustado, distribuidos entre 1,236,709 planillas, para un promedio de $32,638 por planilla.

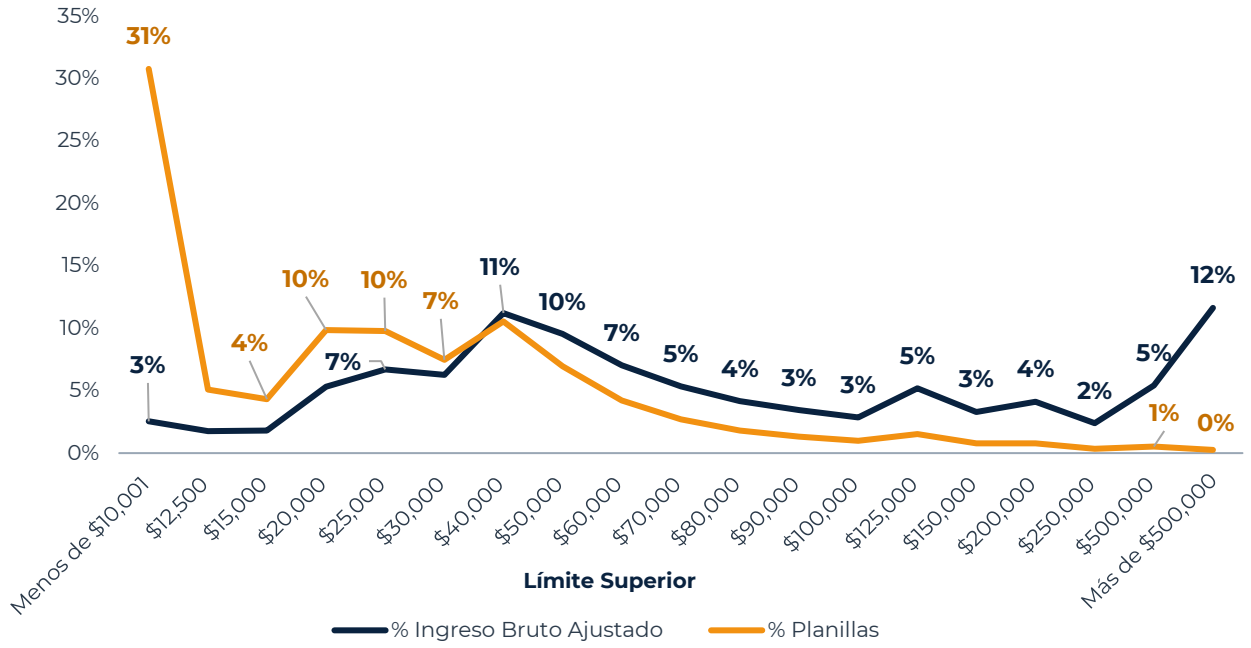


La distribución presentada en la Ilustración 6 muestra una marcada diferencia entre la cantidad de planillas y la proporción del ingreso concentrada en cada nivel. Mientras que el 77.8% de las planillas correspondió a contribuyentes con ingresos de hasta $40,000, estas representaron apenas el 35.6% del ingreso bruto ajustado total. Esta diferencia resulta aún más pronunciada entre los contribuyentes con ingresos de hasta $25,000, quienes representaron el 59.8% de las planillas, pero concentraron únicamente el 18.1% del ingreso bruto ajustado. En contraste, las planillas que reportaron ingresos entre $25,001 y $100,000 representaron 36.0% del total y concentraron 49.8% del ingreso bruto ajustado. Este grupo constituye una parte central de la base contributiva tanto por la cantidad de contribuyentes como por el volumen de ingreso reportado.

De igual forma, los niveles superiores de ingreso presentan una concentración considerablemente mayor del ingreso bruto ajustado en relación con su participación en el total de planillas. Aquellas con ingresos superiores a $100,000 representaron apenas el 4.2% de las planillas, pero concentraron el 32.0% del ingreso bruto ajustado total. Dentro de este grupo, aquellas con ingresos superiores a $500,000 representaron el 0.3% de las planillas y concentraron el 12.0% del ingreso reportado.

ILUSTRACIÓN 6:

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO BRUTO AJUSTADO Y PLANILLAS POR NIVEL DE INGRESO BRUTO



Fuente: Departamento de Hacienda.

HALLAZGO

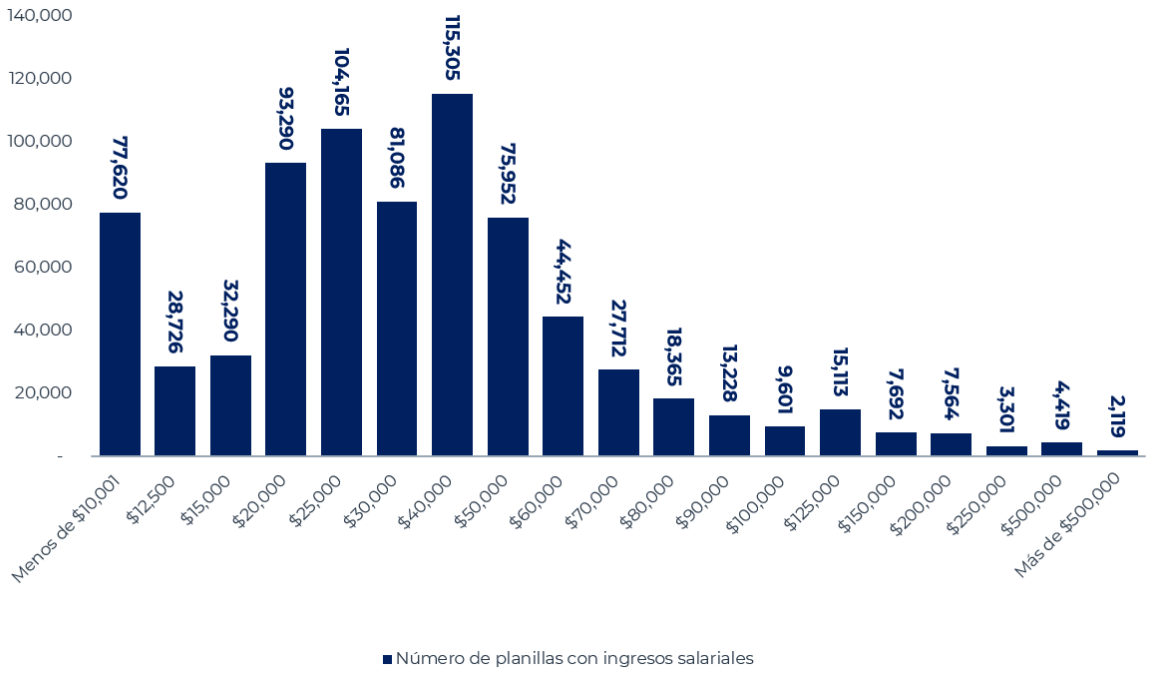
La distribución del ingreso bruto ajustado refleja una base amplia de contribuyentes en los niveles de ingresos bajos e intermedios, junto con una concentración importante del ingreso en los niveles superiores. La diferencia entre la distribución de las planillas y la del ingreso es relevante para evaluar la progresividad del sistema y comprender sobre qué segmentos descansa una mayor proporción de la base potencialmente sujeta a contribución.

5.3. PARTICIPACIÓN DE LOS SALARIOS EN EL INGRESO BRUTO AJUSTADO POR NIVEL DE INGRESO

En 2023, los salarios reportados por individuos ascendieron a aproximadamente $27,003 millones, equivalentes al 66.9% del ingreso bruto ajustado total. En términos absolutos, unas 762,000 planillas reportaron ingresos salariales (véase la Ilustración 7), lo que representa 61.6% del total.

ILUSTRACIÓN 7:

PLANILLAS CON INGRESOS SALARIALES



Fuente: Departamento de Hacienda.

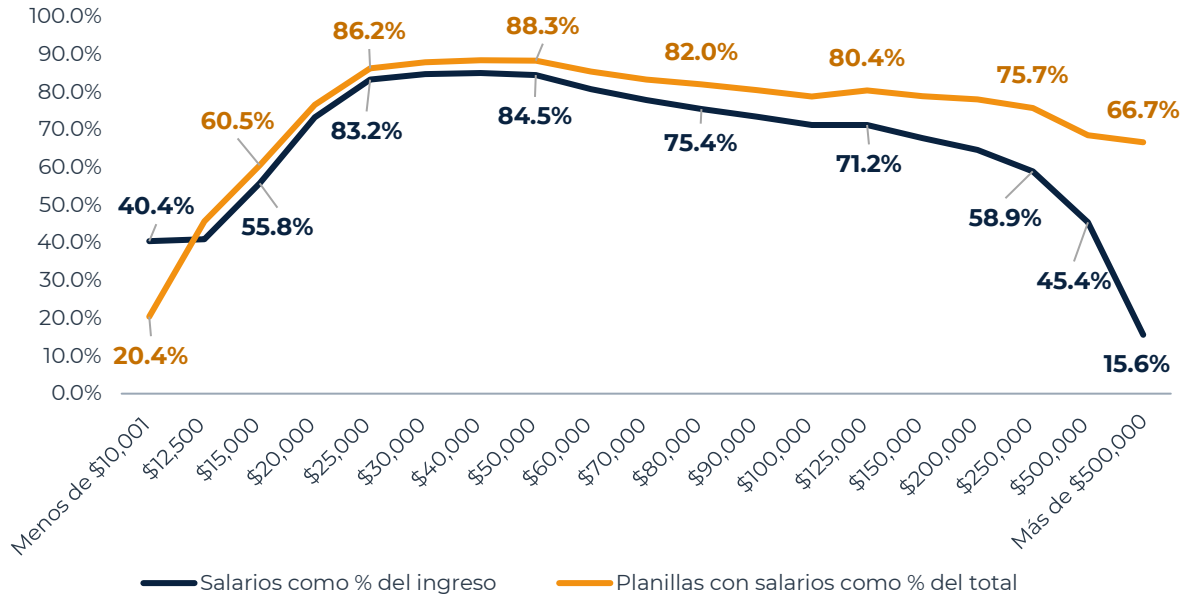
La Ilustración 8 presenta la composición salarial del ingreso bruto ajustado, distinguiendo entre la participación de los salarios dentro del ingreso total de cada grupo y la proporción de planillas que reportaron ingresos salariales. Esta distinción permite identificar diferencias en la composición del ingreso que no resultan evidentes al considerar únicamente su cuantía. Según se observa, la importancia relativa de los salarios varía sustancialmente según el nivel de ingreso. Entre los contribuyentes con ingresos de $25,001 a $50,000, los salarios representaron el 84.7% del ingreso bruto ajustado, proporción que disminuyó al 76.8% en el grupo de $50,001 a $100,000. Estos resultados confirman el predominio del ingreso salarial en los niveles intermedios de la distribución.

A partir de niveles de ingreso superiores a $50,000 comienza a observarse una divergencia entre el peso de los salarios dentro del ingreso bruto ajustado y la proporción de planillas que reportan ingresos salariales. Mientras la participación de los salarios en el ingreso total se

reduce progresivamente, la proporción de planillas que continúa reportándolos se mantiene relativamente elevada, una diferencia que se acentúa en los umbrales superiores.

ILUSTRACIÓN 8:

COMPOSICIÓN SALARIAL DEL INGRESO BRUTO AJUSTADO



Fuente: Departamento de Hacienda.

En las planillas con ingresos superiores a $500,000, por ejemplo, 66.7% reportó salarios. Sin embargo, estos representaron solo el 15.6% del ingreso bruto ajustado de ese grupo. Este patrón denota que, aunque el ingreso salarial continúa presente entre un número considerable de contribuyentes de mayores ingresos, su importancia relativa dentro del ingreso total disminuye significativamente, reflejando una mayor participación de otras fuentes de ingresos.

En los niveles de ingreso más bajos se observa una dinámica distinta. Entre las planillas con ingresos de hasta $25,000, 45.5% reportó salarios, una proporción considerablemente menor que la observada en los niveles intermedios. Esto sugiere una mayor presencia relativa de otras fuentes de ingreso reportado, como actividades por cuenta propia, pensiones u otras modalidades de ingreso, así como contribuyentes con ingresos salariales limitados.

HALLAZGO

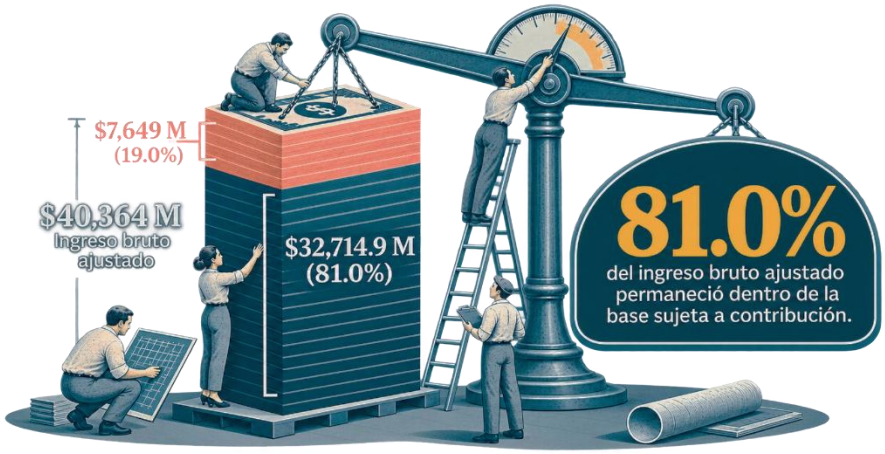
Los salarios constituyen la principal fuente del ingreso bruto ajustado de los individuos en términos agregados, pero su peso relativo varía de manera significativa a lo largo de la distribución del ingreso. Su predominio en los niveles intermedios contrasta con una mayor diversificación de las fuentes de ingreso en los segmentos superiores, lo que resulta relevante al considerar la coexistencia de tasas regulares y tratamientos preferenciales asociados a determinadas fuentes de ingreso.

5.4. INGRESO NETO SUJETO A CONTRIBUCIÓN VS. INGRESO BRUTO AJUSTADO

Además de la composición del ingreso, la evaluación de la carga contributiva requiere distinguir entre el ingreso bruto ajustado y la porción que permanece sujeta a contribución después de aplicar las deducciones, exenciones y otros ajustes reconocidos por el sistema.

De los $40,364 millones de ingreso bruto ajustado reportados en 2023, aproximadamente $32,714.9 millones correspondieron a ingreso neto sujeto a contribución. En términos agregados, esto significa que el 81.0% del ingreso bruto ajustado permaneció dentro de la base sujeta a contribución, mientras que el 19.0% restante, equivalente a aproximadamente $7,649 millones, quedó fuera como resultado de las deducciones, exenciones personales y por dependientes, y otros ajustes reconocidos por el sistema contributivo.

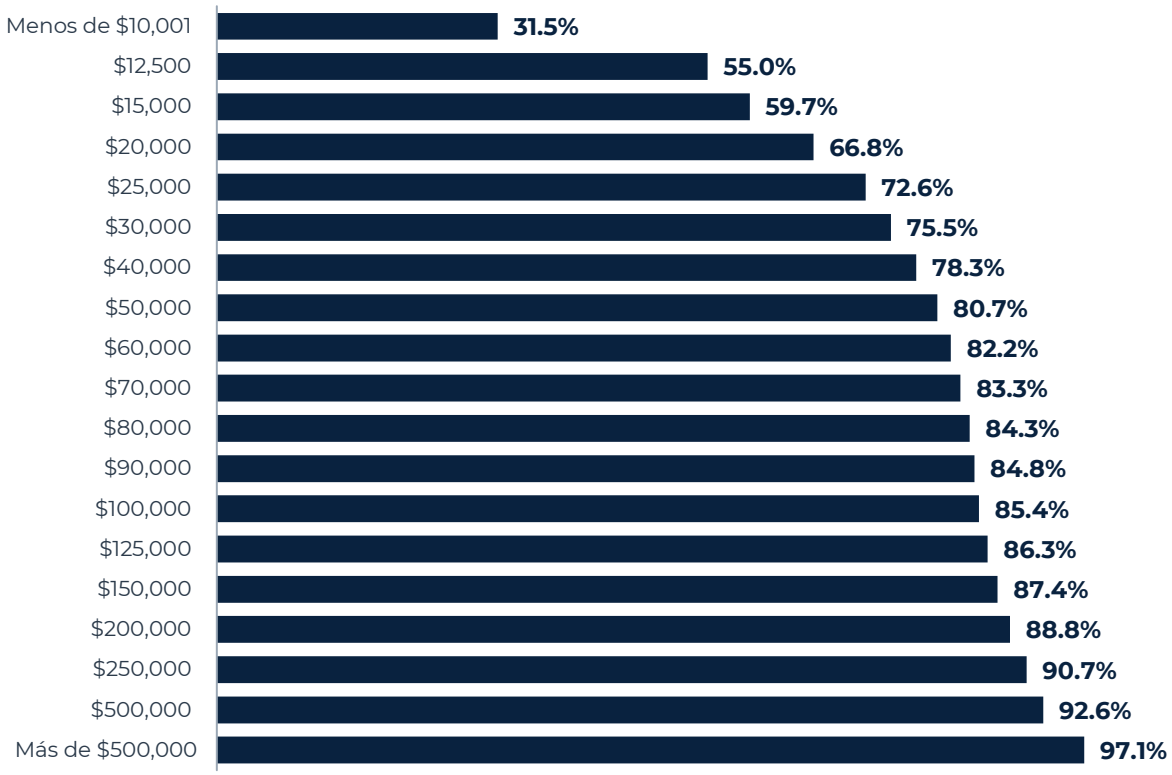
La Ilustración 9 presenta esta relación por nivel de ingreso y muestra que la proporción del ingreso bruto ajustado que permanece sujeta a contribución aumenta progresivamente conforme se eleva el ingreso.



Entre las planillas que reportaron ingresos inferiores a $10,001, el ingreso neto sujeto a contribución representó 31.5% del ingreso bruto ajustado. Esta proporción supera 50% a partir del siguiente nivel de ingreso y alcanza 80.7% alrededor de los $50,000. En los umbrales superiores a $250,000, más de 90% del ingreso bruto ajustado permanece dentro de la base sujeta a contribución. Esta relación señala que el efecto relativo de las deducciones, exenciones y otros ajustes sobre la base contributiva disminuye conforme aumenta el ingreso. No obstante, una mayor proporción de ingreso sujeto a contribución no implica necesariamente una mayor tasa efectiva, dado que la obligación final también depende de las tasas aplicables, los créditos y los tratamientos particulares de cada fuente de ingreso.

ILUSTRACIÓN 9:

INGRESO NETO SUJETO A CONTRIBUCIÓN COMO PROPORCIÓN DEL INGRESO BRUTO AJUSTADO



Fuente: Departamento de Hacienda.

HALLAZGO

Aproximadamente el 19.0% del ingreso bruto ajustado reportado en 2023, equivalente a $7,649 millones, quedó fuera de la base sujeta a contribución como resultado de las deducciones, exenciones y otros ajustes. La proporción del ingreso que permanece sujeto a contribución aumenta con el nivel de ingreso, desde 31.5% en el tramo inferior hasta 97.1% en el superior.

5.5. INGRESOS POR SERVICIOS PRESTADOS

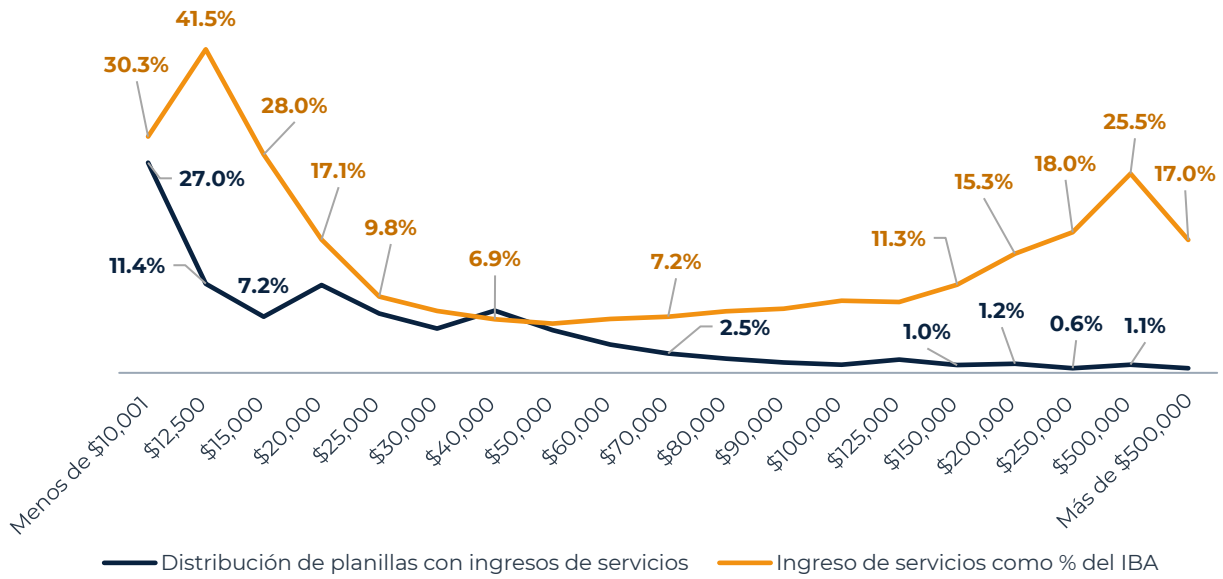
La importancia de distinguir entre las fuentes de ingreso también se refleja en los ingresos derivados de servicios prestados, cuya tributación difiere de la aplicable a los salarios. Durante el 2023, esta fuente de ingresos fue reportada en 259,449 planillas. La Ilustración 10 presenta la distribución de estas planillas y la importancia relativa de los ingresos por servicios dentro del ingreso bruto ajustado.

La mayor parte de estas planillas se concentró en los niveles bajos e intermedios de ingreso bruto ajustado. Aquellas con ingresos de hasta $25,000 representaron el 64.5% de las 259,449 planillas que informaron ingresos por servicios prestados, mientras que las correspondientes a ingresos de hasta $50,000 concentraron el 83.6%.

La distribución por número de planillas, sin embargo, no coincide necesariamente con la importancia relativa de estos ingresos dentro del ingreso bruto ajustado. En el grupo de hasta $25,000, los ingresos por servicios prestados representaron 19.7% del ingreso bruto ajustado. En determinados niveles (de ingreso) superiores esta proporción aumenta. Entre los contribuyentes con ingresos de $200,001 a $500,000, por ejemplo, representaron entre 15.3% y 25.5% del ingreso bruto ajustado, mientras que entre aquellos con ingresos superiores a $500,000 alcanzaron el 17.0%.

ILUSTRACIÓN 10:

INGRESOS POR SERVICIOS PRESTADOS COMO PROPORCIÓN DEL INGRESO BRUTO Y DISTRIBUCIÓN DE PLANILLAS POR NIVEL DE INGRESO BRUTO AJUSTADO



Fuente: Departamento de Hacienda.

Estos resultados muestran dos características de esta fuente de ingreso. Por un lado, la actividad de servicios está ampliamente distribuida entre contribuyentes de ingresos bajos e intermedios. Por otro, en los segmentos de ingresos altos, los ingresos por servicios adquieren un peso relativo mayor dentro de la composición del ingreso total.

Esta distinción es medular porque los ingresos por servicios pueden estar sujetos a reglas contributivas diferentes de las aplicables al ingreso salarial, incluyendo deducciones relacionadas con la actividad económica y, para contribuyentes elegibles, la contribución opcional sobre ingreso bruto examinada en el capítulo anterior. Por consiguiente, la fuente del ingreso puede incidir sobre la carga contributiva aun entre contribuyentes con niveles de ingreso comparables.

HALLAZGO

Los ingresos por servicios prestados se concentran, en términos de la proporción de planillas, entre contribuyentes de ingresos bajos y parte de los intermedios (hasta $50,000), pero adquieren mayor peso relativo dentro del ingreso total en determinados segmentos superiores. Este patrón refuerza la importancia de considerar tanto el nivel como la naturaleza del ingreso al evaluar las diferencias en la carga contributiva de los individuos.

5.6. CRÉDITO POR TRABAJO

Hasta este punto, el análisis ha examinado la distribución del ingreso, su composición y la base sujeta a contribución. Sin embargo, la responsabilidad contributiva final también depende de los créditos reconocidos por el sistema, particularmente aquellos de naturaleza reembolsable. Entre estos mecanismos destaca el Crédito por Trabajo, que en el año contributivo 2023 ascendió a aproximadamente $1,302.7 millones y benefició a 695,568 planillas, según se presenta en la Tabla 8.

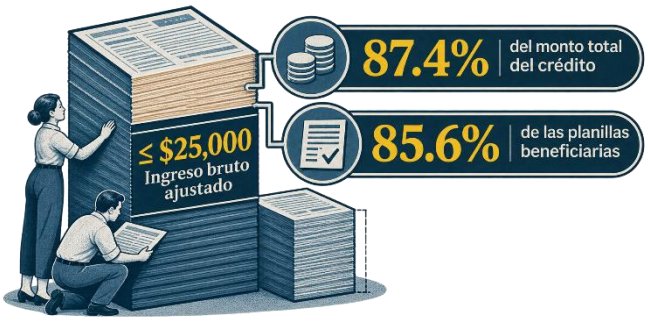
TABLA 8:

CRÉDITO POR TRABAJO DISTRIBUIDO, PLANILLAS CON CRÉDITO POR TRABAJO Y CRÉDITO PROMEDIO POR FAMILIA

01 Nivel de ingreso bruto ajustado: Hasta $25,000		02 Nivel de ingreso bruto ajustado: $25,001 a $40,000		03 Nivel de ingreso bruto ajustado: $40,001 a $50,000	
Crédito por trabajo (millones $)	Planillas con crédito por trabajo	Crédito por trabajo (millones $)	Planillas con crédito por trabajo	Crédito por trabajo (millones $)	Planillas con crédito por trabajo
$1,139.0	595,593	$160.4	96,952	$3.3	2,976
Crédito promedio por planilla	$1,912	Crédito promedio por planilla	$1,654	Crédito promedio por planilla	$1,093

04 Nivel de ingreso bruto ajustado: $50,001 a $100,000		05 Nivel de ingreso bruto ajustado: Total		
Crédito por trabajo	Planillas con crédito por	Crédito por trabajo (millones $)	Planillas con crédito por trabajo	Crédito promedio por planilla
$0.0	47	$1,302.7	695,568	$1,873
Crédito promedio por planilla	$866			

Fuente: Departamento de Hacienda.

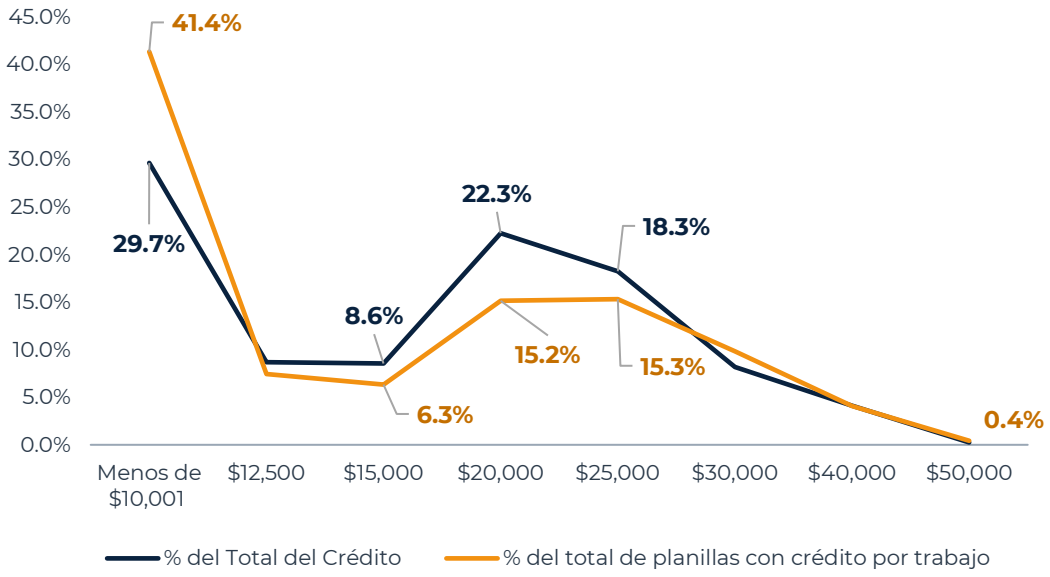


Su distribución se concentró principalmente entre contribuyentes de ingresos bajos y moderados (hasta $40,000). Las planillas con ingreso bruto ajustado de hasta $25,000 recibieron 87.4% del monto total del crédito y representaron 85.6% de las planillas beneficiarias. El crédito promedio fue de aproximadamente $1,873 por planilla beneficiaria y alcanzó $1,912 entre aquellas que reportaron ingresos de hasta $25,000. Dada esta concentración, en adelante se examina con mayor detalle la distribución del beneficio dentro de los niveles de ingreso relativamente bajos. La Ilustración 11 presenta la participación de cada grupo en el monto total del Crédito por Trabajo y en la cantidad de planillas beneficiarias por nivel de ingreso.

Las planillas con ingresos de $10,000 o menos representaron el 41.4% del total de planillas beneficiarias, pero recibieron el 29.7% del monto total del crédito, lo que refleja diferencias en la cuantía promedio del beneficio entre los distintos niveles de ingreso. Los grupos con ingresos entre $15,000 y $25,000 también concentraron una proporción importante del beneficio. En contraste, las planillas con ingresos entre $10,001 y $15,000 reflejan una participación menor tanto en el monto recibido como en el número de beneficiarios respecto a algunos de los grupos inmediatamente inferiores y superiores. Estas diferencias responden, al menos en parte, al diseño del propio crédito y a la forma en que sus parámetros de elegibilidad y cuantía varían según el nivel de ingreso. Por tanto, su distribución no debe interpretarse únicamente como resultado de diferencias en la cantidad de contribuyentes dentro de cada grupo.

ILUSTRACIÓN 11:

DISTRIBUCIÓN DEL TOTAL DEL CRÉDITO POR TRABAJO Y DEL TOTAL DE PLANILLAS POR TRABAJO POR NIVEL DE INGRESO BRUTO AJUSTADO PARA INGRESOS MENORES DE $50,000 - AÑO CONTRIBUTIVO 2023



Fuente: Departamento de Hacienda.

HALLAZGO

El Crédito por Trabajo constituye un componente importante de la estructura contributiva de los contribuyentes de ingresos bajos y moderados (principalmente hasta $40,000), ya que puede reducir o eliminar la responsabilidad contributiva y generar un reembolso cuando el crédito excede la obligación determinada. Su concentración en los niveles bajos de ingreso (particularmente hasta $25,000) refuerza su rol dentro de la progresividad efectiva del sistema.

5.7. RESPONSABILIDAD CONTRIBUTIVA Y EFECTO DEL CRÉDITO POR TRABAJO

La responsabilidad contributiva representa la contribución determinada antes de considerar pagos, retenciones y créditos reembolsables. En el caso de los individuos, esta medida permite identificar la obligación contributiva inicial y examinar cómo cambia una vez se incorpora el efecto del Crédito por Trabajo.

En el 2023, la responsabilidad contributiva antes del crédito ascendió a aproximadamente $3,787.5 millones. De los $1,302.7 millones reconocidos mediante el Crédito por Trabajo, aproximadamente $223.4 millones se aplicaron contra responsabilidad contributiva positiva, reduciendo la obligación determinada hasta un mínimo de cero, mientras que $1,079.3 millones correspondieron al componente reembolsable que excedió la responsabilidad contributiva de los beneficiarios.

Al considerar tanto la reducción de las obligaciones contributivas como los montos reembolsables, la responsabilidad contributiva neta, que admite valores negativos, se situó en aproximadamente $2,484.8 millones. En cambio, al excluir el componente reembolsable que excede la obligación contributiva y considerar únicamente las responsabilidades positivas restantes, el total ascendió a $3,564.1 millones.

TABLA 9:

RESPONSABILIDAD CONTRIBUTIVA Y CRÉDITO POR TRABAJO – AÑO CONTRIBUTIVO 2023

Concepto	Descripción	Millones ($)
Responsabilidad contributiva antes del Crédito por Trabajo	Contribución determinada antes de restar el crédito	$3,787.5
Crédito por Trabajo total	Crédito reembolsable reconocido a los contribuyentes elegibles	$1,302.7
Crédito aplicado contra responsabilidad contributiva positiva	Parte del crédito que reduce contribución determinada hasta cero	$223.4
Exceso reembolsable del Crédito por Trabajo	Parte del crédito que excede la responsabilidad contributiva determinada	$1,079.3
Responsabilidad contributiva neta después del Crédito por Trabajo	Responsabilidad contributiva menos el crédito total, permitiendo valores negativos	$2,484.8
Responsabilidad contributiva positiva después del Crédito por Trabajo	Responsabilidad neta de los grupos que mantienen obligación positiva luego del crédito	$3,564.1

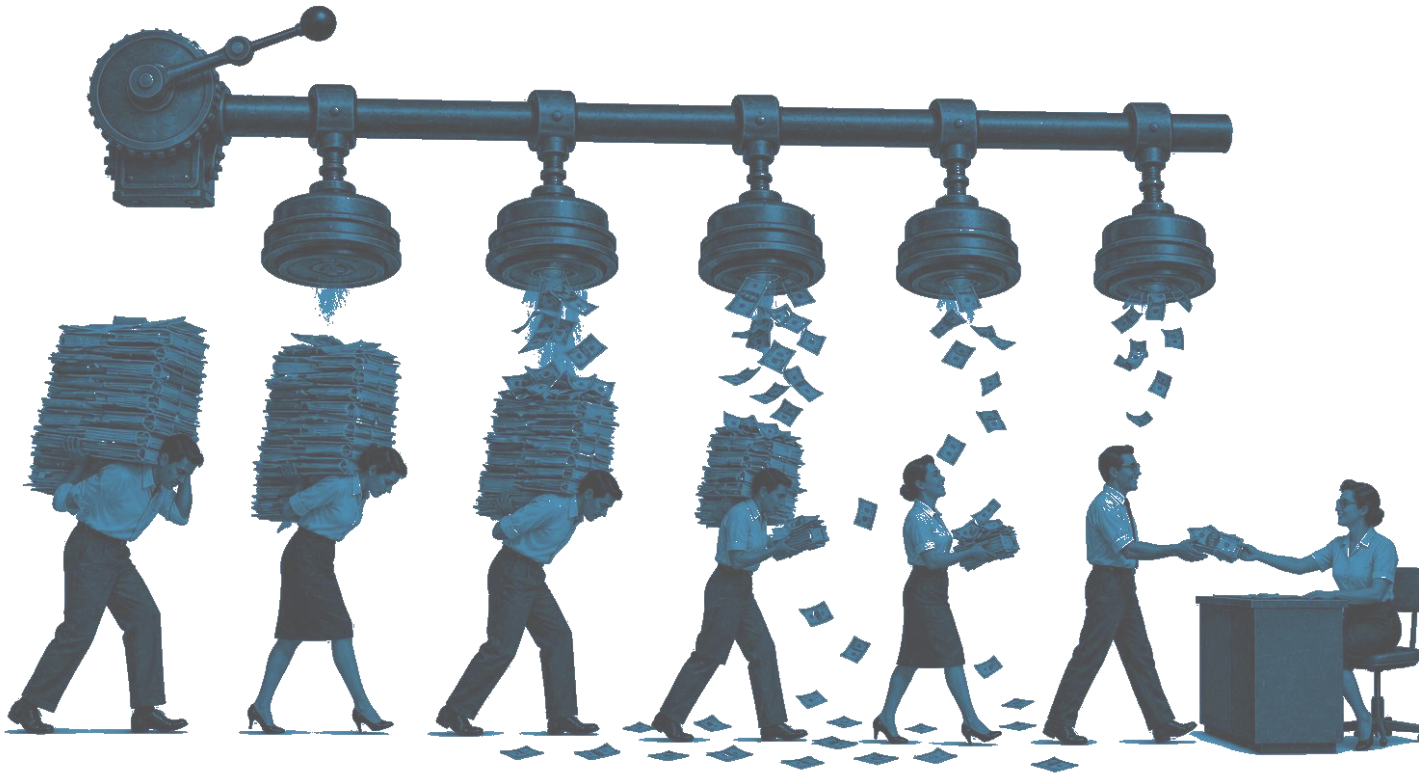
Fuente: Departamento de Hacienda.

La comparación entre estas medidas permite identificar dos dimensiones del Crédito por Trabajo. La primera corresponde a la reducción de obligaciones contributivas existentes, mientras que la segunda surge cuando el beneficio excede la responsabilidad determinada y genera un reembolso. En particular, el exceso reembolsable estimado de $1,079.3 millones equivale al 82.9% del Crédito por Trabajo total, proporción que debe interpretarse como un límite inferior y no como una medición exacta de los reembolsos individuales.

Con esta base, el siguiente capítulo examina las tasas contributivas efectivas, distinguiendo entre la carga neta después del Crédito por Trabajo y las medidas calculadas sobre diferentes bases de ingreso, con el propósito de precisar cómo varía la carga del impuesto entre los distintos niveles de ingreso.

HALLAZGO

El Crédito por Trabajo modifica de manera sustancial la distribución de la responsabilidad contributiva entre los individuos. Aunque una parte del crédito reduce obligaciones contributivas existentes, la mayor proporción corresponde al componente reembolsable. Esto valida que el crédito opera principalmente como un mecanismo de alivio contributivo y transferencia reembolsable dirigido a contribuyentes de ingresos bajos y moderados.



06

Análisis de las tasas efectivas



6.Análisis de las tasas efectivas

El análisis de las tasas efectivas permite examinar la carga contributiva de los individuos más allá de las tasas establecidas en la legislación, considerando la responsabilidad contributiva resultante de los distintos mecanismos del sistema y su relación con el ingreso reportado. A partir de la información presentada en el capítulo anterior, se evalúan tres medidas complementarias que permiten distinguir el efecto de los créditos reembolsables y las diferencias entre las bases utilizadas para calcular la carga contributiva.

La medida principal utilizada es la tasa efectiva neta después de créditos reembolsables, calculada como la responsabilidad contributiva neta luego del Crédito por Trabajo dividida entre el ingreso bruto ajustado. Esta medida incorpora el efecto completo del crédito y permite obtener resultados negativos cuando su cuantía supera la responsabilidad contributiva agregada de un grupo de ingreso.

De forma complementaria, se presenta una tasa efectiva positiva estimada, que considera únicamente los balances contributivos agregados mayores de cero después de aplicar el Crédito por Trabajo. Esta medida se calcula tanto sobre el ingreso bruto ajustado como sobre el ingreso neto sujeto a contribución, permitiendo observar cómo cambia la carga relativa según la base utilizada.

6.1. TASA EFECTIVA NETA DESPUÉS DE CRÉDITOS REEMBOLSABLES

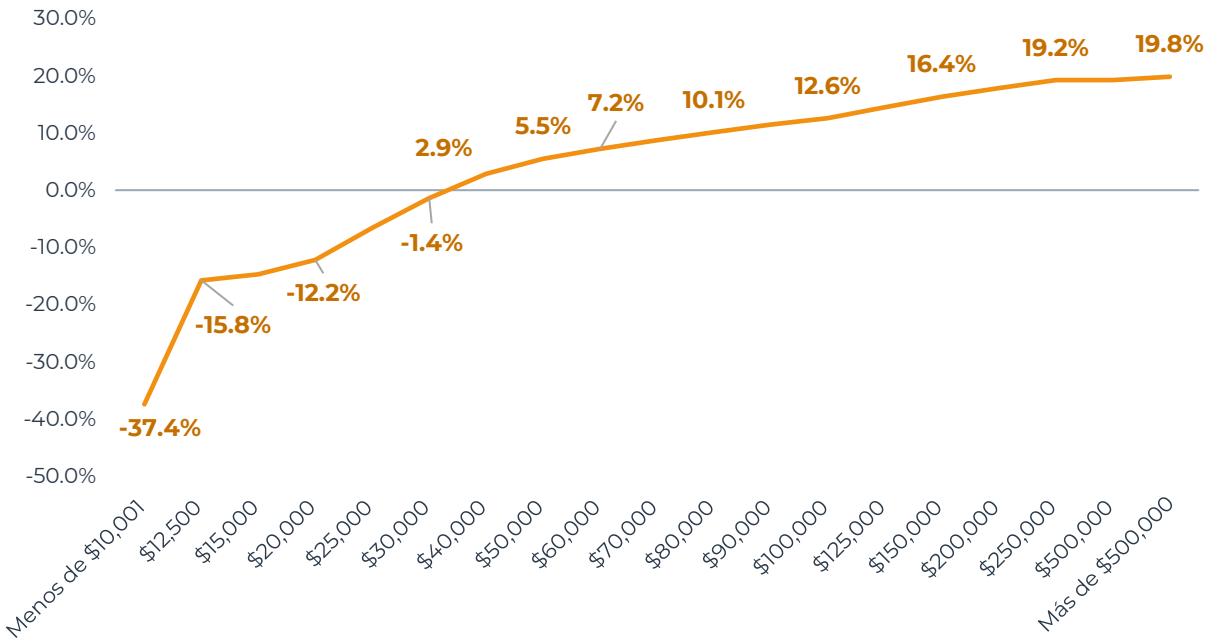
Como se discutió anteriormente, el Crédito por Trabajo modifica de manera importante la responsabilidad contributiva de los individuos con ingresos bajos y moderados. La tasa efectiva neta permite dimensionar este efecto en relación con el ingreso bruto ajustado y distinguir entre los umbrales donde el crédito supera la responsabilidad contributiva agregada y aquellos donde permanece una obligación neta positiva.

En los niveles bajos de ingreso, la tasa efectiva neta es negativa, indicando que el monto del Crédito por Trabajo supera la responsabilidad contributiva. Como se presenta en la Ilustración 12, esta tasa alcanza -37.4% entre las planillas que reportaron ingresos de hasta $10,000 y aumenta progresivamente conforme se eleva el nivel de ingreso, aunque permanece negativa hasta los $30,000, donde alcanza -1.4%.

Esta relación cambia una vez se alcanzan ingresos de $30,001 o más, donde la tasa efectiva neta pasa a ser positiva. A partir de ese nivel, la responsabilidad contributiva agregada supera el monto del crédito y la tasa continúa aumentando hasta alcanzar 19.8% entre las planillas con ingresos superiores a $500,000.

ILUSTRACIÓN 12:

TASA EFECTIVA NETA DESPUÉS DE CRÉDITOS REEMBOLSABLES POR NIVEL DE INGRESO BRUTO AJUSTADO



Fuente: Departamento de Hacienda.

Esta trayectoria refleja un patrón de progresividad en la carga contributiva neta agregada. En los ingresos bajos, el Crédito por Trabajo genera balances negativos que reflejan una transferencia neta frente a la responsabilidad contributiva determinada[14], mientras que en los niveles intermedios y altos la obligación contributiva representa una proporción creciente del ingreso bruto ajustado.

HALLAZGO

La tasa efectiva neta presenta un patrón progresivo que refleja la importancia del Crédito por Trabajo en la distribución de la carga contributiva. Los grupos de menores ingresos (hasta $30,000) registran balances contributivos netos negativos, mientras que la carga efectiva agregada aumenta progresivamente entre los niveles medios y superiores, alcanzando 19.8% en las planillas que reportaron ingresos mayores de $500,000.

[14] Las tasas negativas deben interpretarse como resultados agregados por nivel de ingreso y no como una validación de que todos los contribuyentes pertenecientes a esos grupos recibieron una transferencia neta. Dentro de un mismo intervalo pueden coexistir individuos con obligaciones contributivas positivas y otros cuyo crédito excede la contribución determinada.

6.2. TASA EFECTIVA POSITIVA DESPUÉS DEL CRÉDITO POR TRABAJO SOBRE INGRESO BRUTO

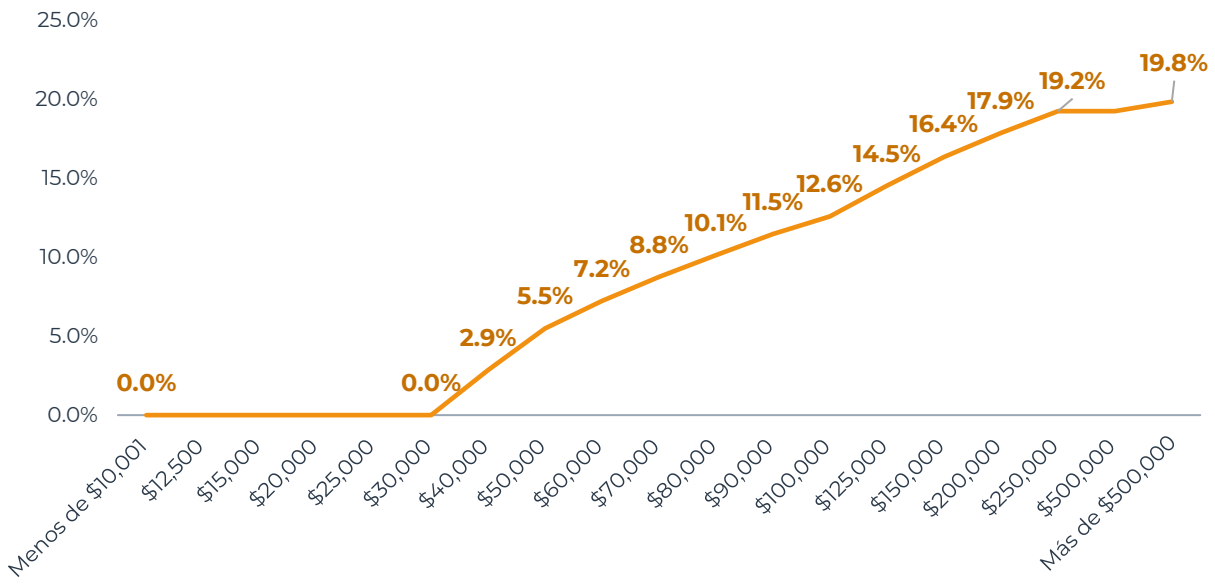
La tasa efectiva positiva estimada complementa la medida anterior al considerar únicamente los balances agregados mayores de cero después de aplicar el Crédito por Trabajo. Su propósito es distinguir la responsabilidad contributiva positiva estimada del efecto de los balances negativos asociados al componente reembolsable, utilizando como referencia el ingreso bruto ajustado.

En los grupos con ingresos de hasta $30,000, la tasa positiva estimada es 0.0% (véase la Ilustración 13), debido a que el crédito elimina o excede la responsabilidad contributiva determinada. Esto no implica que todos los contribuyentes hayan quedado exentos de responsabilidad contributiva, sino que los balances negativos se excluyen del cálculo de la medida positiva.

A partir del intervalo de $30,001 a $40,000, la tasa positiva estimada alcanza 2.9% y aumenta progresivamente conforme se eleva el nivel de ingreso. Entre los grupos con ingresos superiores a $100,000, la tasa fluctúa entre 14.5% y 19.8%, alcanzando su valor más alto en el intervalo de ingresos superiores a $500,000.

ILUSTRACIÓN 13:

TASA EFECTIVA POSITIVA DESPUÉS DEL CRÉDITO POR TRABAJO SOBRE INGRESO BRUTO AJUSTADO



Fuente: Departamento de Hacienda.

La diferencia con la tasa efectiva neta es especialmente importante en los niveles bajos de ingreso. Mientras la medida neta refleja el valor económico completo del crédito, incluida su porción reembolsable, la tasa positiva permite aislar la carga contributiva de quienes continúan enfrentando una obligación luego de su aplicación.

Sin embargo, en los niveles donde el crédito supera la responsabilidad contributiva agregada, la medida positiva estimada pierde capacidad para distinguir entre contribuyentes con obligaciones positivas y aquellos que reciben transferencias netas. Por ello, debe utilizarse como indicador complementario y no como sustituto de la tasa efectiva neta.

HALLAZGO

Entre los grupos que mantienen responsabilidad contributiva positiva, la carga efectiva aumenta con el nivel de ingreso y se aproxima a 20% en los niveles superiores. Esta medida permite observar la progresividad de la carga entre quienes efectivamente mantienen una obligación contributiva.

6.3. TASA EFECTIVA SOBRE INGRESO NETO SUJETO A CONTRIBUCIÓN

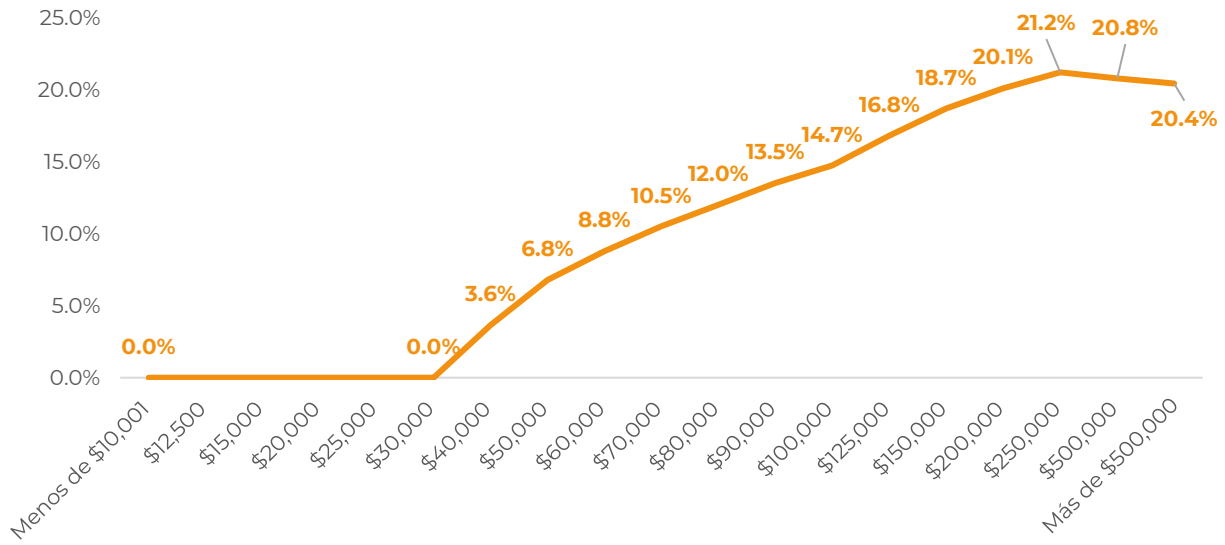
La tercera medida utiliza como denominador el ingreso neto sujeto a contribución, en lugar del ingreso bruto ajustado. Esta comparación permite evaluar la responsabilidad contributiva positiva estimada con respecto a la base que permanece después de considerar deducciones, exenciones y otros ajustes, distinguiendo así el efecto que tiene la selección del denominador sobre la tasa efectiva calculada.

Dado que ambas medidas utilizan la misma responsabilidad contributiva positiva estimada como numerador, la tasa calculada sobre el ingreso neto sujeto a contribución resulta mayor que aquella calculada sobre el ingreso bruto ajustado en los intervalos con balances positivos, debido a que el denominador es menor.

Por ejemplo, en el grupo con ingresos de $50,001 a $60,000, la tasa efectiva estimada sobre ingreso neto sujeto a contribución alcanza 8.8%, frente a 7.2% cuando se utiliza el ingreso bruto ajustado. De forma similar, entre las planillas con ingresos de $200,001 a $250,000, las tasas alcanzan 21.2% y 19.2%, respectivamente.

ILUSTRACIÓN 14:

TASA EFECTIVA POSITIVA SOBRE INGRESO NETO SUJETO A CONTRIBUCIÓN POR NIVEL DE INGRESO BRUTO AJUSTADO



Fuente: Departamento de Hacienda.

En los niveles superiores, la diferencia entre ambas medidas tiende a reducirse. Entre las planillas con ingresos mayores de $500,000, la tasa sobre ingreso neto sujeto a contribución alcanza 20.4%, frente a 19.8% sobre ingreso bruto ajustado, una diferencia de apenas 0.6 puntos porcentuales.

Este resultado es consistente con el patrón identificado en la *sección 5.4*, donde se observó que la proporción del ingreso bruto ajustado que permanece dentro de la base sujeta a contribución aumenta conforme se eleva el nivel de ingreso. En particular, entre las planillas con ingresos superiores a $500,000, el ingreso neto sujeto a contribución representa 97.1% del ingreso bruto ajustado, por lo que ambas bases producen resultados relativamente similares.

HALLAZGO

La comparación entre ambas tasas muestra que la diferencia entre el ingreso bruto ajustado e ingreso neto sujeto a contribución tiene mayor incidencia relativa en los niveles de ingreso bajos e intermedios. A medida que aumenta el ingreso, ambas bases convergen y la diferencia entre las tasas efectivas se reduce.

6.4. VARIACIÓN EN LAS TASAS EFECTIVAS

Las tasas efectivas examinadas en las secciones anteriores representan medidas agregadas para cada intervalo de ingreso bruto ajustado. Aunque permiten identificar patrones generales en la distribución de la carga contributiva, no necesariamente reflejan la responsabilidad que enfrenta cada contribuyente dentro de un mismo grupo. Esto se debe a que las circunstancias individuales y familiares, así como las disposiciones contributivas aplicables, pueden generar diferencias significativas aun entre contribuyentes con niveles de ingreso similares.

Entre los factores que pueden incidir sobre estas diferencias se encuentran el estado civil, la composición del hogar, las deducciones y exenciones disponibles, las fuentes de ingreso y los tratamientos contributivos particulares. En consecuencia, dos contribuyentes con el mismo ingreso bruto ajustado pueden enfrentar tasas efectivas distintas. Un ejemplo de estas diferencias surge del tratamiento contributivo de las parejas casadas. Bajo la estructura vigente, los matrimonios pueden determinar su responsabilidad contributiva mediante una planilla conjunta o utilizar el cómputo opcional disponible a través del Anejo CO, que permite calcular separadamente la contribución correspondiente a los ingresos de cada cónyuge. Debido a que los intervalos de ingreso utilizados para determinar la contribución regular no se duplican automáticamente cuando se presenta una planilla conjunta, la selección del método de cómputo puede producir diferencias importantes en la responsabilidad contributiva del hogar. Para ilustrar la magnitud de estas variaciones, a continuación se presentan varios ejercicios que comparan la responsabilidad contributiva de familias con características similares, pero sujetas a diferentes métodos de cómputo o tratamientos contributivos.

6.4.1. EJEMPLOS DE VARIACIONES EN LAS TASAS EFECTIVAS

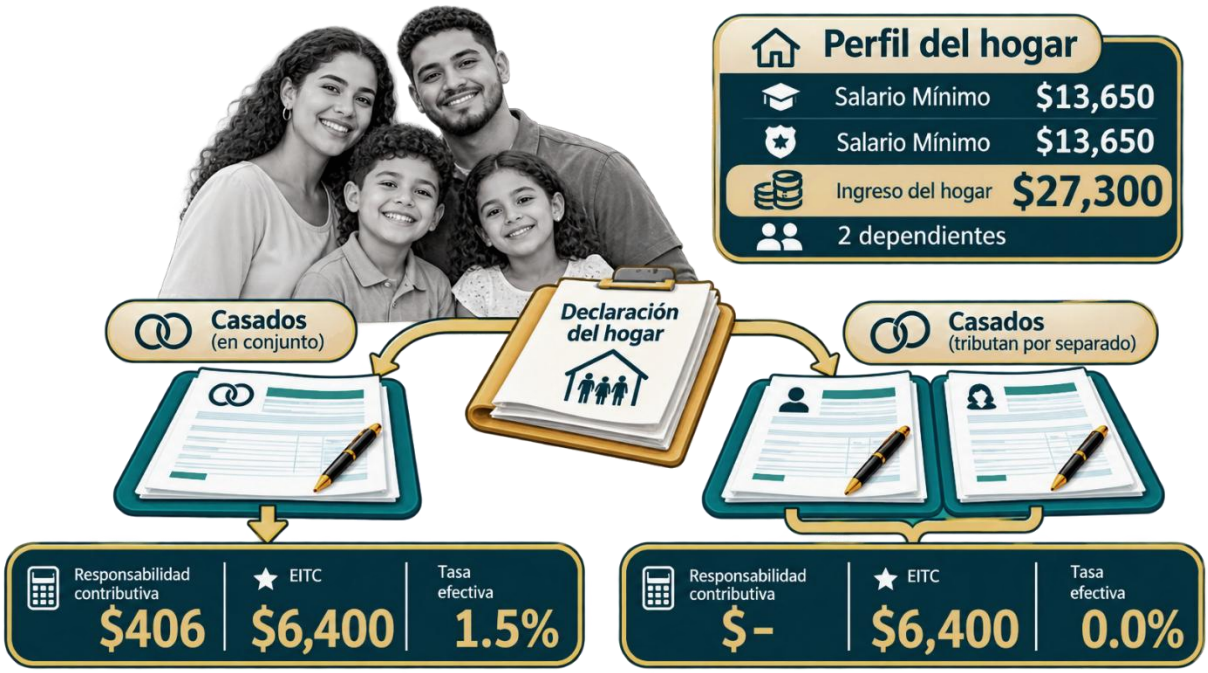
Los primeros tres ejercicios consideran hogares compuestos por dos adultos casados, ambos con ingresos del trabajo y dos dependientes. Para facilitar la comparación, se supone que las únicas deducciones aplicables son las correspondientes a la exención personal y a los dependientes.

En el primer caso, se considera una familia con un ingreso combinado de $27,300 (véase la (Ilustración 15). De tributar en conjunto, tendrían una responsabilidad contributiva de $406, mientras que, si tributaran por separado (mediante el cómputo opcional), su responsabilidad contributiva sería de $0. La familia también cualificaría para el Crédito por Trabajo (EITC), con un beneficio estimado de $6,400 bajo ambos métodos de cómputo.

De tributar como casados solo reciben un reembolso de $5,994 ($6,400 de EITC- $406 de responsabilidad contributiva). De tributar con el cómputo opcional del Anejo CO reciben $6,400 ($6,400 de EITC - $0 de responsabilidad contributiva).

Al tributar conjuntamente, recibiría un reembolso neto de $5,994, correspondiente a los $6,400 del Crédito por Trabajo[15] menos los $406 de responsabilidad contributiva. En cambio, mediante el cómputo opcional del Anejo CO, recibiría la totalidad de los $6,400. Ambas familias están en el mismo renglón de ingreso, pero sus tasas efectivas pueden variar entre 0%-1.5% por solo escoger como tributar basado en su estado civil.

ILUSTRACIÓN 15 – TASA EFECTIVA DE FAMILIA CON INGRESO COMBINADO DE $27,300 (CASADOS Y TRIBUTAN POR SEPARADO)



Fuente: Estimados ABEXUS Analytics.

El segundo ejemplo considera una familia con ingresos combinados de $76,570 y dos dependientes, cuyas únicas deducciones son la exención personal y la correspondiente a los dependientes. Si tributa conjuntamente, su responsabilidad contributiva ascendería a $8,688, en comparación con $3,938 al utilizar el cómputo opcional (véase la Ilustración 16). Esto significa que la misma familia pueden tener una tasa efectiva de entre 5.1%-11.3% dependiendo de cómo deciden tributar (casados o por separado).

[15] Se utilizo tablas del EITC 2024 para estimar el beneficio.

ILUSTRACIÓN 16 – TASA EFECTIVA DE FAMILIA CON INGRESO COMBINADO DE $76,570 (CASADOS Y TRIBUTAN POR SEPARADO)



Fuente: Estimados ABEXUS Analytics.

En el tercer caso, se considera una familia con un ingreso combinado de $217,180 y dos dependientes. De igual forma, las únicas deducciones contempladas son la exención personal y la correspondiente a los dependientes. De tributar conjuntamente, su responsabilidad contributiva sería de $53,052, frente a $41,347 mediante el cómputo opcional. Por consiguiente, la tasa efectiva de esta familia podría variar entre 24.4% y 19.0%, respectivamente (véase la Ilustración 17).

ILUSTRACIÓN 17 – TASA EFECTIVA DE FAMILIA CON INGRESO COMBINADO DE $217,180 (CASADOS Y TRIBUTAN POR SEPARADO)



Fuente: Estimados ABEXUS Analytics.

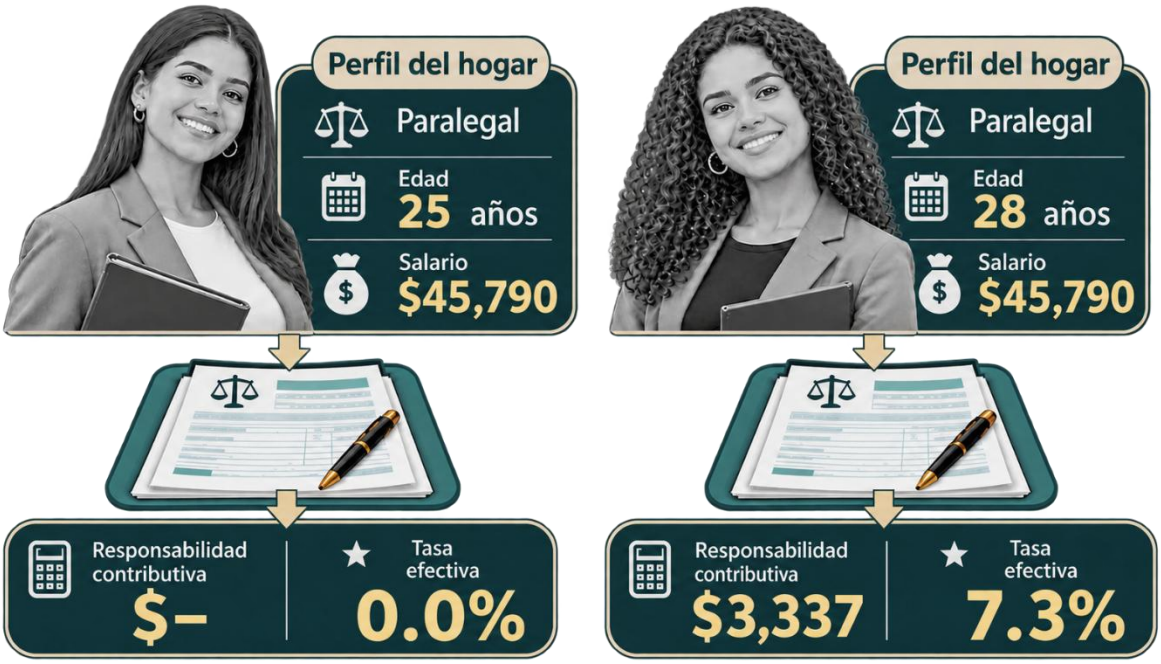
Estas diferencias pueden manifestarse en distintos niveles de ingreso y responden a diversos factores que inciden sobre la responsabilidad contributiva. Los tres ejemplos anteriores ilustran particularmente las variaciones que pueden surgir según el método de cómputo seleccionado por una pareja casada. Esto se relaciona con el hecho de que los intervalos de ingreso establecidos para la contribución regular son iguales para individuos y matrimonios que tributan conjuntamente. Por ejemplo, dos personas que individualmente devengan el salario promedio de Puerto Rico ($36,419 en 2025) alcanzarían una tasa marginal máxima de 14%. Sin embargo, al combinar sus ingresos en una planilla conjunta, el ingreso total de $72,838 alcanzaría el intervalo correspondiente a una tasa marginal de 33%.

Como se ha señalado, las diferencias en las tasas efectivas también pueden responder a otros factores, como el estado civil, los decretos contributivos o la edad. Para ilustrar este último caso, se considera un individuo con ingresos de $45,790, sin dependientes y cuya única deducción es la exención personal.

La Ley Núm. 135-2014 establece una exención aplicable a los primeros $40,000 de determinados ingresos obtenidos por personas de 26 años o menos. Bajo este tratamiento, una persona que se desempeñe como asistente legal (paralegal), con un ingreso anual de $45,790, tendría una responsabilidad contributiva de $0 a los 25 años. En cambio, a los 27 años, con el mismo ingreso, su responsabilidad contributiva ascendería a $3,337. En este

ejemplo, la edad determina una diferencia en la tasa efectiva de 0% a 7.3% (véase la Ilustración 18).

ILUSTRACIÓN 18 – TASA EFECTIVA DE INDIVIDUO DE ACUERDO A SU EDAD



Fuente: Estimados ABEXUS Analytics.

Estos ejemplos refuerzan la importancia de interpretar las tasas efectivas presentadas en el estudio como medidas agregadas para cada intervalo de ingreso. Las diferencias asociadas a la edad, el estado civil, la profesión o las fuentes de ingreso pueden generar responsabilidades contributivas distintas, incluso entre contribuyentes con ingresos similares. Algunas de las posibles distorsiones relacionadas con estas diferencias de tratamiento se examinan más adelante en el estudio.

6.5. CARGA CONTRIBUTIVA DE LA FAMILIA PROMEDIO

A lo largo del estudio se han examinado los diversos impuestos, contribuciones y arbitrios que enfrentan los residentes de Puerto Rico. Una manera de ilustrar su efecto conjunto es mediante la construcción de una familia hipotética (la familia promedio) que reúna algunas de las características económicas y demográficas promedio de la Isla. Naturalmente, esta familia no representa la diversidad de estructuras familiares, condiciones laborales y circunstancias particulares de los hogares puertorriqueños. Sin embargo, la combinación de distintos indicadores económicos y censales permite desarrollar un escenario de referencia para aproximar su carga contributiva.

Para este ejercicio, se considera una familia compuesta por dos adultos casados, ambos asalariados, con un ingreso anual individual de $36,419, correspondiente al salario promedio de 2025, y un dependiente. Como referencia, los datos de la Encuesta sobre la Comunidad de Estados Unidos de 2025 estiman el tamaño promedio de las familias en Puerto Rico en 3.25 personas (estimado de un año). Asimismo, se supone que la familia es propietaria de una vivienda con un valor de $238,418.[16]

La Ilustración 19 presenta la responsabilidad contributiva estimada de esta familia por concepto de contribución sobre ingresos, Impuesto sobre Ventas y Uso (IVU) y contribución sobre la propiedad. En el caso del IVU, se presenta un rango estimado, ya que su carga depende de los bienes y servicios adquiridos y de los patrones de consumo del hogar. Bajo los supuestos utilizados, la carga contributiva total representa aproximadamente el 13.9% de su ingreso anual.[17]

A esta carga podría añadirse el arbitrio correspondiente a la adquisición de un vehículo nuevo. Por ejemplo, la compra de un automóvil con un precio de $44,700 supondría un arbitrio estimado de $9,089. Al incorporar este gasto no recurrente, la carga contributiva del hogar aumentaría de 13.9% a 26.4% de su ingreso anual.

ILUSTRACIÓN 19 – CARGA CONTRIBUTIVA DE LA FAMILIA PUERTORRIQUEÑA PROMEDIO



Fuente: Estimados ABEXUS Analytics.

[16] Valor promedio de vivienda (datos de OCIF para el 2025).
[17] Para este estimado se asume un IVU pagado de $1,275.

6.6. RESUMEN DE LAS TASAS EFECTIVAS

Consideradas en conjunto, las tres medidas muestran un patrón progresivo en la carga efectiva de la contribución sobre ingresos de individuos, aunque cada una captura una dimensión distinta del sistema.

La tasa efectiva neta después de créditos reembolsables incorpora el efecto completo del Crédito por Trabajo y muestra tasas negativas en los niveles bajos de ingreso. La tasa efectiva positiva permite aislar la carga de los grupos que mantienen una obligación contributiva y muestra un aumento progresivo de esa carga hasta estabilizarse en los umbrales superiores. Por su parte, la tasa calculada sobre el ingreso neto sujeto a contribución permite evaluar la obligación con respecto a una base más estrecha y evidencia cómo las diferencias entre ingreso bruto y neto inciden sobre la lectura de la carga efectiva.

Estos resultados permiten distinguir entre la progresividad de las tasas estatutarias y la progresividad observada en las tasas efectivas agregadas. Mientras la primera surge del diseño legal del impuesto, la segunda refleja la interacción entre la estructura de tasas, las bases contributivas, las deducciones y los créditos reconocidos. No obstante, las diferencias observadas entre los niveles de ingreso no permiten identificar por sí solas el efecto particular de cada disposición ni determinar cómo se distribuye la carga dentro de cada grupo de ingreso.

Asimismo, las tasas efectivas examinadas representan medidas promedio de la responsabilidad contributiva en relación con el ingreso agregado de cada grupo, por lo que deben distinguirse de las tasas marginales que enfrentan los contribuyentes ante cambios adicionales en sus ingresos.

Con este análisis se completa la caracterización de la contribución sobre ingresos de individuos, desde su estructura legal hasta la distribución estadística de sus bases y su carga efectiva agregada. Sin embargo, la evaluación del sistema contributivo también requiere considerar impuestos que recaen sobre otras manifestaciones de capacidad económica. En particular, la tributación municipal sobre la propiedad introduce diferencias de carga asociadas a la tenencia y localización de activos, cuya estructura y posibles implicaciones económicas se examinan en el siguiente capítulo.



07

Tributación municipal sobre la propiedad y posibles distorsiones económicas



7.Tributación municipal sobre la propiedad y posibles distorsiones económicas

La tributación sobre la propiedad constituye uno de los principales componentes del financiamiento municipal en Puerto Rico. Como se presentó en la *sección 3.1*, las contribuciones sobre la propiedad mueble e inmueble representaron conjuntamente el 51.6% de los ingresos contributivos municipales durante el año fiscal 2025. A diferencia de los impuestos sobre ingresos, estos gravámenes recaen sobre la tenencia y valoración de activos, por lo que sus efectos económicos pueden manifestarse sobre las decisiones de inversión, adquisición, mantenimiento y localización de propiedades y otros activos productivos.

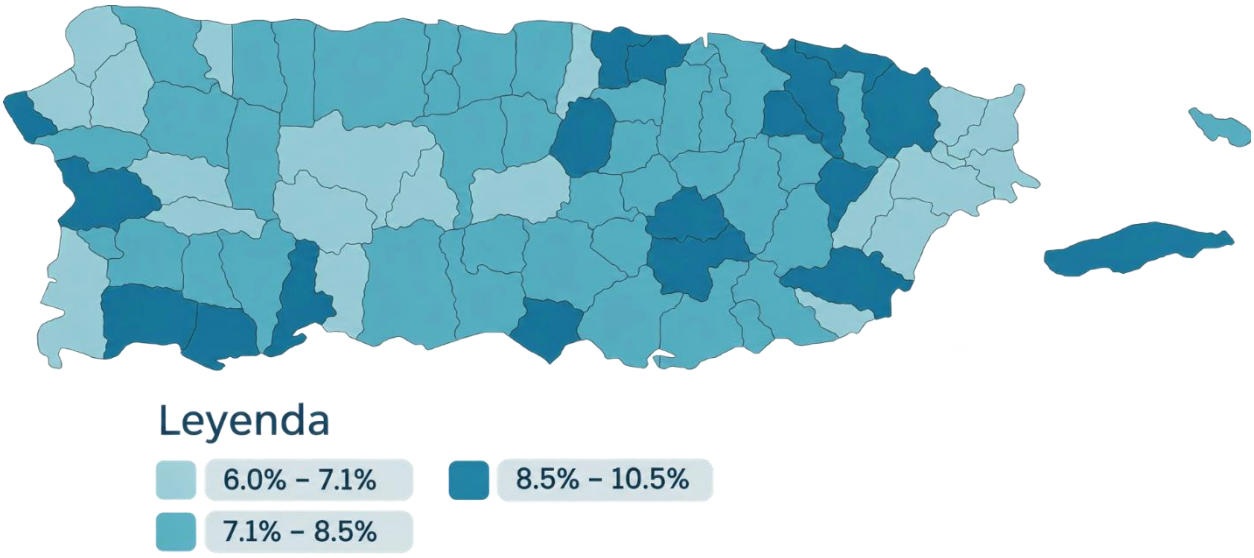
En este contexto, las diferencias en los tipos contributivos entre municipios constituyen un aspecto relevante para evaluar la estructura del sistema. El siguiente análisis examina estas variaciones en la tributación de la propiedad mueble e inmueble, distinguiendo entre las cargas nominales establecidas y los factores que determinan su incidencia económica efectiva.

7.1. DIFERENCIAS MUNICIPALES EN LA TRIBUTACIÓN DE LA PROPIEDAD MUEBLE Y SUS POSIBLES DISTORSIONES ECONÓMICAS

La Ilustración 20 presenta los tipos contributivos aplicables a la propiedad mueble en los 78 municipios durante el año fiscal 2025-2026. Estos incorporan la tasa municipal y la aportación correspondiente al Fondo de Redención Estatal, y permiten observar la variación en la carga nominal aplicable según el municipio en el que se localizan los activos.

ILUSTRACIÓN 20:

TIPOS CONTRIBUTIVOS SOBRE LA PROPIEDAD MUEBLE POR MUNICIPIO



Fuente: Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM), Tipos Contributivos, año fiscal 2025-2026.

Como presenta la Tabla 10, la mediana de los tipos contributivos fue de 8.53% y el promedio de 8.13%, con valores que fluctuaron entre 6.00% en Ceiba y 10.53% en Cidra. Esto representa una diferencia de 4.53 puntos porcentuales entre el municipio con la tasa más baja y aquel con la más alta.

TABLA 10:

ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS DE TIPOS CONTRIBUTIVOS SOBRE LA PROPIEDAD MUEBLE

Mínimo	Mediana	Promedio	Máximo	Rango	Municipio con mínimo	Municipio con máximo
6.00	8.53	8.13	10.53	4.53	Ceiba	Cidra

Fuente: Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM), Tipos Contributivos, año fiscal 2025-2026.

La dispersión observada implica que activos muebles similares pueden estar sujetos a cargas nominales distintas dependiendo del municipio en el que se encuentren localizados. Esta diferencia puede adquirir mayor peso para actividades intensivas en maquinaria, equipo o inventario, debido a que la contribución recae sobre la tenencia de esos activos y no directamente sobre la rentabilidad del negocio.

En ese contexto, la contribución sobre la propiedad mueble puede modificar el costo relativo de mantener activos productivos y, potencialmente, influir sobre decisiones relacionadas con su adquisición, localización o estructura. Sin embargo, la magnitud de estos efectos no puede determinarse únicamente a partir de las diferencias en tasas. Para ello sería necesario

considerar, entre otros factores, la base tasada, las exenciones, los decretos contributivos, la valoración de los activos y la aplicación efectiva del impuesto en cada municipio.

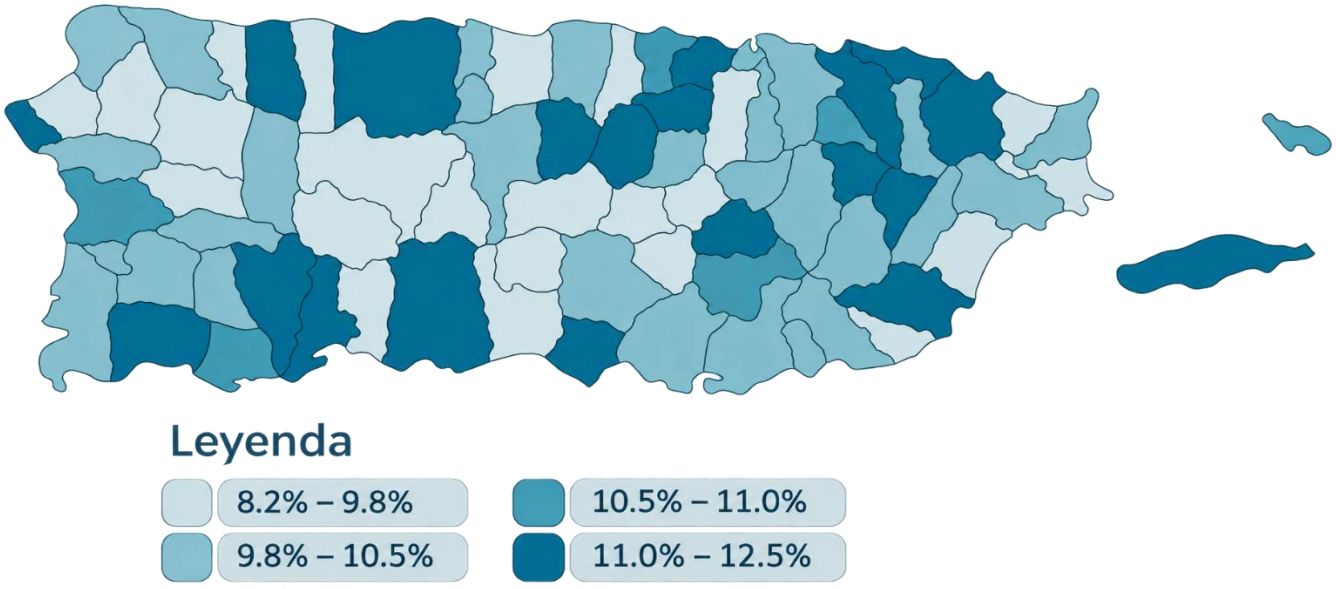
7.2. DIFERENCIAS MUNICIPALES EN LA TRIBUTACIÓN DE LA PROPIEDAD INMUEBLE Y SUS POSIBLES DISTORSIONES ECONÓMICAS

La tributación sobre la propiedad inmueble también presenta diferencias entre municipios, aunque su evaluación requiere considerar una característica particular del sistema de valoración contributiva de Puerto Rico: la utilización del costo de reemplazo estimado a precios de 1957 como referencia para determinar el valor tasado. En consecuencia, los tipos contributivos nominales no pueden interpretarse directamente como una medida de la carga efectiva sobre el valor económico actual de las propiedades.

La Ilustración 21 presenta los tipos contributivos sobre la propiedad inmueble para los 78 municipios durante el año fiscal 2025-2026. En términos generales, estos alcanzan niveles superiores a los observados para la propiedad mueble y también presentan diferencias relevantes entre municipios.

ILUSTRACIÓN 21:

TIPOS CONTRIBUTIVOS SOBRE LA PROPIEDAD INMUEBLE POR MUNICIPIO



Fuente: Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM), Tipos Contributivos, año fiscal 2025-2026.

Los tipos contributivos fluctuaron entre 8.23% en Orocovis y 12.53% en Cidra, Lajas, Ponce y Río Grande, con una mediana de 10.53% y un promedio de 10.44%. El rango de 4.30 puntos porcentuales refleja una diferencia importante entre los municipios con los tipos nominales más bajos y aquellos con los más altos (véase la Tabla 11).

TABLA 11:

ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS DE TIPOS CONTRIBUTIVOS SOBRE LA PROPIEDAD INMUEBLE

Mínimo	Mediana	Promedio	Máximo	Rango	Municipio con mínimo	Municipios con máximo
8.23	10.53	10.44	12.53	4.3	Orocovis	Cidra, Lajas, Ponce y Río Grande

Fuente: Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM), Tipos Contributivos, año fiscal 2025-2026.

En el caso de la propiedad inmueble, las diferencias entre municipios deben interpretarse considerando, además, las particularidades del sistema de valoración contributiva. La utilización de valores de referencia históricos implica que la carga efectiva no depende exclusivamente del tipo contributivo, sino también de la relación entre el valor tasado y el valor económico actual de la propiedad. Esta característica puede generar diferencias en la tributación de inmuebles con valores de mercado similares, incluso más allá de las variaciones en las tasas municipales.

Un ejemplo de esto puede ser una casa de cemento en el área metro en solar de 400 m y 1,300 pies de construcción tiene un valor tributable de $16,500 a precios de 1958 vs su valor en el mercado actual de $350,000. Si lo comparamos con un apartamento en Condado frente a la playa de 1,400 pies cuadrados cuyo valor tributable para CRIM a precios de 1958 es de $12,000 pero el valor en el mercado de dicha propiedad supera el millón de dólares.

Si ambas se consideran residencia principal la casa paga contribución de la propiedad mueble porque la exoneración por residencia principal es de $15,000 mientras que el apartamento de condado no paga impuestos si es la residencia principal del dueño. Esto puede ocurrir por el hecho que la valoración es en base al costo de construcción a precios del 1958.

En conjunto, el análisis muestra que la tributación municipal sobre la propiedad introduce diferencias territoriales y de valoración que pueden incidir sobre los costos asociados a la tenencia de activos. Esta dimensión cobra importancia al examinar la tributación de las empresas, cuya carga contributiva puede comprender tanto gravámenes sobre sus activos como impuestos sobre los ingresos y ganancias de sus operaciones. En esa dirección, el siguiente capítulo examina la estructura de la contribución sobre ingresos de corporaciones regulares, sus principales mecanismos de tributación y las posibles diferencias que estos generan en la carga contributiva empresarial.

08

Radiografía de la contribución sobre ingresos de corporaciones regulares



8.Radiografía de la contribución sobre ingresos de corporaciones regulares

La contribución sobre ingresos de corporaciones regulares constituye uno de los principales componentes de la tributación empresarial en Puerto Rico. Su estructura combina tasas marginales crecientes sobre el ingreso neto sujeto a contribución con mecanismos alternativos, deducciones, créditos y tratamientos particulares que pueden modificar la responsabilidad contributiva final. Examinar la interacción de estos elementos permite identificar diferencias entre la carga contributiva establecida por ley y aquella que resulta de su aplicación a las empresas.

El presente capítulo examina la contribución normal, la contribución adicional, la Contribución Alternativa Mínima (CAM) y los tratamientos opcionales aplicables a determinadas corporaciones. Posteriormente, se utiliza información del Departamento de Hacienda para analizar la distribución de las corporaciones regulares por nivel de ingreso bruto y comparar su carga contributiva efectiva agregada.

El análisis también considera las diferencias asociadas a otras formas de organización y clasificación contributiva de los negocios. En este contexto, el análisis procura identificar los componentes del sistema que pueden generar diferencias en la carga contributiva y en los incentivos económicos que enfrentan las empresas.

8.1. ELEMENTOS GENERALES DE LA ESTRUCTURA CONTRIBUTIVA

La contribución sobre ingresos de las corporaciones se determina, como regla general, sobre el ingreso neto sujeto a contribución y no sobre el ingreso bruto. Para calcular esta base, de las ventas se restan el costo de ventas y las deducciones permitidas relacionadas con las operaciones del negocio. Por esta razón, la proporción del ingreso bruto que finalmente queda sujeta a contribución puede variar según la industria, los márgenes de rentabilidad, la estructura de costos y el grado en que sus operaciones dependen de otros activos productivos.

La responsabilidad contributiva también puede verse modificada por la utilización de pérdidas netas en operaciones, créditos contributivos y tratamientos preferenciales aplicables a ingresos o actividades específicas. Estos mecanismos interactúan con la contribución normal, la contribución adicional y, cuando corresponde, la contribución alternativa mínima, por lo que empresas con niveles similares de actividad económica pueden enfrentar responsabilidades contributivas diferentes.

8.1.1. CONTRIBUCIÓN NORMAL

La contribución normal aplicable a las corporaciones[18] regulares corresponde a una tasa de 18.5% sobre el ingreso neto sujeto a contribución. Esta constituye el componente básico de la estructura contributiva corporativa, al cual se añade la contribución adicional cuando corresponde.

8.1.2. CONTRIBUCIÓN ADICIONAL

A la contribución normal se suma una contribución adicional calculada sobre una base que, como regla general, resulta de restar una deducción de $25,000 al ingreso neto sujeto a contribución.[19] Esta deducción debe prorratearse cuando la corporación forma parte de un grupo controlado o relacionado, conforme a las disposiciones aplicables.

A diferencia de la contribución normal, la contribución adicional utiliza una escala de tasas crecientes que depende del nivel de ingreso sujeto a este componente. La escala aplicable a la base de la contribución adicional se expone en la Tabla 12.

TABLA 12:

CONTRIBUCIÓN ADICIONAL DE CORPORACIONES POR BASE SUJETA

Base sujeta a contribución adicional	Contribución adicional
Hasta $75,000	5%
Más de $75,000 hasta $125,000	$3,750 + 15% del exceso de $75,000
Más de $125,000 hasta $175,000	$11,250 + 16% del exceso de $125,000
Más de $175,000 hasta $225,000	$19,250 + 17% del exceso de $175,000
Más de $225,000 hasta $275,000	$27,750 + 18% del exceso de $225,000
Más de $275,000	$36,750 + 19% del exceso de $275,000

Fuente: Departamento de Hacienda.

[18] Véase la Sección 1022.01(b) del Código.
[19] Véase la Sección 1022.02(a), (d) y (e) del Código.

8.1.3. TASAS MARGINALES COMBINADAS

La combinación de la contribución normal y la contribución adicional produce una estructura de tasas marginales crecientes. La Tabla 13 presenta esta relación, considerando la tasa aplicable a cada dólar adicional de ingreso neto sujeto a contribución dentro de los distintos intervalos.

TABLA 13:

TASAS MARGINALES COMBINADAS DE LA CONTRIBUCIÓN SOBRE INGRESOS DE CORPORACIONES

Ingreso neto sujeto a contribución normal	Tasa marginal normal	Tasa marginal adicional	Tasa marginal combinada
Hasta $25,000	18.50%	0%	18.5%
Más de $25,000 hasta $100,000	18.50%	5%	23.5%
Más de $100,000 hasta $150,000	18.50%	15%	33.5%
Más de $150,000 hasta $200,000	18.50%	16%	34.5%
Más de $200,000 hasta $250,000	18.50%	17%	35.5%
Más de $250,000 hasta $300,000	18.50%	18%	36.5%
Más de $300,000	18.50%	19%	37.5%

Fuente: Departamento de Hacienda.

La tasa marginal combinada comienza en 18.5% para los primeros $25,000 de ingreso neto sujeto a contribución y aumenta a 23.5% en el siguiente intervalo. Al sobrepasar los $100,000, la tasa marginal alcanza 33.5% y continúa aumentando gradualmente hasta 37.5% para ingresos netos superiores a $300,000.

Esta estructura introduce progresividad en las tasas marginales corporativas, aunque los porcentajes superiores se alcanzan en niveles relativamente bajos de ingreso neto. En particular, una vez superados los $100,000, las tasas marginales fluctúan entre 33.5% y 37.5%. Esto no implica que la totalidad del ingreso de una corporación tribute a esos porcentajes, sino que las tasas corresponden al ingreso adicional comprendido dentro de cada intervalo.

8.1.4. POSIBLES DISTORSIONES ECONÓMICAS DE LA ESTRUCTURA DE TASAS

La transición hacia tasas marginales elevadas puede incidir sobre el rendimiento después de contribuciones de los ingresos adicionales generados por una empresa. Desde esta perspectiva, la estructura de tasas puede modificar los incentivos asociados a distintas decisiones empresariales, aunque la magnitud de sus efectos depende de las circunstancias de cada negocio y de los demás componentes del sistema. Entre los principales mecanismos se encuentran los siguientes:

- Inversión y expansión empresarial. Una mayor tributación sobre las ganancias adicionales reduce, en igualdad de condiciones, el rendimiento (después de contribuciones) de nuevos proyectos. Esto puede afectar su viabilidad,

particularmente cuando la rentabilidad esperada se encuentra próxima al nivel mínimo requerido para justificar la inversión.

- Reconocimiento temporal de ingresos y gastos. La existencia de distintas tasas marginales puede generar incentivos para modificar, dentro de las disposiciones permitidas, el momento en que se reconocen determinados ingresos o gastos, con el propósito de reducir la obligación contributiva.
- Selección de la forma jurídica. Las diferencias entre los tratamientos aplicables a corporaciones regulares, negocios individuales y entidades conducto pueden influir sobre la estructura mediante la cual se organiza una actividad económica.
- Forma de compensación y distribución de beneficios. La tributación a nivel corporativo y la que podría corresponder a los accionistas puede influir sobre las decisiones relacionadas con salarios, bonificaciones, dividendos y retención de ganancias.
- Utilización de tratamientos preferenciales. Las diferencias entre el régimen regular y los tratamientos aplicables a determinadas actividades pueden generar incentivos para acogerse a regímenes especiales o estructurar operaciones de manera que se cumplan los requisitos establecidos para recibir esos beneficios.
- Competencia entre empresas. Las diferencias en clasificación contributiva, acceso a incentivos y utilización de deducciones o créditos pueden ocasionar que empresas con actividades o rentabilidades comparables enfrenten cargas efectivas distintas, modificando sus costos relativos.

Estos mecanismos muestran que los posibles efectos económicos no dependen exclusivamente de las tasas estatutarias, sino también de su interacción con las demás disposiciones aplicables a cada empresa. Entre ellas se encuentra la contribución alternativa mínima, cuyo cómputo puede modificar el efecto de algunas deducciones y ajustes reconocidos bajo el régimen regular.

8.1.5. CONTRIBUCIÓN ALTERNATIVA MÍNIMA (CAM)

Además de la contribución normal y la contribución adicional, las corporaciones sujetas al régimen regular deben determinar la Contribución Alternativa Mínima (CAM),[20] conforme a las disposiciones correspondientes. Este mecanismo no constituye un intervalo adicional de la escala de tasas regulares, sino un cómputo alternativo dirigido a establecer una responsabilidad contributiva mínima bajo determinadas circunstancias.

Para estos propósitos, la corporación calcula separadamente su contribución regular ajustada y su contribución mínima tentativa. Esta última se determina sobre el ingreso neto

[20] Véase la Sección 1022.03 del Código.

alternativo mínimo, una base que incorpora los ajustes al ingreso y a las deducciones reconocidas para fines de la contribución regular.

Cuando la contribución mínima tentativa excede la contribución regular ajustada, la CAM pagadera corresponde únicamente a la diferencia entre ambas cantidades. En cambio, cuando la contribución regular ajustada es igual o mayor que la contribución mínima tentativa, no se genera una CAM adicional. Cabe señalar que el monto de CAM que se paga en exceso de la contribución regular se convierte en un crédito para años contributivos futuros sin fecha de expiración, y por tanto se considera como un pago por adelantado de la contribución. Aunque el CAM se considera un prepago ya que se puede reconocer contra la contribución regular en exceso de CAM en años futuros, la fórmula para reconocer en años subsiguientes es tan limitada que el termino para reconocer este CAM pagado puede tardar decenas de años en recuperarse.

La Tabla 14 presenta las tasas utilizadas para determinar la contribución mínima tentativa según el volumen de negocios. Las corporaciones con un volumen de negocios inferior a $10 millones están sujetas a una tasa de 18.5% sobre el ingreso neto alternativo mínimo, mientras que aquellas con un volumen igual o superior a $10 millones están sujetas a una tasa de 23%. En ambos casos, el cómputo contempla un mínimo de $500.

TABLA 14:

CONTRIBUCIÓN ALTERNATIVA MÍNIMA POR VOLUMEN DE NEGOCIO

Volumen de negocios	Tasa aplicable al ingreso neto alternativo mínimo sujeto a contribución	Contribución mínima tentativa
Menor de $10 millones	18.5%	Lo mayor entre el resultado del cómputo y $500
Igual o mayor de $10 millones	23.0%	Lo mayor entre el resultado del cómputo y $500

Fuente: Departamento de Hacienda.

Mediante este mecanismo, el sistema limita la medida en que determinados ajustes, deducciones, pérdidas o partidas preferenciales pueden reducir la responsabilidad contributiva calculada bajo el régimen regular.

8.1.6. POSIBLES DISTORSIONES ECONÓMICAS ASOCIADAS A LA CAM

La CAM introduce una consideración adicional en la determinación de la carga contributiva corporativa. Cuando el cómputo alternativo supera la contribución regular, se genera una obligación contributiva adicional que puede reducir el beneficio efectivo de determinadas deducciones, gastos o pérdidas, particularmente cuando su tratamiento difiere entre ambos regímenes.

Este efecto puede elevar la tasa contributiva efectiva y tener implicaciones en las decisiones de inversión, financiamiento y planificación contributiva de las empresas. Su magnitud dependerá de las características particulares de cada corporación y de las partidas reconocidas bajo cada régimen.

8.1.7. CONTRIBUCIÓN OPCIONAL PARA CORPORACIONES DE SERVICIOS

El sistema también contempla una contribución opcional [21] sobre el ingreso bruto para determinadas corporaciones dedicadas a la prestación de servicios. Para acogerse a este régimen, al menos el 80% de sus ingresos debe provenir de servicios y deben cumplirse los requisitos correspondientes de retención en el origen o pagos de contribución estimada, según corresponda.

A diferencia del régimen regular, que parte del ingreso neto sujeto a contribución, la contribución opcional se determina mediante tasas aplicadas al ingreso bruto. La Tabla 15 presenta la escala de tasas que fluctúa entre 6% y 20%, según el nivel de ingreso bruto de la corporación.

TABLA 15:

CONTRIBUCIÓN OPCIONAL PARA CORPORACIONES DE SERVICIOS POR NIVEL DE INGRESO BRUTO

Ingreso bruto	Tasa aplicable al ingreso bruto
Hasta $100,000	6%
Más de $100,000 hasta $200,000	10%
Más de $200,000 hasta $300,000	13%
Más de $300,000 hasta $400,000	15%
Más de $400,000 hasta $500,000	17%
Más de $500,000	20%

Fuente: Departamento de Hacienda.

Este mecanismo presenta características similares a las discutidas en la *sección 4.5* para los individuos que realizan actividades por cuenta propia. En ambos casos, la utilización del ingreso bruto como base contributiva hace que la conveniencia económica de la elección dependa, entre otros factores, de los márgenes de rentabilidad y de la estructura de costos del contribuyente.

[21] Véase la Sección 1022.07 del Código.

Asimismo, dado que la tasa correspondiente se aplica al ingreso bruto total, y no únicamente al exceso sobre cada umbral, pueden producirse aumentos abruptos en la obligación contributiva cuando se pasa de un intervalo a otro. A modo de ejemplo, una corporación con ingresos brutos de $100,000 estaría sujeta a una contribución opcional de $6,000. Si sus ingresos aumentaran a $100,001, la aplicación de la tasa de 10% sobre el ingreso bruto total elevaría la contribución a $10,000.10. Bajo este escenario, un aumento de un dólar en el ingreso bruto produciría un incremento de $4,000.10 en la obligación contributiva.

Como fuera discutido al examinar el régimen opcional de individuos, estas discontinuidades pueden generar incentivos para modificar el momento de reconocimiento de ingresos o evitar sobrepasar determinados umbrales. En el ámbito corporativo, su incidencia dependerá de las condiciones de elegibilidad del régimen y de las características operacionales de cada empresa.

8.2. PERFIL DE LAS CORPORACIONES REGULARES

La estructura contributiva descrita anteriormente establece las reglas generales mediante las cuales se determina la responsabilidad de las corporaciones regulares. Para examinar su aplicación en términos agregados, se necesita considerar la distribución de las corporaciones según su nivel de ingreso y su participación en la responsabilidad contributiva total.

Las estadísticas publicadas por el Departamento de Hacienda incluyen series hasta el año contributivo 2022. No obstante, para este análisis se utiliza 2021 por ser el periodo más reciente con información completa y comparable para las variables examinadas. Estas incluyen el ingreso bruto, la cantidad de planillas, el ingreso neto sujeto a contribución y la responsabilidad contributiva, entre otros componentes.

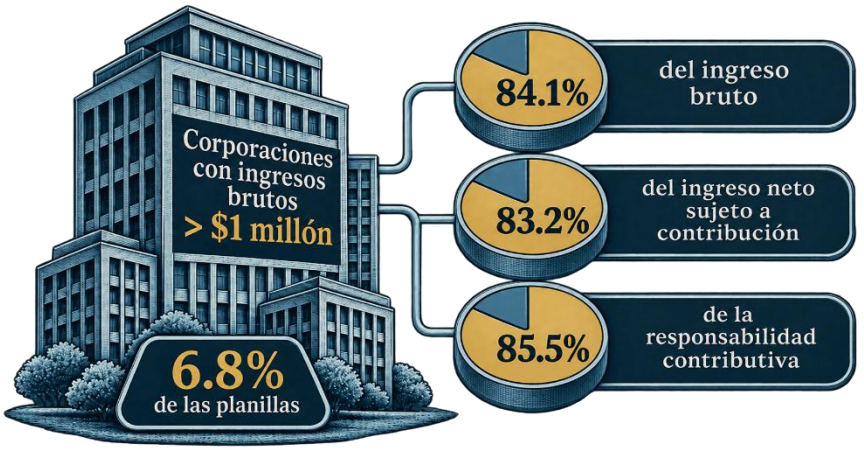
La Tabla 16 presenta la distribución de las corporaciones tributables según su nivel de ingreso bruto y permite observar las diferencias entre la proporción de planillas correspondiente a cada escala de ingreso y su participación en los principales agregados contributivos.

TABLA 16:

PERFIL DE LAS CORPORACIONES TRIBUTABLES POR NIVEL DE INGRESO BRUTO, 2021

Escala de ingreso bruto	Planillas	% de planillas	% del ingreso bruto	% del ingreso neto sujeto	% de la responsabilidad contributiva
Hasta $125,000	33,145	63.3%	2.4%	2.7%	2.4%
Más de $125,000 hasta $1 millón	15,605	29.8%	13.5%	14.1%	12.1%
Más de $1 millón hasta $9 millones	3,194	6.1%	18.8%	22.5%	23.0%
Más de $9 millones hasta $50 millones	316	0.6%	14.6%	21.8%	21.0%
Más de $50 millones	70	0.1%	50.6%	38.9%	41.5%
Total	**52,330**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**

Fuente: Departamento de Hacienda.



En 2021 se reportaron 52,330 planillas de corporaciones tributables. La distribución muestra una marcada diferencia entre el número de corporaciones y la concentración de la actividad económica. Las corporaciones con ingresos brutos de hasta $125,000 representaron 63.3% de las planillas y aquellas con ingresos de hasta $1 millón alcanzaron conjuntamente el 93.2%. Sin embargo, este último grupo concentró solamente 15.9% del ingreso bruto, 16.8% del ingreso neto sujeto a contribución y 14.5% de la responsabilidad contributiva. Por tanto, aunque las corporaciones con ingresos brutos de hasta $1 millón constituyeron la gran mayoría de las planillas, su participación en los principales agregados económicos y contributivos fue considerablemente menor.

En contraste, las corporaciones con ingresos brutos superiores a $1 millón representaron apenas 6.8% de las planillas, pero concentraron el 84.1% del ingreso bruto, 83.2% del ingreso neto sujeto a contribución y 85.5% de la responsabilidad contributiva.

La concentración es particularmente pronunciada en el extremo superior de la distribución, donde apenas 70 corporaciones con ingresos brutos superiores a $50 millones, equivalentes a aproximadamente el 0.1% de las planillas, concentraron el 50.6% del ingreso bruto, el 38.9% del ingreso neto sujeto a contribución y el 41.5% de la responsabilidad contributiva.

HALLAZGO

El perfil de las corporaciones tributables muestra una estructura caracterizada por una elevada concentración de planillas reportando ingresos brutos de hasta $1 millón, mientras que una proporción reducida de corporaciones concentra la mayor parte del ingreso y de la responsabilidad contributiva.

8.2.1. TASAS EFECTIVAS AGREGADAS

Para evaluar la carga contributiva de las corporaciones se calcularon dos indicadores: la responsabilidad contributiva como proporción del ingreso bruto y como proporción del ingreso neto sujeto a contribución. Ambas medidas utilizan la responsabilidad contributiva agregada de cada intervalo de ingreso como numerador, pero difieren en la base utilizada para su comparación.

Como se discutió al examinar las tasas efectivas de individuos en el *capítulo 6*, la selección de la base de ingreso influye sobre la interpretación de la carga contributiva. En el caso corporativo, esta distinción es medular debido a las diferencias en costos operacionales, márgenes de rentabilidad y composición industrial.

La tasa calculada sobre el ingreso bruto permite relacionar la obligación contributiva con el volumen de actividad reportada, mientras que la tasa sobre ingreso neto sujeto a contribución ofrece una comparación más directa con las ganancias tributables.[22]

TABLA 17:

TASAS EFECTIVAS AGREGADAS SOBRE EL INGRESO BRUTO Y EL INGRESO NETO SUJETO A CONTRIBUCIÓN, 2021

Escala de ingreso bruto	Tasa sobre ingreso bruto	Tasa sobre ingreso neto
Hasta $125,000	3.9%	28.1%
Más de $125,000 hasta $1 millón	3.4%	27.1%
Más de $1 millón hasta $9 millones	4.7%	32.5%
Más de $9 millones hasta $50 millones	5.5%	30.5%
Más de $50 millones	3.2%	33.9%
Total	**3.9%**	**31.7%**

Fuente: Departamento de Hacienda.

En conjunto, la responsabilidad contributiva de las corporaciones representó el 3.9% del ingreso bruto y el 31.7% del ingreso neto sujeto a contribución durante 2021. La diferencia entre ambas medidas refleja que solo una parte del ingreso bruto permanece dentro de la base sobre la cual se calcula la contribución.

No obstante, las tasas muestran comportamientos distintos entre los umbrales de ingreso. La contribución como proporción del ingreso bruto no aumenta uniformemente con el tamaño de la corporación. Su valor más elevado, 5.5%, se observa entre las corporaciones con

[22] Para fines de este análisis, la responsabilidad contributiva corresponde a la obligación total determinada en las planillas corporativas, luego de considerar los distintos componentes del impuesto y los créditos contributivos aplicables.

ingresos brutos superiores a $9 millones y hasta $50 millones, mientras que aquellas con ingresos superiores a $50 millones presentan el valor más bajo (de 3.2%).

La medida calculada sobre el ingreso neto sujeto a contribución presenta una trayectoria un tanto distinta. Esta aumenta de 27.1% entre las corporaciones con ingresos brutos superiores a $125,000 y hasta $1 millón a 32.5% entre aquellas con ingresos superiores a $1 millón y hasta $9 millones. Posteriormente disminuye a 30.5% en el grupo de más de $9 millones y hasta $50 millones, antes de alcanzar 33.9% en el grupo de mayores ingresos.

Estos resultados evidencian que las diferencias entre ambas tasas responden, en buena medida, a la proporción del ingreso bruto que permanece sujeta a contribución. En consecuencia, una tasa relativamente baja sobre el ingreso bruto puede coexistir con una tasa elevada sobre el ingreso neto, sin que ello implique necesariamente un tratamiento contributivo preferencial.

HALLAZGO

Las tasas efectivas agregadas muestran que la carga contributiva corporativa depende de la base de ingreso utilizada para su medición. Mientras la responsabilidad contributiva representó el 3.9% del ingreso bruto, equivalió al 31.7% del ingreso neto sujeto a contribución. Las diferencias entre grupos por ingreso no siguen un patrón estrictamente ascendente, por lo que su interpretación requiere considerar las características económicas y contributivas de las empresas que integran cada intervalo.

8.2.2. CORPORACIONES CON INGRESOS BRUTOS SUPERIORES A $50 MILLONES

El grupo de corporaciones con ingresos brutos superiores a $50 millones merece consideración particular por su peso dentro de los agregados corporativos y por la diferencia entre sus tasas efectivas calculadas sobre ambas bases de ingreso. Aunque este segmento comprende únicamente 70 corporaciones, concentró aproximadamente la mitad del ingreso bruto reportado por las corporaciones tributables (al 2021). Al mismo tiempo, registró la tasa más baja sobre ingreso bruto, de 3.2%, y la más elevada sobre ingreso neto sujeto a contribución, de 33.9%.

Esta aparente diferencia se explica por la relación entre ambas bases. En este segmento, el ingreso neto sujeto a contribución representa aproximadamente el 9.4% del ingreso bruto agregado. Por tanto, la menor tasa sobre ingreso bruto refleja que una proporción relativamente reducida de su ingreso permanece dentro de la base sujeta a contribución. Esta relación puede estar influida por la composición industrial del grupo, sus costos de ventas y operación, las inversiones en maquinaria y equipo, la utilización de pérdidas y otras deducciones o tratamientos contributivos. Sin embargo, la información agregada disponible no permite determinar la importancia relativa de cada factor. Tampoco es posible identificar directamente las industrias incluidas en esta categoría. Como referencia conceptual, actividades como la distribución y el comercio mayorista, las cadenas de comercio al detal, los supermercados, las farmacias, los concesionarios de vehículos, los servicios financieros, las telecomunicaciones y algunas actividades de construcción, transportación o manufactura no incentivada pueden generar elevados volúmenes de ingreso bruto acompañados de costos operacionales significativos.

Adicionalmente, el reducido número de corporaciones y el volumen de operaciones concentrado en este segmento implican que los resultados agregados pueden estar influenciados por un número limitado de empresas de gran tamaño. Por ello, las tasas calculadas deben interpretarse como relaciones entre agregados del grupo y no como un promedio representativo de las tasas efectivas individuales de sus integrantes.

8.3. OTRAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN Y CLASIFICACIÓN CONTRIBUTIVA DE LOS NEGOCIOS

El análisis anterior se concentra en las corporaciones regulares, debido a su importancia contributiva y a la disponibilidad de información estadística detallada. Sin embargo, la actividad empresarial en Puerto Rico también se realiza mediante otras formas de organización y clasificaciones contributivas que inciden en quién reconoce el ingreso, quién paga la contribución y qué tasas resultan aplicables.

Una misma actividad económica puede desarrollarse mediante un negocio individual o mediante una entidad jurídica que puede para fines contributivos puede ser corporación regular, entidad conducto o una entidad ignorada. Estas alternativas pueden producir

diferencias en el reconocimiento de ingresos y pérdidas, el tratamiento de las distribuciones y la tributación a nivel de la entidad o de sus dueños.

Por ejemplo, una corporación regular generalmente determina y paga contribución sobre sus ingresos, mientras que sus accionistas pueden estar sujetos a tributación adicional sobre los dividendos recibidos. En cambio, bajo el régimen de entidades conducto, los ingresos y otras partidas contributivas se atribuyen a los socios, accionistas o miembros, quienes reconocen su participación conforme a su clasificación contributiva, aun cuando no necesariamente hayan recibido una distribución en efectivo. Por su parte, una entidad ignorada no se considera separada de su dueño para determinados propósitos contributivos, por lo que sus resultados se reconocen directamente a nivel de este último.

La Tabla 18 resume las principales formas de organización y clasificación contributiva, identifica a quién corresponde reconocer y pagar la contribución y presenta los tratamientos generales aplicables. Estas diferencias adquieren relevancia cuando el tratamiento contributivo influye sobre la selección de una estructura jurídica frente a otra. Aunque esta decisión responde también a factores legales, financieros y operacionales, la tributación puede modificar los costos relativos de las distintas alternativas. Por ello, la comparación debe considerar la carga contributiva total asociada a la actividad y no únicamente la tasa nominal aplicable a la entidad.

TABLA 18:

FORMAS GENERALES DE ORGANIZACIÓN Y CLASIFICACIÓN CONTRIBUTIVA DE LOS NEGOCIOS

Forma o clasificación contributiva	Quién reconoce y paga la contribución	Tasa contributiva general aplicable
Negocio individual o por cuenta propia	El individuo dueño	Tasas regulares de 0% a 33% sobre el ingreso neto. Cuando cualifica y elige la contribución opcional, aplica una tasa de 6% a 20% sobre el ingreso bruto.
Corporación regular	La corporación. El accionista puede pagar separadamente sobre los dividendos recibidos.	Tasa marginal combinada de 18.5% a 37.5% sobre el ingreso neto sujeto a contribución. Puede aplicar la CAM de 18.5% o 23%. Los dividendos elegibles están generalmente sujetos a 15% a nivel del accionista.
LLC tratada como corporación	La LLC; el miembro puede tributar separadamente sobre las distribuciones tratadas como dividendos.	Recibe el mismo tratamiento general que una corporación: 18.5% a 37.5%, además de la CAM cuando corresponda.
Entidad conducto	Los socios, accionistas o miembros reconocen su participación distribuible, aunque no se haya distribuido en efectivo.	Depende de la clasificación del dueño: generalmente 0% a 33% si es individuo y 18.5% a 37.5% si es una corporación. También pueden aplicar tasas preferenciales, CBA o CAM a nivel del dueño.
Entidad conducto acogida a la contribución opcional	La entidad paga la contribución y los dueños no vuelven a tributar sobre la participación cubierta por la elección.	6% a 20% sobre el ingreso bruto, según el nivel de ingreso.
Entidad ignorada	El único dueño reconoce directamente los ingresos, gastos, ganancias y pérdidas.	Aplica la tasa correspondiente al dueño: 0% a 33% cuando es individuo o 18.5% a 37.5% cuando es una corporación. La contribución opcional puede aplicar cuando se cumplen sus requisitos.

Fuente: Departamento de Hacienda.

8.3.1. ENTIDADES SUJETAS A TRATAMIENTOS CONTRIBUTIVOS PARTICULARES

Además de las formas generales de organización empresarial, hay empresas y entidades cuyo tratamiento contributivo depende de circunstancias particulares, como la existencia de un decreto de exención, la condición de entidad extranjera o la aplicación de un régimen legal especial. En estos casos, la tasa contributiva y la persona responsable del pago no necesariamente responden a las reglas generales aplicables a las corporaciones regulares o a las entidades conducto. Según las disposiciones correspondientes, el ingreso puede estar sujeto a tasas preferenciales, exenciones parciales, retenciones en el origen o gravámenes calculados sobre bases diferentes del ingreso neto sujeto a contribución.

La Tabla 19 resume quién reconoce y paga la contribución y el tratamiento general aplicable a estas entidades. Debe tenerse presente que, en varios casos, no existe una tasa uniforme, ya que la responsabilidad contributiva depende de la clasificación de la entidad, la fuente y naturaleza del ingreso, el decreto vigente o la legislación especial correspondiente.

TABLA 19:

ENTIDADES SUJETAS A TRATAMIENTOS CONTRIBUTIVOS PARTICULARES

Forma o clasificación contributiva	Quién reconoce y paga la contribución	Tasa contributiva general aplicable
Negocio con decreto de exención contributiva	Depende de su clasificación: la entidad, sus dueños o el individuo.	No existe una tasa única. Aplica la tasa fija, exención o tratamiento establecido en el decreto y en la ley de incentivos correspondiente.
Corporación extranjera dedicada a industria o negocio en Puerto Rico	La corporación extranjera	En términos generales, 18.5% a 37.5% sobre el ingreso relacionado con sus operaciones en Puerto Rico. Puede aplicar una contribución adicional de 10% sobre el dividendo implícito o beneficio de sucursal, según corresponda.
Corporación extranjera no dedicada a industria o negocio en Puerto Rico	La corporación extranjera, generalmente mediante retención en el origen	Tasa general de 29% sobre determinados ingresos de fuentes de Puerto Rico. Los dividendos están generalmente sujetos a 10%.
Entidades sujetas a regímenes especiales	Depende de la entidad y del régimen legal aplicable	No existe una tasa general común. La tasa puede fijarse sobre el ingreso neto, las primas, los activos u otra base, según la legislación especial aplicable.

Fuente: Departamento de Hacienda.

8.4. HALLAZGO PRINCIPAL SOBRE LAS POSIBLES DISTORSIONES ECONÓMICAS

El análisis de la tributación corporativa refleja que la responsabilidad contributiva de las empresas depende de la interacción entre múltiples disposiciones que pueden generar diferencias en la carga efectiva, incluso entre actividades económicamente comparables. Sin embargo, los mecanismos examinados no afectan necesariamente a todas las empresas de la misma manera, ya que su incidencia depende de la base contributiva, la estructura de costos, la clasificación jurídica y los tratamientos aplicables a cada operación.

De igual forma, se constató que la actividad económica y la responsabilidad contributiva se encuentran concentradas en un grupo reducido de corporaciones. Al mismo tiempo, las diferencias entre las tasas calculadas sobre ingreso bruto e ingreso neto sujeto a contribución demuestran la importancia de considerar las características económicas de las empresas antes de interpretar su carga relativa. A estas consideraciones se añade la complejidad del sistema contributivo, que puede elevar los costos de cumplimiento y generar incertidumbre sobre la aplicación de sus disposiciones. Estos factores también pueden impactar decisiones empresariales, particularmente cuando las diferencias entre regímenes requieren procesos adicionales de planificación, asesoramiento y administración contributiva.

La contribución sobre ingresos, sin embargo, constituye solo uno de los componentes de la tributación empresarial. Las empresas igualmente pueden enfrentar impuestos sobre la adquisición de bienes y servicios utilizados en sus operaciones, independientemente de su rentabilidad. Esta dimensión se refuerza en el caso del IVU, cuya aplicación a determinadas transacciones entre comerciantes puede introducir costos adicionales en los procesos productivos. El siguiente capítulo examina la transformación y estructura de este impuesto, así como los mecanismos mediante los cuales puede generar distorsiones económicas.

HALLAZGO

La estructura de la contribución sobre ingresos corporativos incorpora mecanismos que pueden generar diferencias en la carga contributiva y en los incentivos económicos de empresas con actividades comparables. La combinación de distintas tasas, cómputos alternativos, tratamientos preferenciales y clasificaciones contributivas puede influir sobre las decisiones de inversión, financiamiento y organización empresarial. A ello se añaden los costos de cumplimiento asociados a la complejidad del sistema, que pueden representar una fuente adicional de distorsiones económicas.

09

Distorsiones económicas asociadas al Impuesto de Ventas y Uso



9.Distorsiones económicas asociadas al Impuesto de Ventas y Uso

A diferencia de los impuestos sobre ingresos y propiedad examinados en los capítulos anteriores, el Impuesto sobre Ventas y Uso (IVU) grava determinadas transacciones relacionadas con la adquisición, utilización y consumo de bienes y servicios. Su diseño tiene implicaciones económicas particulares cuando la tributación no se limita a las ventas destinadas al consumo final, sino que también alcanza compras realizadas por empresas como parte de sus operaciones.

Desde la perspectiva de la teoría tributaria, un impuesto general sobre ventas orientado al consumo debe procurar que la carga recaiga principalmente sobre las adquisiciones realizadas por los consumidores finales, minimizando la tributación sobre los insumos utilizados en los procesos productivos. Cuando estas compras permanecen gravadas, el impuesto puede incorporarse a los costos empresariales y acumularse a través de distintas etapas de producción y distribución, generando potenciales distorsiones económicas.

La *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) identifica varios principios relevantes para el diseño de los impuestos al consumo. Entre ellos se encuentran la neutralidad económica, la eficiencia, la certeza y simplicidad, y la efectividad y equidad. Para fines del presente análisis, estos principios permiten examinar cuatro dimensiones particulares del IVU:

- Neutralidad económica: evitar que el tratamiento contributivo favorezca o penalice innecesariamente determinados productos, actividades, sectores o formas de organización empresarial.
- Eficiencia: minimizar las distorsiones sobre las decisiones económicas y los costos asociados a la administración y el cumplimiento del impuesto.
- Transparencia: facilitar la identificación y comprensión de la carga contributiva, incluyendo aquella que puede incorporarse indirectamente en los precios.
- Equidad horizontal: procurar que contribuyentes y actividades en situaciones económicamente comparables enfrenten tratamientos contributivos equivalentes, salvo que existan razones que justifiquen sus diferencias.

Estos criterios complementan la discusión conceptual presentada en el *capítulo 2* y permiten evaluar las implicaciones de la tributación sobre transacciones empresariales. En este contexto, a continuación, se examina la estructura normativa y recaudatoria del IVU, identifica las principales categorías de compras empresariales sujetas al impuesto y

desarrolla estimaciones macroeconómicas para aproximar la relación entre los recaudos observados y aquellos atribuibles al consumo final.

9.1. METODOLOGÍA Y LIMITACIONES DE LOS ESTIMADOS

En términos metodológicos, esta sección utiliza un enfoque macroeconómico y contributivo para analizar las distorsiones económicas asociadas al IVU, particularmente aquellas relacionadas con la tributación sobre insumos intermedios, transacciones entre negocios y efectos de tributación acumulativa o "efecto cascada". El análisis combina información de recaudos contributivos, gasto de consumo personal, estadísticas macroeconómicas y disposiciones del sistema contributivo vigente para aproximar la magnitud relativa del componente del IVU asociado al consumo final y el componente relacionado con actividad productiva e insumos de negocios.

La metodología principal parte de la estimación del IVU atribuible al consumo final utilizando como referencia el gasto de consumo personal de residentes y no residentes publicado por la Junta de Planificación de Puerto Rico. Las distintas categorías de gasto se clasificaron según su tratamiento contributivo, distinguiendo entre partidas exentas, transacciones sujetas a tasas preferenciales y aquellas gravadas a la tasa general. Posteriormente, se aplicaron las tasas correspondientes y los ajustes por captación utilizados en el estudio.

Una vez estimado el IVU asociado al consumo final, este fue comparado con los recaudos totales observados del IVU para aproximar, mediante un método residual o por diferencia, la porción de los recaudos que no puede explicarse directamente por consumo final tributable. Bajo este enfoque, la diferencia entre los recaudos totales observados y el IVU estimado sobre consumo final se interpreta como una aproximación macroeconómica del componente relacionado con compras intermedias de negocios, servicios entre comerciantes, actividad productiva y posibles efectos de tributación acumulativa dentro de la economía.

Asimismo, el análisis desarrolla indicadores conceptuales dirigidos a aproximar la magnitud relativa del efecto cascada y de la tributación acumulativa del IVU, incluyendo el denominado "Índice de Tributación Acumulada", el cual compara los recaudos totales del IVU con el IVU estimado atribuible al consumo final.

El análisis también incorpora escenarios de traslado parcial ("pass-through") del IVU sobre insumos intermedios a precios finales, con el propósito de aproximar el posible efecto indirecto del impuesto sobre el costo de bienes y servicios consumidos en Puerto Rico. Estos escenarios no pretenden medir inflación observada ni efectos econométricos causales específicos, sino ilustrar órdenes de magnitud potenciales asociados a la tributación sobre actividad productiva.

No obstante, el ejercicio presenta varias limitaciones metodológicas importantes que deben considerarse al interpretar los resultados. En primer lugar, las estimaciones realizadas no

constituyen una medición transaccional directa del IVU pagado por negocios o consumidores, sino aproximaciones macroeconómicas basadas en agregados económicos y contributivos. La diferencia residual entre recaudos observados y el IVU estimado sobre consumo final puede incluir otros componentes además de compras intermedias de negocios, tales como diferencias temporales en recaudos, variaciones en captación, transacciones no capturadas plenamente en el gasto de consumo personal, ajustes administrativos, evasión contributiva u otros elementos no observados directamente.

De igual forma, las estimaciones relacionadas con traslado del impuesto a precios finales dependen de supuestos sobre comportamiento empresarial, competencia, elasticidad de demanda y capacidad de absorción de costos, factores que pueden variar significativamente entre industrias y condiciones de mercado. Por esta razón, los escenarios presentados deben interpretarse como ejercicios ilustrativos y no como estimaciones definitivas del efecto del IVU sobre precios o inflación.

Finalmente, el estudio no pretende establecer relaciones causales econométricas definitivas entre el IVU y variables macroeconómicas específicas, sino identificar, cuantificar preliminarmente y analizar mecanismos potenciales de distorsión económica asociados a la estructura actual del impuesto. En este contexto, los resultados deben interpretarse como estimados aproximados consistentes con la teoría económica sobre tributación al consumo, tributación de insumos intermedios y efectos de tributación acumulativa documentados en la literatura contributiva y económica.

9.2. EL IMPUESTO SOBRE VENTAS Y USO (IVU) – EVOLUCIÓN 2006-2026

En el año 2006, el Gobierno de Puerto Rico enfrentaba un déficit presupuestario operacional significativo y un elevado nivel de deuda pública extra constitucional sin una fuente recurrente de repago claramente definida. Dadas las circunstancias, se aprobaron cambios sustanciales al sistema contributivo mediante la Reforma Contributiva implantada al amparo de la Ley Núm. 117-2006.[23]

Como parte de esta reforma, se estableció el nuevo Impuesto sobre Ventas y Uso a una tasa de 7.0%, sustituyendo el arbitrio general previamente aplicable de 5.0%. La implementación del IVU representó un cambio estructural importante en el sistema tributario, al mover parte significativa de la tributación del comercio y consumo hacia un modelo de base amplia como lo es el impuesto al valor de las transacciones de venta y uso.

Durante el año fiscal 2008, primer año fiscal completo de funcionamiento del impuesto, los recaudos alcanzaron aproximadamente $1,144 millones, frente a los $551.7 millones recaudados por concepto del arbitrio general en 2006. Esto reflejó tanto la ampliación de la

[23] Véase la Ley Núm. 117 de 4 de julio de 2006, conocida como la Ley de la Justicia Contributiva de 2006.

base contributiva como el aumento en la capacidad recaudatoria del nuevo sistema tributario.

El IVU se aplica, como regla general, a la venta, uso, consumo y almacenamiento de partidas tributables, incluyendo ciertos bienes muebles tangibles, servicios y derechos de admisión. Su aplicación está sujeta a las definiciones, exclusiones y exenciones establecidas en el Código de Rentas Internas. Como resultado, el tratamiento no es uniforme para todas las transacciones. Por ejemplo, productos sujetos a arbitrios específicos también pueden estar gravados por el IVU (bebidas alcohólicas y los productos de tabaco), mientras que otros, como la gasolina y vehículos, reciben tratamientos distintos.

Desde su implementación, diversas leyes han modificado las tasas, la composición de la base tributaria y los mecanismos de administración y cumplimiento. Entre los cambios más relevantes se encuentran las medidas dirigidas a fortalecer el recaudo del impuesto sobre uso, ampliar su aplicación al comercio electrónico e incorporar determinadas categorías de servicios. Una transformación particularmente importante ocurrió durante 2015. Mediante la Ley Núm. 72-2015 se aumentó la tasa estatal general de 6% a 10.5% y se estableció una tasa especial de 4% sobre determinados servicios rendidos a otros comerciantes y servicios profesionales designados, efectiva a partir del 1 de octubre de ese año.

Estas modificaciones ampliaron la tributación sobre servicios utilizados en actividades empresariales y acentuaron una característica particular del IVU: su aplicación no se limita a transacciones de consumo final, sino que también alcanza determinadas operaciones comerciales intermedias. La Tabla 20 resume las principales leyes que han modificado la estructura del impuesto entre 2006 y 2022.

TABLA 20:

LEYES RELACIONADAS CON EL IMPUESTO SOBRE VENTAS Y USO

Leyes	Principales cambios al IVU
Ley Núm. 117-2006	Estableció el IVU
Ley Núm. 80-2007	El cambio operacional fue que del IVU total de 7%, 6% sería administrado por Hacienda y 1% por los municipios. El componente municipal de 1.5% se dividía así: 1% cobrado por los municipios y 0.5% cobrado por el Secretario de Hacienda, para nutrir fondos municipales.
Ley Núm. 40-2013	Comenzaron a tributar ciertos servicios prestados entre comerciantes, incluyendo cargos bancarios, servicios de cobro, seguridad, limpieza, lavandería, reparación y mantenimiento, telecomunicaciones y recogido de desperdicios.
Ley Núm. 42-2013	Amplió las reglas de nexo y registro de comerciantes para atender ventas por internet.
Ley Núm. 46-2013	Estableció la base legal para fortalecer el cobro del impuesto sobre uso en importaciones, incluyendo el cobro previo al levante de mercancía en el muelle, particularmente mercancía para la reventa.
Ley Núm. 72-2015	Introdujo el impuesto de 4% sobre servicios rendidos a otros comerciantes y servicios profesionales designados, efectivo después del 30 de septiembre de 2015.
Ley Núm. 25-2017	Artículo 3; fortalece el marco de cobro del IVU aplicable a ventas despachadas por correo, incluyendo ventas realizadas por internet, comercio electrónico y otros medios electrónicos.
Ley Núm. 257-2018	Reduce la tasa efectiva en alimentos preparados de 11.5% a 7%, y limita la aplicación del IVU de 4% a ciertos pequeños proveedores de servicios.
Ley Núm. 52-2022	Incorporó los productos digitales dentro de la definición de partida tributable, añadió reglas de fuente para determinar cuándo dichas ventas se consideran sujetas al IVU, y fortaleció el marco aplicable a facilitadores y vendedores de mercado.

Fuente: ABEXUS Analytics.

Esta transformación es importante debido a que los cambios en tasas y bases contributivas no solo modifican la capacidad recaudatoria del impuesto, sino también la distribución de la carga entre consumidores y las empresas. En particular, la integración de servicios entre comerciantes introduce nuevas posibilidades de acumulación contributiva dentro de los procesos productivos.

9.3. SERVICIOS RENDIDOS A OTROS COMERCIANTES (B2B) – IVU 4%

Los servicios rendidos a otros comerciantes, comúnmente identificados como transacciones entre negocios o "B2B", comprenden determinados servicios prestados a personas dedicadas al ejercicio de actividades industriales, comerciales o dirigidas a la producción de ingresos. El Código de Rentas Internas también contempla disposiciones aplicables a servicios prestados por personas no residentes relacionados con operaciones realizadas en Puerto Rico.

La legislación establece una definición amplia de estos servicios, acompañada de exclusiones y excepciones específicas. Por esta razón, la determinación de si una transacción está sujeta a la tasa especial de 4% depende de la naturaleza del servicio, las características del comerciante, el uso de la prestación y las disposiciones aplicables.[24] Desde una perspectiva económica, la importancia de este régimen reside en que múltiples de los servicios adquiridos por empresas no constituyen consumo final, sino insumos necesarios para producir, administrar o comercializar bienes y servicios. Cuando el impuesto pagado sobre estas compras no logra recuperarse, puede incorporarse a los costos empresariales y afectar su estructura de gastos.

9.4. SERVICIOS PROFESIONALES DESIGNADOS (SPD) – IVU 4%

El Código de Rentas Internas establece una categoría específica de Servicios Profesionales Designados ("SPD"), integrada por actividades profesionales reguladas por juntas examinadoras adscritas al Departamento de Estado de Puerto Rico. [25] Entre ellas se encuentran las ejercidas por agrónomos; arquitectos y arquitectos paisajistas; contadores públicos autorizados; corredores, vendedores y empresas de bienes raíces; delineantes profesionales; evaluadores profesionales de bienes raíces; geólogos; ingenieros y agrimensores; y especialistas en planillas, declaraciones o reclamaciones de reintegro, conforme a las definiciones aplicables.

Estos servicios están sujetos, como regla general, al régimen especial de 4%, siempre que no resulte aplicable alguna exclusión o exención. A diferencia de la categoría de servicios rendidos a otros comerciantes, la clasificación de servicios profesionales designados responde a una definición legal propia y no depende exclusivamente de que el destinatario sea una empresa. Estos servicios se concentran principalmente en el sector 54 del *North American Industry Classification System* (NAICS), correspondiente a Servicios Profesionales, Científicos y Técnicos.

[24] Para una discusión más detallada sobre la definición de "servicios rendidos a otros comerciantes" y las exclusiones aplicables, véase la Sección 4010.01(bbb), 4210.01(c), 4210.02(c) y 6080.14(a) del Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011, según enmendado.
[25] Véanse las Secciones 4010.01(ll), 4210.01(c) y 4210.02(c) del Código.

Cuando son adquiridos por negocios, estos servicios pueden representar gastos relacionados con la planificación, administración, asesoramiento técnico y cumplimiento de obligaciones empresariales. En consecuencia, su tratamiento contributivo es pertinente para examinar los costos asociados a las actividades productivas.

9.5. SERVICIOS RENDIDOS A OTROS COMERCIANTES – TASA GENERAL DEL IVU 11.5%

Además de los servicios sujetos a la tasa especial de 4%, el Código contempla algunas categorías gravadas a la tasa general del IVU de 11.5%, aun cuando sean adquiridas por comerciantes para sus operaciones. Entre ellas se encuentran ciertos servicios de telecomunicaciones, seguridad e investigación privada, limpieza, lavandería, reparación y mantenimiento, recogido de desperdicios, cobro de cuentas y otras transacciones operacionales, conforme a las disposiciones correspondientes.[26]

La tributación a la tasa general de 11.5% sobre servicios operacionales utilizados por negocios tiene una importancia económica debido a que varios de estos servicios constituyen insumos intermedios recurrentes utilizados en una amplia variedad de industrias. Cuando estas compras están sujetas al impuesto y su costo no puede recuperarse, la carga contributiva puede incorporarse a los gastos operacionales. Si posteriormente esos costos se reflejan en los precios de bienes y servicios también gravados, puede producirse tributación acumulativa. La Tabla 21 presenta una clasificación de servicios sujetos a la tasa general del IVU de 11.5% utilizando como referencia los sectores industriales del NAICS a nivel de dos dígitos.

[26] Véanse las Secciones 4010.01(bbb)(1), 4020.01(b), 4210.01(b) y 6080.14(a) del Código.

TABLA 21:

SERVICIOS RENDIDOS A OTROS COMERCIANTES POR SECTOR INDUSTRIAL A TASA GENERAL DEL IVU (11.5%)

Servicios	Sector NAICS (2 dígitos)	Descripción del sector
(A) Cargos bancarios	52	Finanzas y seguros
(B) Servicios de cobros de cuentas ("collection services")	56	Servicios administrativos y de apoyo
(C) Servicios de seguridad e investigaciones privadas	56	Servicios administrativos y de apoyo
(D) Servicios de limpieza	56	Servicios administrativos y de apoyo
(E) Servicios de lavandería	81	Otros servicios (excepto administración pública)
(F) Reparación y mantenimiento de propiedad mueble tangible	81	Otros servicios (excepto administración pública)
(G) Servicios de telecomunicaciones	51	Información
(H) Servicios de recogido de desperdicios	56	Servicios administrativos y de apoyo
(I) Arrendamiento ordinario de vehículos ("Daily Rental")	53	Bienes raíces y arrendamiento

Fuente: Departamento de Hacienda

Esta clasificación permite apreciar que la tributación sobre servicios empresariales no se concentra exclusivamente en una industria. Por el contrario, comprende actividades relacionadas con finanzas, información, servicios administrativos, bienes raíces y arrendamiento, y otros servicios utilizados transversalmente por diferentes sectores económicos.

De esta manera, los regímenes de 4% y 11.5% muestran que servicios adquiridos con fines empresariales pueden recibir tratamientos contributivos diferentes. Esta distinción constituye el punto de partida para examinar sus posibles efectos sobre los costos operacionales y las decisiones económicas de las empresas.

9.6. NATURALEZA ECONÓMICA DEL RÉGIMEN B2B/SPD

Los regímenes examinados representan una ampliación de la tributación sobre transacciones relacionadas con la actividad productiva. A diferencia de un impuesto que grava exclusivamente el consumo final, estas disposiciones permiten que determinados servicios adquiridos por las empresas permanezcan sujetos al IVU antes de que los bienes o servicios producidos lleguen al consumidor.

Esta característica puede generar un efecto de tributación acumulativa, también denominado “efecto cascada”. El mecanismo ocurre cuando un impuesto pagado sobre una compra intermedia se incorpora al costo de producción y posteriormente forma parte del precio de otra transacción gravada. De esta manera, la carga contributiva puede acumularse a través de varias etapas de producción, distribución y comercialización.

La importancia económica de este fenómeno no se limita al posible aumento de costos, sino que también puede generar diferencias en las cargas que enfrentan actividades económicamente comparables. En términos de neutralidad económica, una empresa que contrata servicios gravados puede enfrentar costos contributivos distintos de los de otra que realiza internamente actividades equivalentes. Esta diferencia puede influir sobre las decisiones de contratación, integración de operaciones o utilización de proveedores externos, aun cuando las alternativas respondan a necesidades productivas similares.

Desde la perspectiva de la eficiencia económica, la tributación acumulativa puede modificar los precios relativos de los insumos y reducir el rendimiento de los negocios. En consecuencia, algunas decisiones de producción, inversión o distribución podrían responder parcialmente al tratamiento contributivo de las transacciones, en lugar de depender exclusivamente de sus costos y beneficios económicos.

Asimismo, el régimen puede generar consideraciones de equidad horizontal cuando empresas con actividades y capacidades económicas comparables enfrentan cargas diferentes debido a la composición de sus compras o a la manera en que organizan sus operaciones. Estas diferencias deben evaluarse considerando las características de cada actividad y los tratamientos contributivos aplicables.

Por tanto, los posibles efectos económicos del régimen B2B y SPD no dependen únicamente de la tasa aplicada a una transacción, sino también de la cantidad de etapas gravadas, la composición de los insumos adquiridos y la posibilidad de evitar o recuperar la tributación sobre compras intermedias. Este mismo mecanismo puede extenderse a la adquisición de bienes tangibles utilizados por las empresas.

9.7. TRIBUTACIÓN SOBRE BIENES TANGIBLES UTILIZADOS POR NEGOCIOS

La tributación sobre insumos intermedios dentro del sistema del IVU no se limita exclusivamente a servicios rendidos a otros comerciantes (“B2B”) o servicios profesionales designados (“SPD”). Una parte importante de la actividad empresarial también enfrenta tributación sobre bienes muebles tangibles necesarios para sus operaciones que pueden quedar sujetos al impuesto.

Aunque algunas transacciones relacionadas con inventario para reventa, manufactura y otros insumos específicos reciben exclusiones o exenciones, numerosos bienes utilizados en actividades comerciales, administrativas y productivas permanecen sujetos total o parcialmente al IVU. Entre ellos se encuentran materiales de oficina, productos de limpieza, mobiliario, herramientas, equipos tecnológicos, piezas de reparación, uniformes y otros suministros operacionales.

Por ejemplo, una empresa de construcción puede pagar IVU al adquirir herramientas, equipos y materiales utilizados en sus proyectos, mientras que restaurantes y

establecimientos comerciales requieren productos de limpieza, mobiliario, equipos tecnológicos y suministros para su funcionamiento. De igual forma, las empresas de servicios profesionales utilizan computadoras, mobiliario y materiales administrativos como parte de sus operaciones. Desde una perspectiva económica, varios de estos bienes constituyen insumos intermedios y no consumo final de los hogares. Cuando permanecen sujetos al IVU, el impuesto puede incorporarse como parte del costo de operación de las empresas y eventualmente trasladarse parcial o indirectamente a precios finales mediante el "efecto cascada" o tributación acumulativa.

Esto implica que el componente productivo del IVU no se limita exclusivamente a la tributación sobre servicios empresariales, sino que también incluye una amplia variedad de bienes tangibles utilizados dentro de cadenas de producción, distribución y operación comercial. Para evaluar la importancia relativa de esta característica dentro del sistema, es necesario examinar cómo se ha transformado el consumo y los recaudos del impuesto, distinguiendo los cambios asociados al nivel de precios de aquellos relacionados con su estructura contributiva.

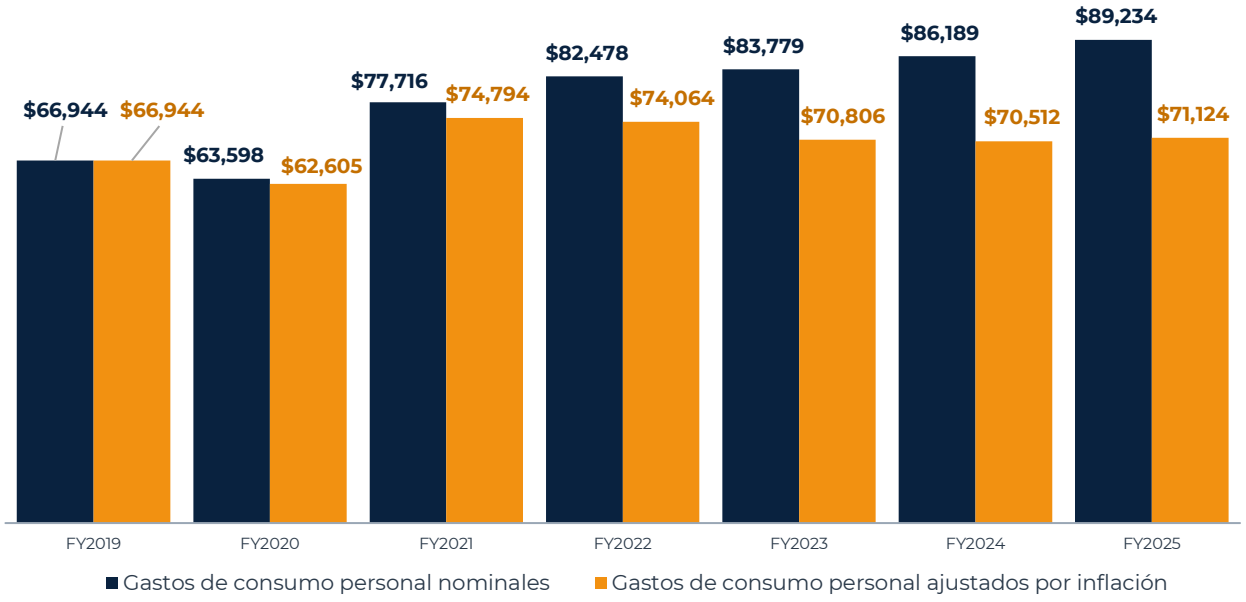
9.8. EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD DE CONSUMO Y LOS PRECIOS – AÑOS FISCALES 2019 AL 2025

Para comprender los factores macroeconómicos que pueden incidir sobre los recaudos del IVU, se debe examinar el comportamiento reciente del gasto de consumo personal y del nivel de precios. Esta relación es importante porque los recaudos de un impuesto sobre ventas pueden aumentar como consecuencia de un mayor volumen de transacciones, del encarecimiento de los bienes y servicios o de modificaciones en las tasas y la base contributiva.

La Ilustración 22 presenta la evolución del gasto de consumo personal nominal y de una serie ajustada por inflación entre los años fiscales 2019 y 2025. El ejercicio utiliza el Índice de Precios del Consumidor de Estados Unidos, normalizado a 2019, para expresar el gasto en términos comparables de poder adquisitivo.

ILUSTRACIÓN 22:

GASTOS DE CONSUMO PERSONAL NOMINALES Y AJUSTADOS POR INFLACIÓN (MILLONES $)



Fuente: Junta de Planificación, Estimados de ABEXUS Analytics.

Como se observa, el gasto nominal aumentó de $66,944 millones en el año fiscal 2019 a $89,234 millones en 2025, equivalente a una diferencia de $22,290 millones o un crecimiento acumulado aproximado de 33.3%. Por su parte, el gasto ajustado por inflación aumentó de $66,944 millones a $71,124 millones durante el mismo periodo. Esta diferencia equivale a aproximadamente $4,180 millones, o 6.2%, lo que representa una separación importante entre el crecimiento nominal y el ajustado por precios.

La comparación indica que una proporción significativa del aumento nominal del consumo estuvo relacionada con el crecimiento general de los precios. Por tanto, el incremento de los recaudos del IVU durante el periodo no debe interpretarse exclusivamente como resultado de una expansión equivalente en el volumen real de bienes y servicios adquiridos. Estos cambios también ocurrieron en un contexto económico particular. Luego de la contracción observada durante la pandemia, el consumo estuvo influenciado por transferencias federales, programas de estímulo, desembolsos asociados a reconstrucción y cambios en las condiciones económicas de los hogares y las empresas. Estas consideraciones proporcionan el contexto para examinar la trayectoria recaudatoria del IVU desde su implementación. En particular, permiten distinguir entre las variaciones relacionadas con la actividad económica y aquellas que coinciden con modificaciones importantes en las tasas y la base del impuesto.

9.9. EVOLUCIÓN DE LOS RECAUDOS DEL IVU, EL GASTO DE CONSUMO PERSONAL Y LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES DEL SISTEMA CONTRIBUTIVO

La inclusión del gasto de consumo personal (GCP) permite contextualizar el comportamiento de los recaudos del IVU en relación con el avance del consumo dentro de la economía, considerando que, teóricamente, un impuesto sobre ventas debe gravar principalmente el consumo final. Por tanto, el análisis examina las diferencias observadas entre ambas trayectorias y cómo cambios estructurales en el sistema contributivo (incluyendo aumentos en tasas contributivas, expansión de servicios tributables y la implementación de los regímenes SPD y B2B) influyeron sobre el desarrollo de los recaudos del IVU.

Para fines analíticos, el comportamiento del IVU puede dividirse en dos periodos principales, 2008-2015 y 2016-2025. El primero comprende los años iniciales de funcionamiento del IVU, durante los cuales se desarrollaron sus mecanismos administrativos y comenzaron a incorporarse modificaciones a la base contributiva. El segundo incluye los efectos de los cambios aprobados durante 2015, particularmente el aumento de la tasa general y la ampliación de la tributación sobre determinados servicios.

Durante el periodo 2008-2015, los recaudos del IVU crecieron a una tasa anual compuesta aproximada de 3.1%, mientras el gasto de consumo personal aumentó aproximadamente 1.8% anual. Este comportamiento refleja el proceso inicial de maduración administrativa del sistema, mejoras en captación y cumplimiento contributivo, así como cambios graduales en la base del impuesto.

Por su parte, el periodo 2016-2025 refleja un cambio estructural más significativo en el diseño y funcionamiento del IVU. A partir del año fiscal 2016 se establecieron aumentos importantes en la tasa contributiva, se amplió la tributación sobre servicios profesionales designados (“SPD”) y se consolidó el régimen contributivo aplicable a servicios entre comerciantes (“B2B”). Como resultado, la estructura del IVU evolucionó hacia una mayor integración de servicios comerciales y actividad intermedia dentro de la base contributiva del impuesto, aumentando potencialmente la exposición del sistema a efectos de tributación acumulativa y otras distorsiones económicas relacionadas con la tributación sobre insumos productivos.

Sin embargo, las etapas posteriores también incluyeron modificaciones que redujeron la carga sobre ciertas transacciones. En octubre de 2019 comenzó a aplicarse una tasa combinada reducida de 7% a determinadas ventas de alimentos preparados realizadas por restaurantes autorizados, en sustitución de la tasa general de 11.5% (disminuyendo parte del potencial recaudatorio del IVU en uno de los sectores de mayor importancia dentro de la base contributiva del impuesto).

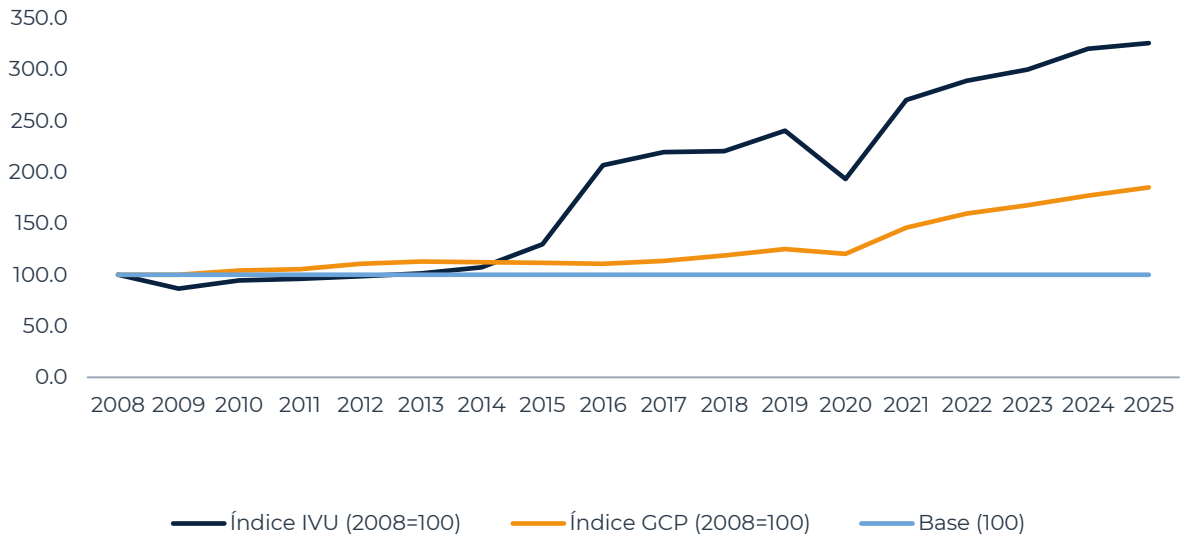
Asimismo, la comparación entre ambos periodos debe considerar, además, el entorno económico de Puerto Rico. Los efectos de los huracanes Irma y María, los terremotos de 2020, la pandemia del COVID-19, las transferencias federales extraordinarias y los procesos de

reconstrucción impactaron la estructura del consumo y la actividad económica. Estos acontecimientos dificultan separar los cambios recaudatorios relacionados con la política contributiva de aquellos asociados a variaciones económicas y administrativas.

Para visualizar las diferencias acumuladas entre ambas series, la Ilustración 23 presenta la trayectoria indexada de los recaudos del IVU y del gasto de consumo personal, utilizando el año fiscal 2008 como base.

ILUSTRACIÓN 23:

EVOLUCIÓN INDEXADA DEL IVU Y EL GASTO DE CONSUMO PERSONAL (2008=100)



Fuente: Departamento de Hacienda y Junta de Planificación.

La ilustración muestra una separación marcada entre ambas trayectorias a partir de 2016, coincidiendo con el aumento en la tasa contributiva y la expansión de la tributación sobre servicios comerciales e intermedios mediante los regímenes SPD y B2B. Como resultado, los recaudos del IVU pasaron a crecer desde un nivel estructuralmente mayor al observado en el gasto de consumo personal, reflejando cambios en la amplitud y composición de la base contributiva del impuesto. La diferencia entre ambas trayectorias debe examinarse considerando que los recaudos del IVU provienen de transacciones sujetas a distintas tasas contributivas. Por consiguiente, para estimar qué proporción del impuesto puede atribuirse al consumo final, es necesario analizar primero la composición de la recaudación y la participación relativa de sus principales componentes.

9.10. INGRESOS DEL IVU POR TASA CONTRIBUTIVA

La estructura del IVU comprende distintas tasas aplicables según la naturaleza de la transacción. Entre ellas se encuentran la tasa estatal general de 10.5%, la tasa especial de 4% sobre determinados servicios entre comerciantes y servicios profesionales designados, la tasa estatal reducida de 6% sobre ventas de alimentos preparados y la tasa municipal de 1%. En las transacciones sujetas a la tasa general, los componentes estatal y municipal producen una tasa combinada de 11.5%. Para las ventas de alimentos preparados que cualifican para el tratamiento reducido, la combinación correspondiente es de 7%. Por su parte, los servicios sujetos al régimen especial de 4% reciben un tratamiento separado.

La siguiente tabla presenta la composición de los recaudos del IVU por tasa contributiva para el año fiscal 2025. Durante dicho año, los recaudos totales ascendieron a $4,039.9 millones. De esta cantidad, $3,181.8 millones correspondieron a la categoría general de 10.5%, $268.7 millones a la tasa reducida de 6%, $270.3 millones a los servicios sujetos al régimen especial de 4% y $319.1 millones al IVU municipal.

TABLA 22:

TASAS CONTRIBUTIVAS DEL IMPUESTO SOBRE VENTAS Y USO

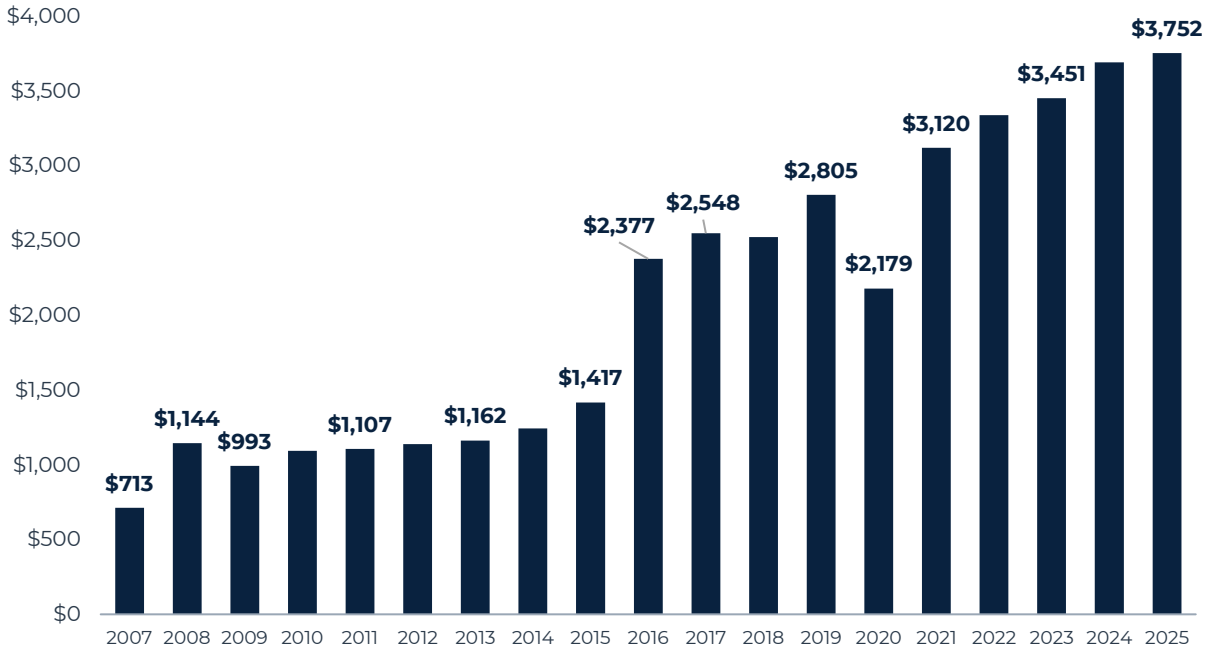
Concepto	Tasa %	Recaudos (millones $)
Ventas tributables de propiedad mueble tangible, productos digitales, servicios, admisiones tributables, autoconsumo y uso de inventario	10.5%	$3,181.8
Ventas tributables sobre alimentos preparados 1)	6.0%	$268.7
Servicios tributables prestados a otros comerciantes (B2B) y servicios profesionales designados (SPD)	4.0%	$270.3
Impuesto municipal (IVU municipal)	1.0%	$319.1
Total recaudos (en millones, AF 2025)		**$4,039.9**

Fuente: Departamento de Hacienda.

La composición de los recaudos refleja el predominio de las transacciones sujetas a la tasa general en la recaudación del impuesto. No obstante, los ingresos asociados a las otras categorías también representan componentes relevantes de su estructura contributiva. La Ilustración 24 presenta una serie histórica los recaudos del IVU estatal desde su implementación.

ILUSTRACIÓN 24:

RECAUDOS DEL IVU ESTATAL (MILLONES $)



Fuente: Departamento de Hacienda.

Los recaudos muestran una tendencia general de crecimiento, aunque con fluctuaciones relacionadas con la actividad económica y las modificaciones legislativas.[27] Además de su composición por tasa, los recaudos del IVU se distribuyen entre distintas entidades y mecanismos de financiamiento público. Esta dimensión permite completar el panorama fiscal del impuesto antes de examinar con mayor detalle el origen económico de sus ingresos.

9.11. DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS DEL IVU

Como se examinó en el *capítulo 3*, el IVU constituye una fuente importante de ingresos contributivos tanto para el Gobierno central como para los municipios. Además de evaluar su participación en los recaudos públicos, es necesario considerar cómo se distribuyen los ingresos totales del IVU entre las distintas entidades y los mecanismos de financiamiento establecidos.

Durante el año fiscal 2025, los recaudos totales del IVU ascendieron a aproximadamente $4,039.9 millones. De esta cantidad, $3,015.7 millones, equivalentes al 74.6%, se asignaron directamente al Fondo General (véase la Ilustración 1). Por su parte, la Corporación del Fondo de Interés Apremiante (COFINA) recibió $531.7 millones, correspondientes al 13.2% del total.

[27] Los aumentos observados deben interpretarse considerando tanto el valor nominal de las transacciones como los cambios en las tasas y en las partidas tributables.

COFINA fue creada mediante la Ley Núm. 91-2006[28] como un mecanismo de financiamiento respaldado por una porción de los ingresos del IVU.

En cuanto a los municipios, los ingresos relacionados con el IVU totalizaron $492.5 millones. De estos, $319.1 millones correspondieron al componente municipal de 1%, mientras que $173.4 millones se asignaron al Fondo de Administración Municipal (FAM), mecanismo destinado a apoyar el financiamiento de los gobiernos municipales. La Tabla 23 presenta la distribución de los recaudos totales del IVU durante el año fiscal 2025.

TABLA 23:

DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS DEL IVU (MILLONES $, AF 2025)

Destino	Millones $	% del total
Fondo General	$3,015.7	74.6%
COFINA	$531.7	13.2%
Municipios	$319.1	7.9%
FAM	$173.4	4.3%
Total	**$4,039.9**	**100.0%**

Fuente: Departamento de Hacienda.

Esta distribución permite precisar la diferencia entre los recaudos del IVU estatal presentados en el *capítulo 3* y el total utilizado en el presente análisis. Los $3,720.7 millones reportados en la Tabla 1 incluyen las asignaciones correspondientes a COFINA y al FAM, pero excluyen los recaudos del componente municipal de 1%. Al incorporar este último, el total alcanza aproximadamente $4,039.9 millones. Esta distinción es importante ya que, aunque los recaudos se distribuyen entre distintos destinos institucionales, las estimaciones desarrolladas en este capítulo utilizan el total del impuesto para examinar su origen económico.

A partir de esta base, se analiza el desarrollo del componente asociado a los servicios entre comerciantes y servicios profesionales designados, antes de estimar la proporción de los recaudos atribuible al consumo final.

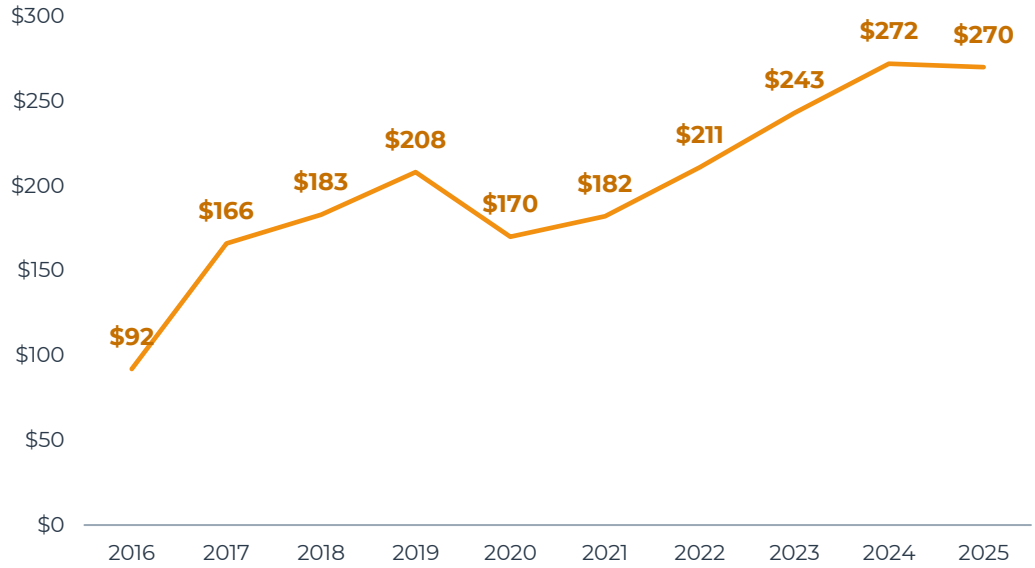
[28] Véase la Ley Núm. 91 de 13 de mayo de 2006, según enmendada, conocida como la Ley de la Corporación del Fondo de Interés Apremiante.

9.12. RECAUDOS DEL B2B Y SPD – IVU DE 4%

Los recaudos correspondientes a la tasa especial de 4% sobre servicios rendidos a otros comerciantes (B2B) y servicios profesionales designados (SPD) permiten examinar el desarrollo de un componente del impuesto relacionado, en parte, con la actividad empresarial. La Ilustración 25 presenta la trayectoria de estos recaudos entre los años fiscales 2016 y 2025.

ILUSTRACIÓN 25:

RECAUDOS DEL B2B Y SPD AL IVU DE 4% (MILLONES $)



Fuente: Departamento de Hacienda.

Los recaudos aumentaron de aproximadamente $166.0 millones en 2017 a $270.3 millones en 2025, lo que representa un crecimiento anual compuesto cercano al 6.3%. Este aumento muestra que el régimen especial ha adquirido mayor importancia recaudatoria desde sus primeros años de funcionamiento. La trayectoria, sin embargo, no fue uniforme. Los recaudos alcanzaron aproximadamente $208 millones en 2019, disminuyeron a $170 millones en 2020 y posteriormente se recuperaron hasta alcanzar alrededor de $272 millones en 2024. Durante 2025 se mantuvieron próximos a ese nivel, con $270.3 millones.

En comparación, los recaudos asociados a la tasa general del IVU crecieron a una tasa anual promedio ligeramente menor (de aproximadamente 5.9% durante el mismo periodo). Asimismo, la participación de los recaudos del B2B con respecto al total de recaudos relacionados con la tasa de 10.5% aumentó de 6.5% en el año fiscal 2017 a 7.2% en el año fiscal 2025. Este comportamiento plantea que la carga contributiva asociada a transacciones entre negocios y servicios tributables intermedios ha ido aumentando gradualmente dentro de la estructura del IVU.

9.13. ESTIMADO DEL IVU SOBRE CONSUMO FINAL DE HOGARES

Para estimar el impuesto atribuible al consumo final se utilizó como base el gasto de consumo personal de residentes y no residentes publicado por la Junta de Planificación de Puerto Rico.[29] Se estimó el IVU asociado al consumo final de los hogares a partir de las categorías tributables del gasto de consumo personal, aplicando las tasas correspondientes del IVU y la tasa de captación según el tipo de bien o servicio.[30]

Durante el año fiscal 2025, el gasto de consumo personal realizado en Puerto Rico por residentes y no residentes alcanzó aproximadamente $108,344.2 millones. De esta cantidad, $101,829.3 millones correspondieron al gasto de residentes y alrededor de $6,514.6 millones al de no residentes. La Tabla 24 presenta la distribución del gasto según su clasificación contributiva bajo el IVU.

TABLA 24:

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO DE CONSUMO PERSONAL POR TRATAMIENTO CONTRIBUTIVO DEL IVU (MILLONES $, AF 2025)

Tasa	Gasto (millones $)	% del total
0.0%	$67,973.3	62.7%
1.0%	$11,777.9	10.9%
7.0%	$2,806.3	2.6%
11.5%	$25,786.7	23.8%
Total	**$108,344.2**	**100.0%**

Fuente: Estimados de ABEXUS Analytics.

Como se puede apreciar, aproximadamente el 62.7% del gasto de consumo personal está exento (0.0%). En cuanto a la participación del gasto de consumo sujeto a diferentes tasas, aproximadamente una cuarta parte, el 23.8%, es consumo tributable a la tasa general más alta de 11.5%. La proporción sujeta a una tasa de 1% corresponde principalmente al tratamiento municipal aplicable a categorías de alimentos no preparados, que no están sujetas al componente estatal general. Por tanto, estas partidas presentan una carga menor que las transacciones gravadas a la tasa combinada de 11.5%.

[29] Véase Tabla 5 Gasto de consumo personal por tipo principal de producto. Apéndice Estadístico Informe Económico a la Gobernadora y a la Asamblea Legislativa 2025. https://www.jp.pr.gov/planificacion-economica-social
[30] Véase Índice de Captación del Impuesto sobre Ventas y Uso (IVU) a abril de 2023 | Departamento de Hacienda de Puerto Rico

Al considerar las categorías sujetas a alguna de las tasas del impuesto, el gasto tributable se estimó en $40,370.9 millones, equivalente al 37.3% del gasto de consumo personal total. En contraste, las partidas clasificadas como exentas representaron $67,973.3 millones, o 62.7% (véase la siguiente tabla donde se presenta esta distribución de manera agregada).

TABLA 25:

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO DE CONSUMO PERSONAL EXENTO Y TRIBUTABLE (MILLONES $, AF 2025)

Consumo	Gasto (millones $)	% del total
Exento	$67,973.3	62.7%
Tributable	$40,370.9	37.3%
Total	**$108,344.2**	**100.0%**

Fuente: Estimados de ABEXUS Analytics.

Estos resultados muestran que, aunque el IVU tiene una tasa general combinada de 11.5%, una proporción importante del consumo se encuentra fuera de esa base o recibe tratamientos contributivos reducidos. En contraste, el estudio de Ernst & Young[31] preparado en el 2019 para el *Council On State Taxation* (COST) estimó que, en promedio, aproximadamente 21% del gasto de consumo personal de los hogares en Estados Unidos está sujeto a impuestos estatales y locales sobre ventas, mientras que el restante 79% permanecía exento. Esta referencia refleja que, aun cuando el sistema del IVU en Puerto Rico contiene múltiples exclusiones y tratamientos preferenciales, la base contributiva sobre consumo final continúa siendo relativamente más amplia que la observada en la mayoría de los Estados.[32]

9.14. ESTIMADO DEL IVU SOBRE GASTO DE CONSUMO PERSONAL POR TASA CONTRIBUTIVA

A partir del gasto de consumo personal tributable identificado anteriormente ($40,370.9 millones; véase la Tabla 25), se estimó un IVU de $2,316.2 millones para el año fiscal 2025, luego de aplicar las tasas contributivas correspondientes y los ajustes por captación (véase la Tabla 26).

[31] Phillips, A., & Ibaid, M. (2019). The impact of imposing sales taxes on business inputs. Ernst & Young LLP. Estudio preparado para el State Tax Research Institute y el Council On State Taxation (COST). https://www.cost.org/globalassets/cost/stri/studies-and-reports/1903-3073001_cost-ey-sales-tax-on-business-inputs-study_final-5-16.pdf

[32] Las diferencias en periodos, metodologías y clasificación de partidas requieren cautela al interpretar ambos resultados como directamente equivalentes.

TABLA 26:

ESTIMADO DEL IVU ASOCIADO AL GASTO DE CONSUMO PERSONAL POR TASA CONTRIBUTIVA (MILLONES $, AF 2025)

Tasa contributiva	Ivu estimado (millones $)
1.0%	$91.5
7.0%	$132.2
11.5%	$2,092.5
Total	**$2,316.2**

Fuente: Estimados de ABEXUS Analytics.

La mayor parte del impuesto estimado corresponde a las transacciones sujetas a la tasa general de 11.5%, que generaron aproximadamente $2,092.5 millones, equivalentes al 90.3% del total. En contraste, las categorías gravadas al 7% y al 1% aportaron $132.2 millones y $91.5 millones, respectivamente. Esta concentración refleja la interacción entre las tasas contributivas aplicables y la composición del gasto de consumo personal, cuya distribución puede examinarse con mayor detalle a partir de las categorías principales de los productos.

9.15. ESTIMADO DEL IVU SOBRE GASTO DE CONSUMO PERSONAL POR CATEGORÍA PRINCIPAL DE PRODUCTO

La distribución por tasas presentada en la Tabla 26 puede examinarse con mayor detalle al considerar las principales categorías de gasto de consumo personal. Este desglose permite identificar qué bienes y servicios concentran el impuesto estimado y cómo los distintos tratamientos contributivos influyen sobre su distribución.

Como se observa en la Tabla 27, la categoría de funcionamiento del hogar representa la mayor proporción del impuesto estimado, con $706.7 millones, equivalentes al 30.5% del total. Le sigue recreación, con $339.6 millones (14.7%), mientras que servicios médicos y funerarios aportan $293.4 millones (12.7%). Otras categorías con participaciones importantes incluyen ropa y accesorios, con $272.3 millones (11.8%); transportación, con $227.6 millones (9.8%); bebidas alcohólicas y productos de tabaco, con $165.3 millones (7.1%); y cuidado personal, con $123.2 millones (5.3%).

En contraste, algunas categorías presentan un impuesto estimado reducido o nulo debido a su clasificación contributiva. Entre ellas se encuentran vivienda, educación, viajes al exterior y ciertas partidas de servicios comerciales. Los alimentos también presentan una carga relativamente baja, debido al tratamiento aplicable a una parte importante de ese consumo.

TABLA 27:

GASTOS TOTALES EN PUERTO RICO DE RESIDENTES Y NO RESIDENTES POR TIPO PRINCIPAL DE PRODUCTO E IVU ESTIMADO

Gasto de consumo personal	Gasto	Ivu	% ivu
Alimentos	$11,777.9	$91.5	4.0%
Bebidas alcohólicas y productos de tabaco	$2,028.4	$165.3	7.1%
Ropa y accesorios	$3,353.5	$272.3	11.8%
Cuidado personal	$1,540.2	$123.2	5.3%
Vivienda	$11,971.5		
Funcionamiento del hogar	$13,300.5	$706.7	30.5%
Servicios médicos y funerarios	$39,039.7	$293.4	12.7%
Servicios comerciales	$2,793.5		
Transportación	$10,483.1	$227.6	9.8%
Recreación	$7,412.8	$339.6	14.7%
Educación	$2,184.3		
Instituciones religiosas y organizaciones sin fines de lucro, no clasificadas anteriormente	$22.1	$1.6	0.1%
Viajes al exterior	$1,272.5		
Compras misceláneas	$1,164.3	$94.9	4.1%
Totales	**$108,344.2**	**$2,316.2**	

Fuente: Estimados de ABEXUS Analytics.

En conjunto, la Tabla 28 refleja que, aunque la tasa general del IVU en Puerto Rico es relativamente alta, una proporción significativa del gasto de consumo personal permanece exenta o sujeta a tasas preferenciales. Esto implica que la carga efectiva del IVU sobre consumo final es considerablemente menor que la tasa estatutaria general y ayuda a explicar por qué una parte importante de los recaudos totales del IVU proviene de otras fuentes y no exclusivamente del consumo final de los hogares. Al relacionar el IVU estimado con el gasto total de consumo personal, se obtiene una proporción aproximada de 2.1% ($2,316.2 ÷ $108,344.2). La diferencia respecto de la tasa estatutaria general de 11.5% refleja principalmente la existencia de partidas no tributables, exenciones, tratamientos preferenciales y la composición del consumo.

9.16. ESTIMADOS DE COMPRAS DE BIENES Y SERVICIOS INTERMEDIOS DE NEGOCIOS SUJETAS AL IVU

Como se explicó en la sección 9.1, la estimación del IVU potencialmente asociado a compras intermedias de bienes y servicios de negocios se realizó mediante un método residual o por diferencia. Para ello, se comparó el IVU estimado sobre el consumo final ($2,316.2 millones) con los recaudos totales observados del impuesto ($4,039.9 millones). La Tabla 28 presenta los resultados de este cálculo para el año fiscal 2025.

TABLA 28:

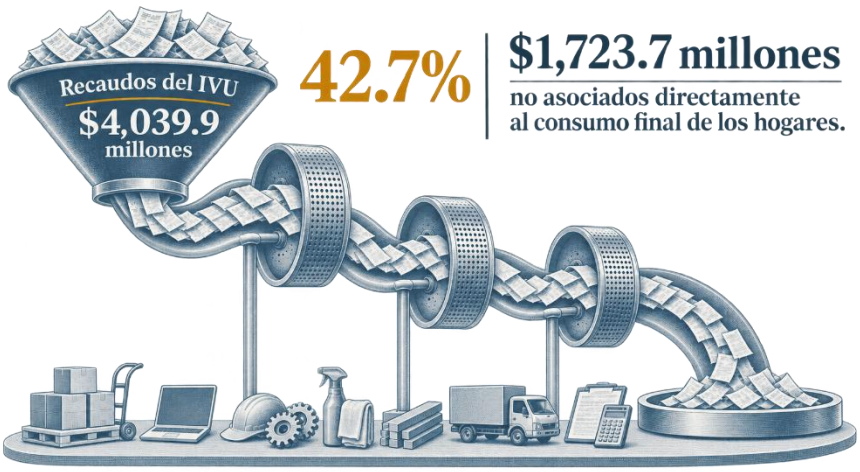
ESTIMADO DEL IVU DE NEGOCIOS (MILLONES $, AF 2025)

Concepto	Valor
Recaudos Totales IVU	$4,039.9
Menos: Estimado IVU GCP	$2,316.2
IVU de Negocios	$1,723.7
Por ciento IVU Negocios	42.7%

Fuente: Estimados de ABEXUS Analytics.

La diferencia entre ambos valores permite aproximar el componente del IVU asociado a compras que no constituyen consumo final, principalmente aquellas realizadas por negocios como parte de sus actividades productivas. Bajo este acercamiento, se estima que aproximadamente $1,723.7 millones [33], equivalentes al 42.7% de los recaudos del IVU, provienen de transacciones no asociadas directamente al consumo final de los hogares. [34]

El estimado plantea que una proporción significativa del impuesto opera, en la práctica, como un impuesto sobre la producción. Esto implica que el IVU en Puerto Rico se aparta parcialmente del diseño teórico de un impuesto al consumo final y genera efectos de tributación acumulada sobre actividades económicas intermedias.



[33] Esta cantidad incluye $270.3 millones del B2B.
[34] Este estimado debe interpretarse como una aproximación macroeconómica, no como una medición directa transacción por transacción. Su utilidad principal es identificar la magnitud relativa del componente del IVU que no se explica por el consumo final tributable.

9.17. ÍNDICE DE TRIBUTACIÓN ACUMULADA (EFECTO CASCADA)

Con el propósito de aproximar una de las principales distorsiones económicas asociadas al IVU, se desarrolló un Índice de Tributación Acumulada. Como se examinó en la *sección 9.6*, el "efecto cascada" puede surgir cuando el impuesto recae no solo sobre el consumo final, sino también sobre compras intermedias de bienes y servicios utilizados por las empresas. Cuando esta carga permanece incorporada en los costos productivos, puede acumularse a través de distintas etapas de producción y distribución. Como resultado, la carga contributiva efectiva puede exceder significativamente la tasa legal del IVU e incorporarse parcialmente en los costos de producción y en los precios finales de los bienes y servicios.

A partir de este mecanismo, el índice relaciona los recaudos totales del IVU con el IVU estimado atribuible al consumo final.[35] Para el año fiscal 2025, el índice alcanzó un valor aproximado de 1.74, calculado al dividir los recaudos totales del IVU ($4,039.9 millones) entre el impuesto estimado sobre consumo final ($2,316.2 millones). El resultado indica que, por cada dólar ($1.00) de IVU estimado sobre consumo final, se recaudaron aproximadamente $0.74 adicionales relacionado con tributación acumulativa o productiva dentro de la economía.

9.18. EFECTO DEL IVU SOBRE INSUMOS DE NEGOCIOS EN LOS PRECIOS FINALES

Desde la teoría económica de la incidencia contributiva, la carga de un impuesto no necesariamente recae en su totalidad sobre quien tiene la obligación legal de pagarlo. Cuando una empresa adquiere insumos sujetos al IVU, parte de esa carga puede incorporarse a sus costos y trasladarse a los consumidores mediante precios más elevados.

Sin embargo, el traslado (*pass-through*) puede ser parcial. Dependiendo de las condiciones del mercado, las empresas también pueden absorber parte de la carga mediante menores márgenes de ganancia, ajustes en costos, cambios en remuneraciones, reducción de inversiones o modificaciones en sus procesos productivos. La proporción trasladada depende de factores como la elasticidad de la demanda, el grado de competencia, la disponibilidad de productos sustitutos y la capacidad de las empresas para modificar sus operaciones.

Debido a limitaciones de información, no es posible determinar con precisión qué proporción del IVU sobre insumos intermedios se transfiere a precios finales y qué parte es absorbida por las empresas. No obstante, el análisis parte del supuesto de que una porción del IVU pagado por negocios sobre insumos y servicios intermedios eventualmente se incorpora al costo de producción y posteriormente a los precios pagados por los consumidores. Por esta razón, el análisis considera escenarios de traslado (*pass-through*) de 25%, 50% (como punto central), 75% y 100% (únicamente como el nivel superior de sensibilidad). El efecto agregado sobre

[35] Esta relación permite aproximar el componente del impuesto relacionado con actividad productiva, insumos intermedios y tributación acumulativa dentro de la economía.

precios se estima comparando el IVU potencialmente incorporado en precios con el gasto total de consumo personal en Puerto Rico.[36]

TABLA 29:

EFECTO DEL IVU SOBRE INSUMOS DE NEGOCIOS EN LOS PRECIOS FINALES

Escenario	Ivu incorporado	Efecto sobre gasto total de consumo
25%	$430.9 M	0.4%
50%	$861.9 M	0.8%
75%	$1,292.8 M	1.2%
100%	$1,723.7 M	1.6%

Fuente: Estimados de ABEXUS Analytics.

Bajo el escenario central de 50%, el monto potencialmente incorporado en precios alcanzaría aproximadamente $861.9 millones, equivalente al 0.8% del gasto total de consumo personal. En un escenario de traslado en el que 75% del IVU pagado sobre compras intermedias de negocios se transfiere a precios finales, aproximadamente $1,292.8 millones del impuesto se incorporarían indirectamente al costo de bienes y servicios consumidos en Puerto Rico. Comparado con el gasto total de consumo personal, esto equivaldría a una carga contributiva incorporada en precios de aproximadamente 1.2%.

Bajo este escenario, la carga contributiva efectiva asociada al consumo podría aproximarse a 12.7%, al considerar tanto el IVU visible de 11.5% como la carga contributiva indirecta estimada de 1.2% incorporada en precios mediante el "efecto cascada". No obstante, este estimado debe interpretarse como una aproximación macroeconómica ilustrativa y no como una medición precisa del impacto del IVU sobre precios finales.

[36] Este ejercicio no pretende estimar inflación anual, sino aproximar la magnitud de la carga contributiva indirectamente incorporada en los precios finales de bienes y servicios.

9.19. GASTOS TRIBUTARIOS DEL IVU Y DISTORSIONES ECONÓMICAS

Conforme al Informe de Gastos Tributarios del Gobierno de Puerto Rico [37], los gastos tributarios asociados al IVU representan varios miles de millones de dólares anuales en actividad económica excluida o gravada parcialmente, destacando el alto nivel de fragmentación y complejidad de la base contributiva. Como refleja la composición del gasto de consumo personal examinada anteriormente, aproximadamente 62.7% del gasto de consumo personal se encuentra excluido o exento del IVU, lo que implica que únicamente una parte relativamente limitada del consumo final está sujeta plenamente al impuesto. Sin embargo, los tratamientos aplicables a estas transacciones no deben interpretarse de manera uniforme, ya que responden a distintos propósitos económicos y fiscales.

Algunas disposiciones (como las compras para reventa, ciertas exenciones de manufactura y exclusiones aplicables a exportaciones e insumos productivos) funcionan parcialmente como mecanismos dirigidos a reducir el "efecto cascada" o tributación acumulativa sobre la actividad empresarial. En ausencia de estas exclusiones, el IVU podría gravar repetidamente un mismo bien o servicio a través de múltiples etapas de producción y distribución, aumentando artificialmente costos de producción y los precios finales. Bajo la definición teórica de un impuesto al consumo final, muchas de estas transacciones intermedias no deberían formar parte de la base contributiva, ya que no constituyen consumo final de los hogares.

Por ejemplo, las exclusiones aplicables a bienes adquiridos para reventa buscan evitar que un mismo producto tribute repetidamente durante su circulación entre fabricantes, distribuidores, mayoristas y detallistas. Si cada transacción estuviera sujeta al impuesto sin mecanismos de exención o recuperación, parte de la carga podría acumularse antes de que el bien llegue al consumidor final. De igual forma, gran parte de las exenciones relacionadas con manufactura (incluyendo materia prima, maquinaria, ciertos equipos productivos y algunos insumos operacionales) responden al objetivo de evitar acumulación contributiva sobre procesos productivos y proteger competitividad. Asimismo, las exclusiones relacionadas con exportaciones responden al principio de tributación en destino, conforme al cual los impuestos al consumo deben recaer, como regla general, en la jurisdicción donde ocurre el consumo final. Su aplicación busca evitar que los bienes y servicios destinados a otros mercados incorporen impuestos al consumo correspondientes a la jurisdicción de origen.

El elevado nivel de exclusiones también tiene implicaciones estructurales importantes para el funcionamiento del IVU. Cuando una proporción significativa del consumo final queda fuera de la base contributiva, el sistema depende de aplicar tasas relativamente elevadas sobre una base más reducida para generar los recaudos necesarios. Esto puede contribuir a

[37] https://hacienda.pr.gov/informes-de-gastos-tributarios

intensificar la tributación sobre sectores gravados, aumentar diferencias en cargas contributivas efectivas entre industrias y ampliar la dependencia del sistema sobre tributación relacionada con actividad empresarial e insumos intermedios.

9.20. COMPARACIÓN CON LOS ESTADOS DE ESTADOS UNIDOS

La comparación del IVU de Puerto Rico con los impuestos estatales y locales sobre ventas (*sales tax*) de Estados Unidos responde a las similitudes entre ambos sistemas, particularmente su estructura de tributación sobre las ventas al detal. Esta característica los distingue de los sistemas de Impuesto al Valor Añadido (IVA), que, por lo general, permiten acreditar los impuestos pagados en las etapas intermedias.

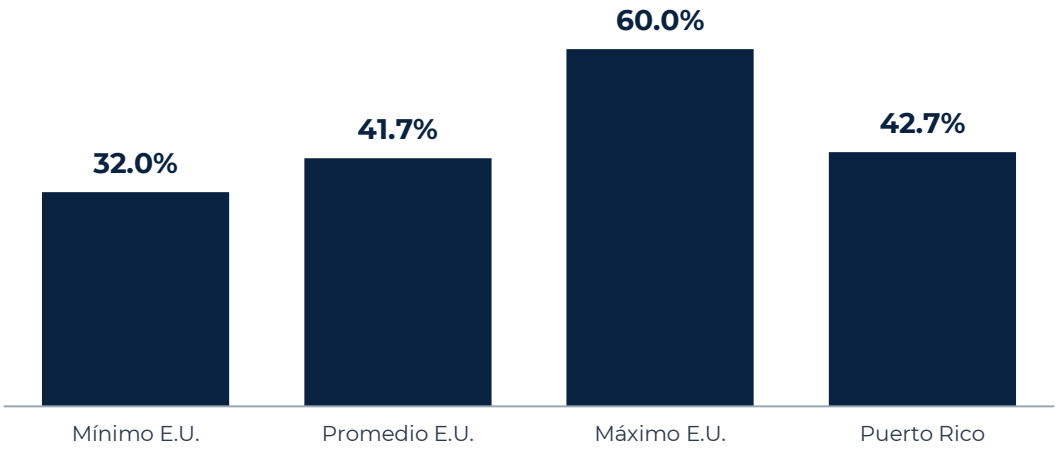
En Estados Unidos, los impuestos sobre ventas varían considerablemente entre jurisdicciones. De los 50 estados, 45 imponen un impuesto general sobre ventas a nivel estatal, mientras que Alaska permite la aplicación de impuestos locales aun cuando no cuenta con un impuesto estatal general de esa naturaleza. Según *Tax Foundation*[38], las tasas promedio combinadas estatales y locales de 2026 varían significativamente entre los estados que aplican estos impuestos. Alaska registró una tasa promedio combinada de aproximadamente 1.82%, mientras que Louisiana alcanzó 10.13%, la más elevada entre los estados. En comparación, Puerto Rico mantiene una tasa combinada general del IVU de 11.5%, situándose como la jurisdicción con mayores tasas de tributación al consumo dentro del marco estadounidense.

Más allá de las tasas, un aspecto importante es la participación de las compras empresariales dentro de los recaudos de los impuestos sobre ventas. Un estudio preparado por Ernst & Young para el *Council On State Taxation*, publicado en 2019 y basado en información de 2017, estimó que aproximadamente el 41.7% de los recaudos estatales y locales de impuestos sobre ventas en Estados Unidos provenía de compras realizadas por empresas. La participación variaba entre los estados, con estimados mínimos de aproximadamente 32% y máximos de 60%. La siguiente ilustración compara esta referencia con el estimado de recaudos del IVU provenientes de compras intermedias de negocios en Puerto Rico.

[38] Tax Foundation. (2026). 2026 Sales Tax Rates, Midyear Update. https://taxfoundation.org/data/all/state/sales-tax-rates/

ILUSTRACIÓN 26:

PORCIENTO DE RECAUDOS DEL IVU PROVENIENTES DE COMPRAS INTERMEDIAS DE NEGOCIOS



Fuente: Ernst & Young (2019), estudio preparado para COST; estimados de ABEXUS Analytics.

En Puerto Rico el estimado apunta a que aproximadamente 42.7% de los recaudos del IVU provienen de compras intermedias de negocios. Esta proximidad constituye una referencia de interés, pues sitúa el estimado para Puerto Rico dentro de un orden de magnitud comparable al de los resultados obtenidos para otros sistemas de impuestos sobre ventas.

El análisis realizado muestra que el IVU en Puerto Rico presenta características de un sistema que combina la tributación sobre consumo final con gravámenes aplicables a determinadas compras empresariales. Esta estructura puede generar acumulación contributiva a través de distintas etapas de producción y distribución, así como diferencias en los costos relativos entre actividades económicas. A partir de la discusión anterior, se resumen los siguientes hallazgos:

1. La tributación sobre transacciones intermedias constituye una fuente de distorsiones económicas
    1. Los estimados apuntan a que aproximadamente (en 2025) $1,723.7 millones, equivalentes a cerca de 42.7% de los recaudos totales del IVU, podrían estar relacionados directa o indirectamente con compras intermedias de negocios, servicios tributables entre comerciantes y otras transacciones no asociadas directamente al consumo final de los hogares. Es decir, parte significativa del IVU funciona parcialmente como un impuesto sobre la producción.
2. La estructura del IVU puede generar tributación acumulativa o “efecto cascada”
    1. La tributación sobre servicios e insumos intermedios puede provocar que parte del impuesto se incorpore a los costos productivos y se acumule a través de distintas etapas económicas. El Índice de Tributación Acumulada, estimado en

aproximadamente 1.74, refleja que por cada dólar de IVU calculado sobre consumo final hay alrededor de $0.74 adicionales relacionados con tributación acumulativa o productiva dentro de la economía.

3. La carga contributiva sobre insumos empresariales puede incorporarse indirectamente en los precios finales

    1. Los escenarios de traslado parcial presumen que una parte del impuesto sobre compras intermedias podría transferirse a los consumidores. Bajo un supuesto de traslado de 75% del componente residual, aproximadamente $1,292.8 millones podrían incorporarse indirectamente en los precios, cantidad equivalente al 1.2% del gasto total de consumo personal representando una carga contributiva implícita adicional incorporada indirectamente en los precios, más allá del IVU visible pagado directamente por los consumidores.

4. La base contributiva del IVU presenta un alto nivel de fragmentación

    1. Los estimados reflejan que aproximadamente 62.7% del gasto de consumo personal se encuentra excluido o exento del IVU estatal. Esto implica que el sistema depende de una base contributiva relativamente reducida para generar recaudos, contribuyendo a mantener tasas relativamente altas sobre sectores y actividades sujetas al impuesto.

5. Algunas exclusiones del IVU funcionan como mecanismos correctivos

    1. Las disposiciones relacionadas con compras para reventa, manufactura, exportaciones y determinados insumos productivos pueden reducir la tributación acumulativa y contribuir a la neutralidad económica. Por ello, estas exclusiones deben distinguirse de otros tratamientos preferenciales que responden a objetivos distributivos, sociales o sectoriales.

6. Existen diferencias significativas en cargas contributivas efectivas entre sectores

    1. Las industrias que utilizan intensivamente servicios tributables y compras operacionales recurrentes, como construcción, comercio, restaurantes, telecomunicaciones y ciertos servicios profesionales, podrían enfrentar una mayor exposición a la acumulación contributiva.

7. Puerto Rico mantiene una de las tasas generales de tributación al consumo más altas dentro del contexto estadounidense.

    1. La tasa combinada general del IVU de 11.5% excede la mayoría de las tasas combinadas de impuestos sobre ventas estatales y locales en Estados Unidos. A pesar de ello, el sistema comparte con los estados la particularidad de que

una porción significativa de los recaudos proviene de transacciones entre negocios y no exclusivamente de consumo final.

Estas características reflejan una estructura que combina elementos de un impuesto al consumo con tributación sobre determinadas actividades productivas, cuyas implicaciones deben considerarse al evaluar la neutralidad, eficiencia y equidad del sistema.

9.21. RECOMENDACIONES

A partir de los hallazgos identificados, se presentan algunas recomendaciones dirigidas a fortalecer la neutralidad, la eficiencia y la equidad del IVU, reconociendo al mismo tiempo su importancia como fuente de ingresos públicos.

1. Evaluar la tributación sobre insumos intermedios y servicios entre negocios
    1. Examinar los mecanismos mediante los cuales determinadas compras empresariales permanecen sujetas al impuesto. La evaluación permitiría identificar oportunidades para reducir la tributación acumulativa sobre insumos productivos y servicios utilizados por las empresas.
2. Revisar la estructura contributiva del IVU para fortalecer la neutralidad económica
    1. Evaluar las diferencias en el tratamiento contributivo entre bienes, servicios y sectores económicos con el propósito de reducir distorsiones económicas y diferencias significativas en cargas contributivas efectivas.
3. Evaluar integralmente las exclusiones y los gastos tributarios del IVU
    1. Revisar las exclusiones y tratamientos preferenciales del IVU para distinguir entre disposiciones que reducen el “efecto cascada” y aquellas que podrían generar fragmentación innecesaria de la base contributiva.
4. Fortalecer la recopilación y publicación de información económica y contributiva
    1. La disponibilidad de datos más detallados sobre compras intermedias, recaudos por tipo de transacción, exenciones y composición sectorial permitiría estimar con mayor precisión el componente empresarial del IVU. Asimismo, facilitaría evaluar sus efectos sobre costos productivos, precios y distribución de la carga contributiva, complementando las aproximaciones macroeconómicas desarrolladas en este capítulo.

La evaluación de estas recomendaciones debe considerar tanto sus implicaciones recaudatorias como sus posibles efectos sobre la actividad productiva y la distribución de la carga contributiva. Su pertinencia también depende de las condiciones económicas y estructurales de Puerto Rico, particularmente aquellas asociadas a la población, el empleo, el consumo y las bases contributivas. Estos elementos amplían el marco de análisis necesario para examinar las distorsiones del sistema contributivo y su capacidad para sostener la actividad económica y las finanzas públicas a mediano y largo plazo.



10

Condiciones estructurales y sostenibilidad del sistema contributivo de Puerto Rico



10. Condiciones estructurales y sostenibilidad del sistema contributivo de Puerto Rico

La evaluación del sistema contributivo de Puerto Rico no depende únicamente de su estructura, las tasas aplicables o las diferencias en el tratamiento de los contribuyentes. También requiere considerar las condiciones económicas y demográficas en las que opera, particularmente aquellas que pueden influir sobre la capacidad de generar ingresos, sostener la actividad productiva y financiar las obligaciones públicas a largo plazo.

Los cambios en el tamaño y la composición de la población, la evolución del mercado laboral y las transformaciones en las fuentes de ingreso de los hogares pueden modificar progresivamente las bases contributivas, aun en ausencia de reformas al sistema. A ello se añaden factores relacionados con la competitividad empresarial, los costos de cumplimiento contributivo y la capacidad de maximizar las inversiones asociadas a los esfuerzos de reconstrucción, cuyos efectos pueden incidir sobre las perspectivas de crecimiento económico y recaudación fiscal.

A partir de estas consideraciones, el presente capítulo examina las principales tendencias demográficas, laborales y económicas de Puerto Rico, incorporando ejercicios de proyección para aproximar sus posibles implicaciones sobre los recaudos contributivos. Este análisis complementa el diagnóstico desarrollado en los capítulos anteriores y permite situar las características del sistema contributivo dentro de un contexto económico más amplio, considerando tanto su capacidad recaudatoria actual como los factores que podrían condicionar su sostenibilidad futura.

10.1. TRANSFORMACIÓN DEMOGRÁFICA

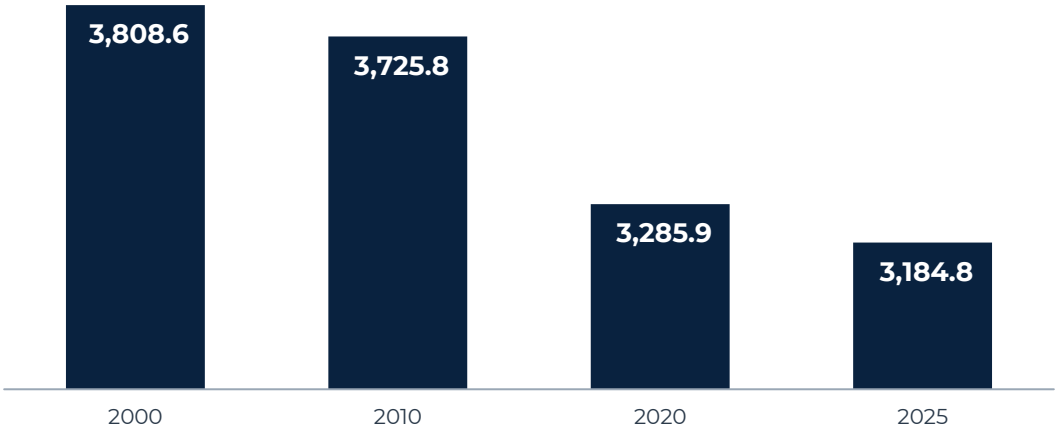
El comportamiento demográfico constituye uno de los principales factores estructurales que puede incidir sobre la capacidad productiva y fiscal de Puerto Rico. Durante los pasados 25 años, la isla experimentó una reducción significativa de su población, acompañada de cambios importantes en su composición por edad. Estas transformaciones tienen implicaciones sobre la capacidad productiva y fiscal, particularmente por su relación con el tamaño de la fuerza laboral, los ingresos asociados al trabajo y la demanda de bienes y servicios.

Según los datos del Negociado del Censo, la población de Puerto Rico disminuyó de aproximadamente 3.8 millones de residentes en el año 2000 a 3.2 millones en 2025, lo que representa una reducción cercana a 624,000 personas (véase Ilustración 27). Sin embargo, la magnitud de esta disminución no constituye el único factor relevante para el análisis contributivo. Los cambios en la composición de la población pueden tener implicaciones distintas según los grupos de edad afectados, especialmente cuando se modifican las proporciones de personas que se encuentran en edades de mayor participación laboral.

ILUSTRACIÓN 27:

POBLACIÓN DE PUERTO RICO

(MILES)

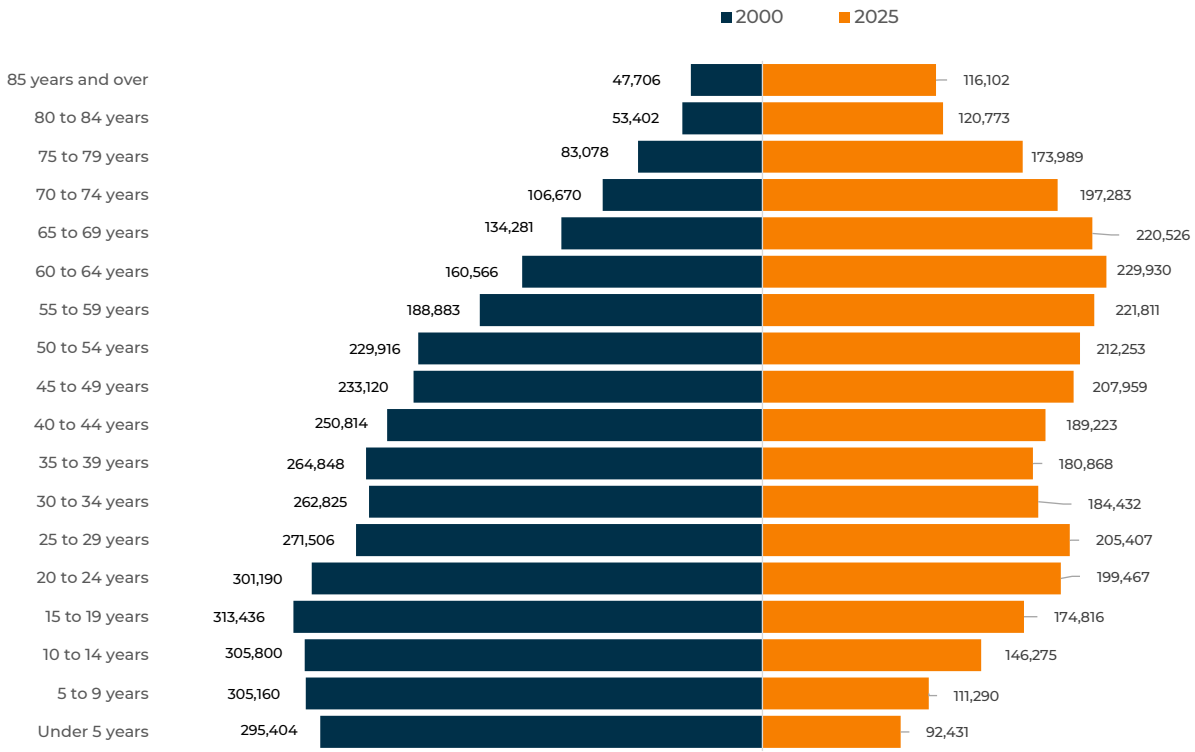


Fuente: Negociado del Censo.

Como se presenta en la Ilustración 28, entre 2000 y 2025 se observó una reducción considerable en los grupos de menor edad, particularmente entre los menores de 15 años, mientras que los grupos de 65 años o más registraron aumentos. Esta evolución refleja un proceso de envejecimiento poblacional que modifica progresivamente la relación entre las personas en edades productivas y aquellas que se encuentran fuera de ese grupo.

ILUSTRACIÓN 28:

POBLACIÓN POR EDAD 2000-2025



Source: U.S. Census Bureau

De hecho, las implicaciones de esta transformación se manifiestan en distintas etapas. Inicialmente, la reducción de la población de menor edad incide sobre la demanda de servicios educativos y la matrícula escolar y universitaria. Con el transcurso del tiempo, también puede traducirse en un menor número de personas que ingresan al mercado laboral, con posibles efectos sobre la disponibilidad de trabajadores y la capacidad de expansión de determinadas actividades económicas.

Paralelamente, el aumento relativo de la población de mayor edad puede modificar la composición de las fuentes de ingreso de los hogares, sus patrones de consumo y la demanda de servicios asociados al envejecimiento. Estos cambios tienen relevancia contributiva debido a las diferencias en el tratamiento fiscal de los ingresos laborales, las pensiones y otras fuentes de ingreso, así como en la composición del gasto sujeto a impuestos sobre el consumo.

Aunque estas tendencias también se observan en otras jurisdicciones, sus consecuencias económicas y fiscales dependen de factores como la participación laboral, la productividad, los movimientos migratorios y las características de los sistemas de protección social y tributación. En Puerto Rico, la combinación de una población decreciente y una proporción

creciente de personas de mayor edad plantea consideraciones particulares para la evolución y sostén de la base contributiva.

10.2. PROYECCIÓN POBLACIONAL

Los cambios observados en la estructura poblacional no se limitan a sus efectos actuales, sino que también tienen implicaciones sobre las perspectivas de crecimiento económico de Puerto Rico. En particular, la continuidad de las tendencias demográficas podría reducir la población en edades productivas y, con ello, limitar la disponibilidad de trabajadores en sectores que dependen de la mano de obra para sostener o expandir sus operaciones.

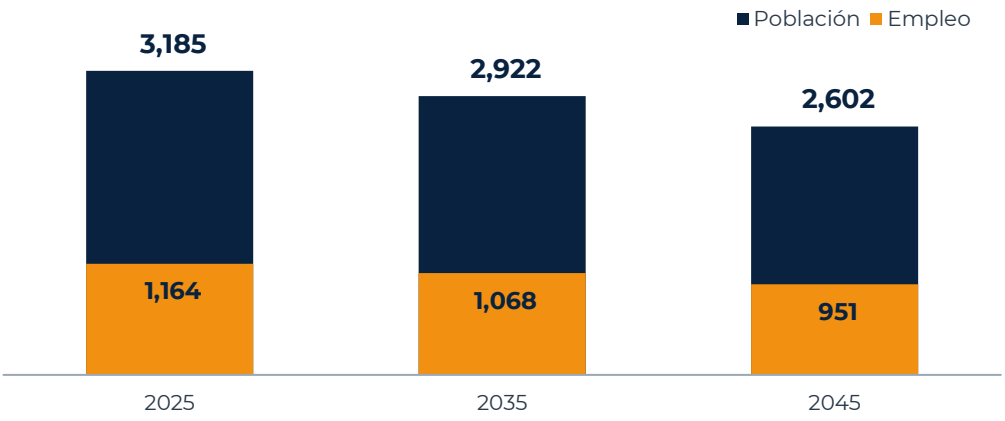
Para examinar la posible magnitud de estos efectos, se desarrolló una proyección demográfica y del empleo. Según los estimados trabajados (véase la Ilustración 29), la población podría disminuir de aproximadamente 3.18 millones de residentes en 2025 a 2.92 millones en 2035 y 2.60 millones en 2045. Bajo este escenario, Puerto Rico experimentaría una reducción aproximada de 263,000 residentes para 2035 y de 583,000 para 2045, en comparación con 2025. La transformación proyectada también se refleja en la composición poblacional por edad y sexo, presentada en Ilustración 30, que contempla una reducción progresiva de los grupos de menor edad y una mayor concentración relativa de personas en edades avanzadas.

De igual forma, se vislumbra una disminución del empleo total, desde aproximadamente 1.16 millones de trabajadores en 2025 hasta 1.07 millones en 2035 y 951,000 en 2045. Esto representaría una reducción potencial de alrededor de 213,000 personas empleadas durante el periodo.

ILUSTRACIÓN 29:

PROYECCIÓN POBLACIONAL

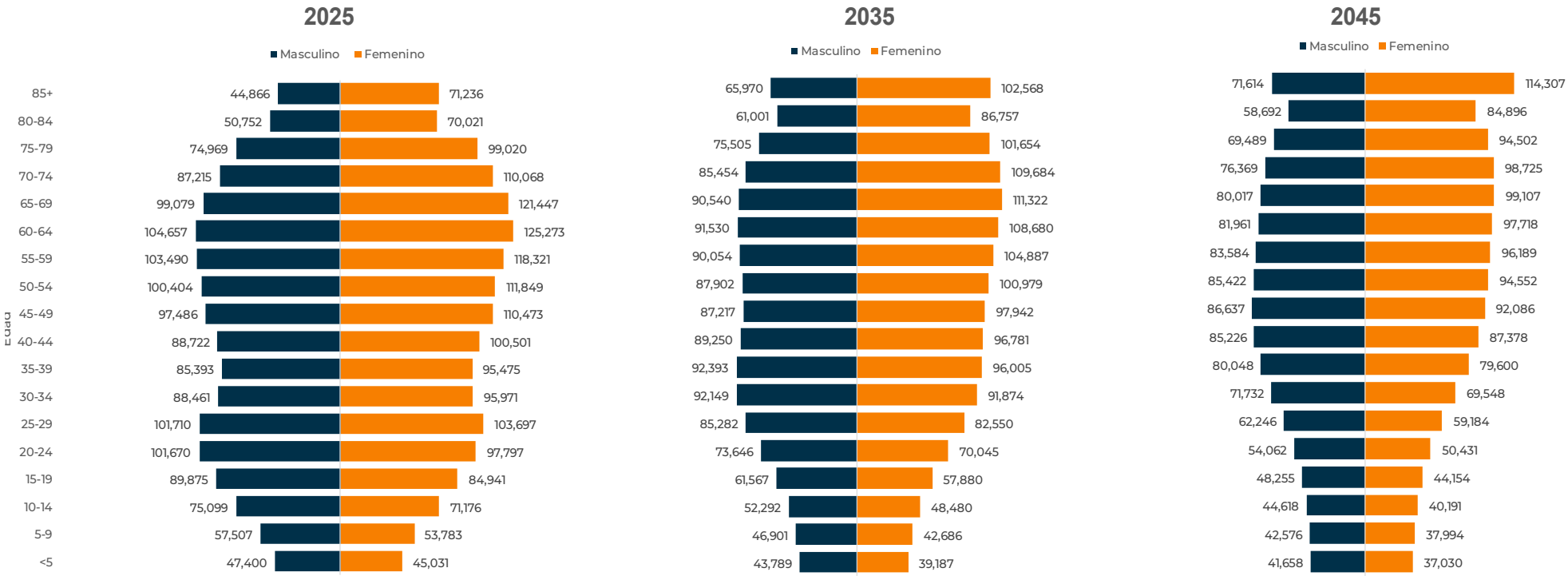
(MILES)



Fuente: Negociado del Censo, Proyección de ABEXUS.

ILUSTRACIÓN 30:

TRANSFORMACIÓN DEMOGRÁFICA 2025-2045



Fuente: Negociado del Censo, Proyección de ABEXUS

10.2.1. POSIBLES IMPLICACIONES SOBRE LOS INGRESOS FISCALES

La relación entre las tendencias demográficas y la capacidad fiscal se manifiesta, entre otros mecanismos, mediante su efecto sobre las bases contributivas asociadas a los ingresos laborales y al consumo. En la medida en que disminuya el número de personas empleadas, podría reducirse la cantidad de individuos que generan ingresos sujetos a contribución, mientras que los cambios en la composición poblacional podrían modificar tanto el nivel como la distribución del gasto de consumo de los hogares.

En el caso de la contribución sobre ingresos de individuos, los recaudos dependen del número de personas que generan ingresos sujetos a tributación, sus niveles de ingreso y las disposiciones contributivas aplicables. De manera similar, y conforme al análisis desarrollado en el *capítulo 9*, los recaudos del IVU responden a la magnitud y composición del gasto de consumo, así como a la proporción de las transacciones sujetas al impuesto. Por consiguiente, los cambios demográficos pueden incidir sobre ambas fuentes de recaudos.

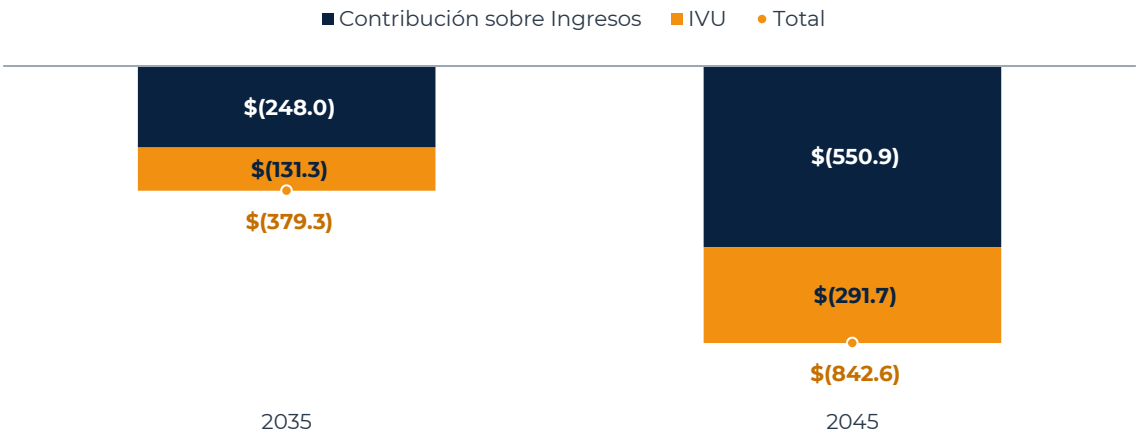
Para aproximar la magnitud de estas posibles implicaciones, se desarrolló un ejercicio a partir de las proyecciones de población y empleo presentadas anteriormente. El cálculo utiliza como referencia el ingreso promedio de los asalariados en 2025, las tasas regulares de la contribución sobre ingresos y supuestos relacionados con el consumo sujeto al IVU y la captación de este impuesto. Los resultados se expresan en dólares constantes de 2025 para facilitar su comparación entre periodos.

Como muestra la Ilustración 31, el escenario contempla una reducción potencial de aproximadamente $379.3 millones en recaudos para 2035, de los cuales $248.0 millones corresponderían a contribuciones sobre ingresos y $131.3 millones al IVU. Para 2045, la reducción estimada alcanzaría aproximadamente $842.6 millones, distribuidos entre $550.9 millones en contribuciones sobre ingresos y $291.7 millones en recaudos del IVU.[39]

[39] Estos estimados serían mayores al considerar otros arbitrios de consumo, así como potenciales efectos indirectos sobre las corporaciones.

ILUSTRACIÓN 31:

IMPACTO FISCAL DE LA TRANSFORMACIÓN DEMOGRÁFICA 2035-2045 (MILLONES)



Fuente: Estimados de ABEXUS Analytics.

10.3. EFECTOS DE LA TRANSFORMACIÓN POBLACIONAL

10.3.1. ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL Y TRANSFORMACIÓN DE LAS FUENTES DE INGRESO

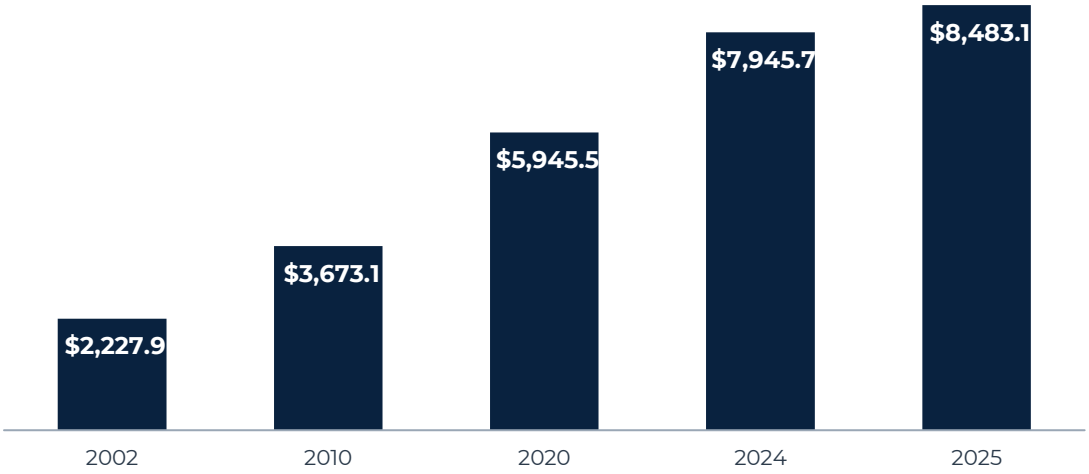
Además de sus posibles efectos sobre el tamaño de la fuerza laboral, el envejecimiento poblacional puede modificar la composición de las fuentes de ingreso disponibles para los hogares. Esta transformación debe considerarse en términos contributivos debido a las diferencias en el tratamiento aplicable a los ingresos laborales, las pensiones, los beneficios de retiro y otras fuentes de ingreso.

Una manifestación de esta tendencia se observa en los beneficios de retiro del Seguro Social recibidos por residentes de Puerto Rico. Según se presenta en la Ilustración 32, estos beneficios aumentaron de aproximadamente $2,227.9 millones en 2002 a $8,483.1 millones en 2025. Como referencia de su importancia económica, el monto recibido en 2025 equivalía a aproximadamente 25% de los ingresos salariales totales de Puerto Rico, estimados en $34,509 millones, mientras que en 2002 esa relación era cercana al 11%.

ILUSTRACIÓN 32:

BENEFICIOS PAGADOS A RETIRADOS POR EL SEGURO SOCIAL

(MILLONES)

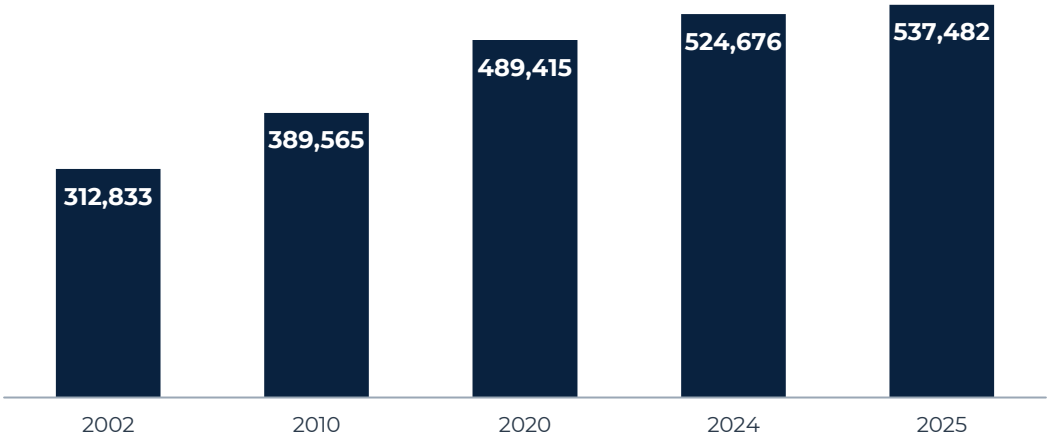


Fuente: Administración del Seguro Social (OASDI).

El aumento en el monto total de estos beneficios también coincide con el crecimiento del número de personas que los reciben. Como se muestra en la Ilustración 33, la cantidad de beneficiarios de retiro del Seguro Social pasó de aproximadamente 312,833 en 2002 a 537,482 en 2025. Esta transición guarda relación con el cambio observado en la estructura por cohorte de edad de la población, cuya proporción de personas de 65 años o más aumentó de aproximadamente 11% en 2000 a 26% en 2025.

ILUSTRACIÓN 33:

RETIRADOS RECIBIENDO BENEFICIOS DEL SEGURO SOCIAL

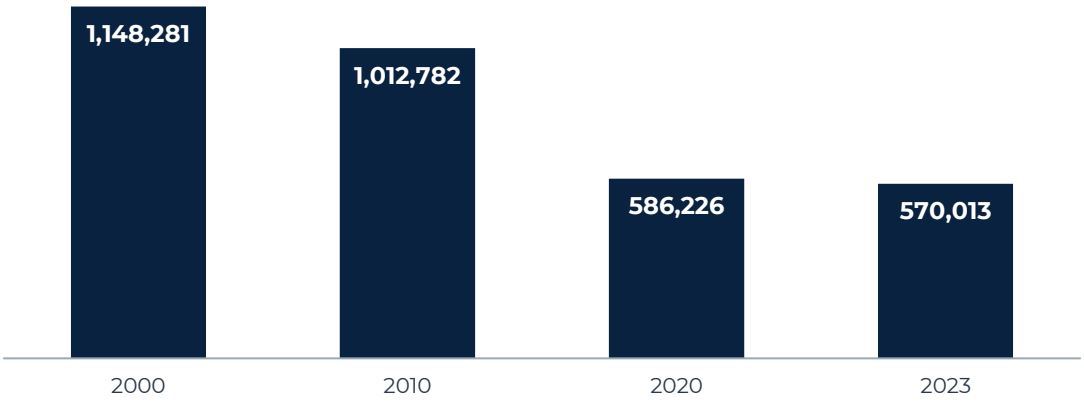


Fuente: Administración del Seguro Social (OASDI).

La transformación demográfica también se refleja en la composición de los hogares y en la reducción de los grupos de menor edad. Según los datos del Departamento de Hacienda (presentados en la Ilustración 34), el número de dependientes reportados en las planillas disminuyó de aproximadamente 1.15 millones en 2000 a 570,013 en 2023. Aunque esta medida responde a las definiciones contributivas y no equivale directamente al número de menores residentes en Puerto Rico, constituye una referencia adicional sobre los cambios observados en la composición de los hogares.

ILUSTRACIÓN 34:

DEPENDIENTES EN PUERTO RICO 2000-2023



Fuente: Departamento de Hacienda.

Desde una perspectiva fiscal, el aumento de las fuentes de ingreso relacionadas con el retiro puede modificar la composición de las bases tributables, especialmente debido a las diferencias entre el tratamiento contributivo de los salarios y el de determinados beneficios o ingresos de retiro. Sin embargo, el envejecimiento poblacional no implica necesariamente una reducción proporcional de los recaudos asociados al consumo. Su efecto dependerá de la capacidad económica de los hogares, el nivel de gasto, la distribución entre categorías de bienes y servicios y el tratamiento contributivo aplicable a cada una.

En consecuencia, la transformación de las fuentes de ingreso y de los patrones de consumo debe considerarse conjuntamente al evaluar la capacidad fiscal futura. Esta relación también depende de la dinámica del mercado laboral, cuyo comportamiento influye sobre la cantidad de personas que generan ingresos sujetos a tributación y sobre la capacidad productiva de la economía.

10.4. MERCADO LABORAL

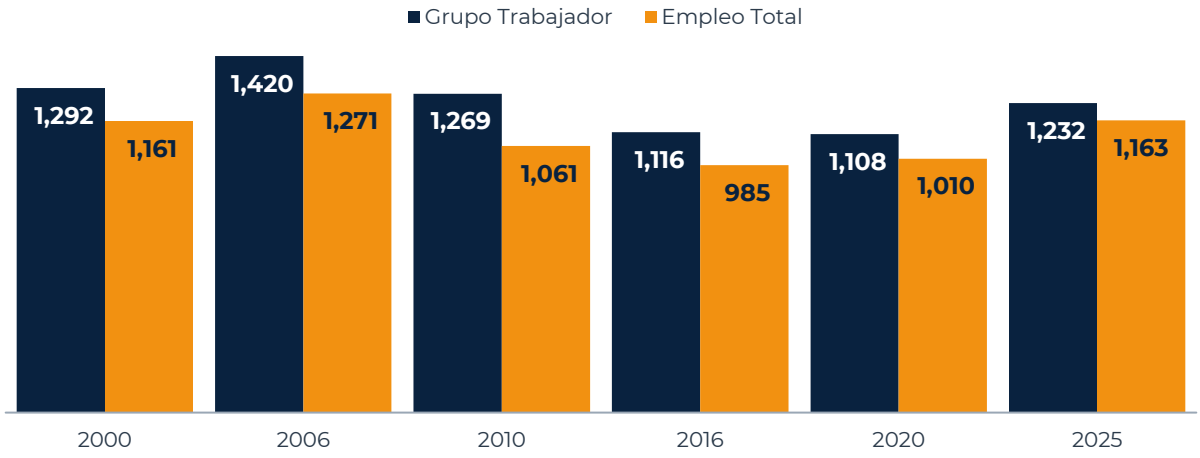
La transformación demográfica adquiere una dimensión económica adicional cuando se examina en relación con el comportamiento del mercado laboral. Como se discutió en la *sección 5.1*, los cambios en el empleo, los ingresos laborales y la participación en el mercado de trabajo tienen implicaciones directas sobre la composición de la base contributiva de los individuos. En este contexto, se debe considerar tanto la recuperación reciente de los indicadores laborales como las diferencias que todavía persisten respecto a periodos anteriores.

Durante los años posteriores a la pandemia se observó una mejoría en distintos indicadores del mercado laboral, incluyendo el empleo y la participación laboral. Sin embargo, los niveles alcanzados continúan por debajo de algunos de los valores registrados durante las pasadas décadas. Según los datos del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (véase la Ilustración 35), el empleo total alcanzó aproximadamente 1.27 millones de personas en 2006, mientras que en 2025 se ubicó en alrededor de 1.16 millones. Esto representa una diferencia de aproximadamente 107,000 personas empleadas entre ambos años.

ILUSTRACIÓN 35:

GRUPO TRABAJADOR Y EMPLEO TOTAL

(MILES)

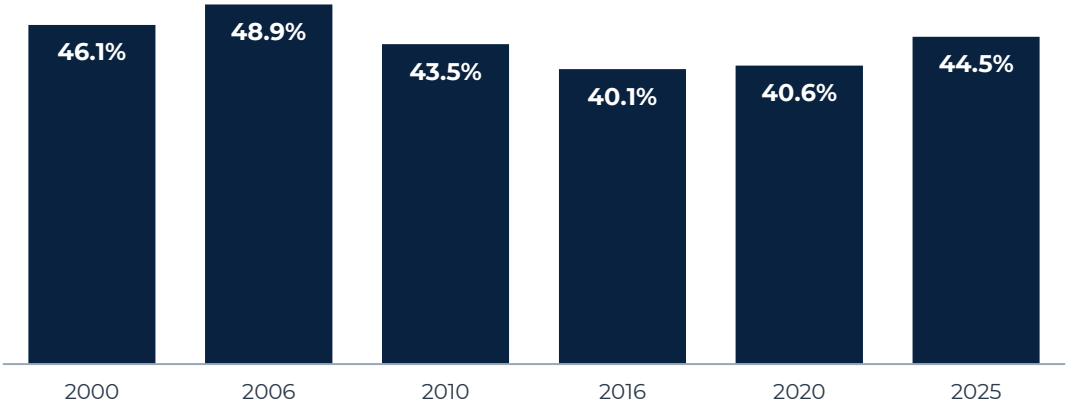


Fuente: Departamento de Trabajo y Recursos Humanos (LAUS).

Por su parte, la tasa de participación laboral (Ilustración 36) también presenta una recuperación respecto a periodos recientes, alcanzando 44.5% en 2025 (aunque permaneciendo por debajo del 48.9% registrado en 2006).

ILUSTRACIÓN 36:

TASA DE PARTICIPACIÓN LABORAL



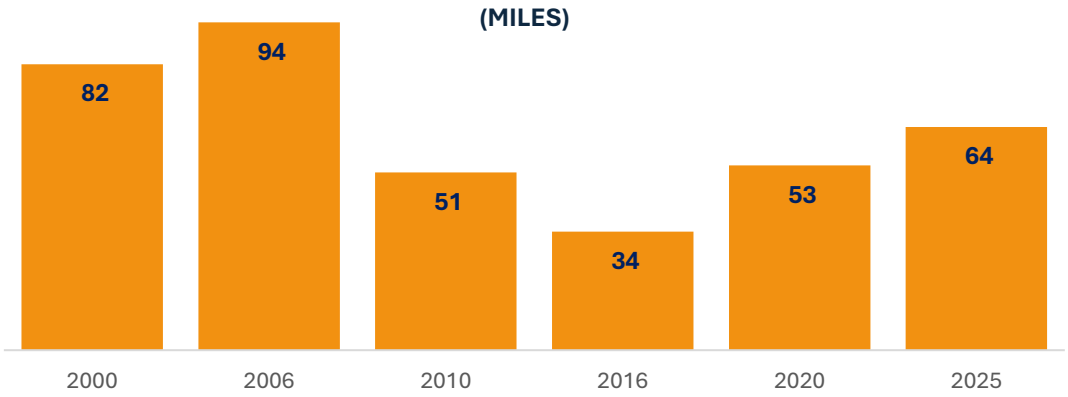
Fuente: Departamento de Trabajo y Recursos Humanos (LAUS).

Las diferencias también se manifiestan a nivel sectorial. En el caso de la construcción, la Ilustración 37 muestra que el empleo disminuyó de aproximadamente 94,000 trabajadores en 2006 a 64,000 en 2025, una reducción de alrededor de 30,000 empleos. Este último es de particular importancia dado la magnitud de los proyectos de infraestructura y reconstrucción previstos para Puerto Rico, cuya ejecución puede requerir una mayor disponibilidad de trabajadores con destrezas especializadas.

ILUSTRACIÓN 37:

EMPLEO EN CONSTRUCCIÓN

(MILES)



Fuente: Departamento de Trabajo y Recursos Humanos (LAUS).

Si bien los niveles de empleo agregados no permiten determinar por sí solos la existencia o magnitud de restricciones en la oferta laboral, sí constituyen un elemento relevante para evaluar la capacidad de ejecución de estas inversiones. A su vez, la disponibilidad de trabajadores, sus niveles de capacitación y las condiciones de productividad pueden influir sobre la expansión de la actividad económica y, por consiguiente, sobre la generación de ingresos contributivos.

La evolución del empleo también tiene implicaciones para la competitividad empresarial, particularmente cuando las empresas enfrentan restricciones en la disponibilidad de trabajadores o costos adicionales asociados a sus operaciones. En este contexto, las condiciones del mercado laboral deben considerarse junto con el ambiente regulatorio y contributivo en el que se desarrollan las actividades productivas.

10.5. AMBIENTE DE NEGOCIO Y COMPETITIVIDAD DE LA ISLA

El sistema contributivo forma parte del ambiente en el que operan las empresas y, por tanto, constituye uno de los factores que puede incidir sobre la competitividad de una jurisdicción. Para un negocio, la carga asociada al sistema contributivo no se limita al monto que finalmente paga en contribuciones. También incluye el tiempo, los procesos administrativos y los recursos necesarios para determinar su responsabilidad contributiva, preparar y radicar planillas, realizar pagos y atender otros requisitos de cumplimiento.

El último *Doing Business Report* publicado por el Banco Mundial que incluyó a Puerto Rico, correspondiente a 2020, ubicó a la Isla en la posición 163 de 190 economías en el indicador de *Paying Taxes*. Este indicador evaluaba tanto la carga contributiva como la complejidad asociada al cumplimiento, incluyendo el número de pagos requeridos, el tiempo dedicado al cumplimiento, la carga total de impuestos y contribuciones y los procesos posteriores a la radicación. En comparación, Estados Unidos ocupaba la posición 25 en este indicador. La posición de Puerto Rico era comparable a la de Nicaragua, Trinidad y Tobago y Honduras, y considerablemente inferior a la de otras jurisdicciones de América Latina y el Caribe, incluyendo República Dominicana, Jamaica y México.

La relevancia de este resultado trasciende el costo administrativo de cumplir con las obligaciones contributivas. Puerto Rico compite por inversión, talento y actividad empresarial tanto con los estados de Estados Unidos como con otras jurisdicciones internacionales. En ese contexto, una empresa que evalúa dónde establecer, expandir o relocalizar operaciones considera no solamente las tasas contributivas nominales o la existencia de incentivos, sino también la carga efectiva, la complejidad del sistema, la estabilidad y previsibilidad de las reglas y los recursos que tendrá que dedicar permanentemente al cumplimiento contributivo.

Estos costos pueden ser particularmente relevantes para nuevas inversiones. Una empresa que entra por primera vez a Puerto Rico debe desarrollar capacidad administrativa local, entender las obligaciones estatales y municipales, contratar servicios profesionales y adaptar sistemas contables y de cumplimiento. Para empresas pequeñas y medianas, estos costos pueden representar una proporción todavía mayor de sus recursos. De esta forma, la complejidad contributiva puede convertirse en un costo adicional de entrada y operación que reduce parte de la ventaja competitiva que Puerto Rico pueda ofrecer mediante otros atributos.

A estas consideraciones se añade la estructura de incentivos contributivos de Puerto Rico. Como se examinó en las secciones 4.8 y 8.3.1, el sistema reconoce tratamientos preferenciales aplicables a determinadas fuentes de ingreso, actividades económicas y entidades empresariales, cuya aplicación depende de las disposiciones legales y, cuando corresponde, de los decretos otorgados. A través del tiempo, la isla ha recurrido a estos mecanismos, que incluyen tasas reducidas, exenciones y créditos contributivos, para atraer capital externo, promover actividades exportadoras y estimular determinadas industrias. La existencia de este sistema puede interpretarse como una respuesta a un ambiente contributivo regular que, para determinadas actividades, resulta significativamente menos competitivo. Sin embargo, la convergencia de ambos sistemas introduce una nueva fuente potencial de distorsión.

En particular, cuando el diferencial entre la carga contributiva de una empresa bajo el régimen regular y la de una empresa incentivada es amplio, cambia sustancialmente el rendimiento (posterior al pago contribuciones) de una inversión. Además de las tasas reducidas, algunos programas incorporan créditos y otros beneficios que pueden aumentar aún más esa diferencia. Como resultado, una inversión puede generar un rendimiento significativamente mayor simplemente por cualificar bajo un régimen preferencial, aun cuando su productividad antes de contribuciones sea similar, o incluso inferior, a la de otra actividad no incentivada.

Desde la perspectiva de asignación de capital, esta diferencia es importante. Conforme al principio de neutralidad económica examinado en la sección 2.3, el diseño contributivo debe procurar evitar que diferencias en el tratamiento fiscal alteren innecesariamente las decisiones económicas. En este contexto, el capital debería tender a dirigirse hacia aquellas actividades que ofrecen los mayores rendimientos derivados de su productividad, demanda, eficiencia o capacidad de innovación. Cuando existen diferencias contributivas suficientemente amplias, aumenta el incentivo para que la inversión fluya hacia los sectores favorecidos por el sistema contributivo. En ese escenario, la decisión puede responder no solamente a cuál actividad es más productiva, sino a cuál produce el mayor rendimiento después de contribuciones.

Esto no implica que los incentivos carezcan de justificación económica. Un tratamiento preferencial puede ser útil cuando logra atraer inversión adicional que no habría ocurrido en ausencia del incentivo, corregir una desventaja competitiva específica o generar beneficios económicos que excedan su costo fiscal. La pregunta relevante es si el diferencial contributivo está produciendo actividad económica adicional o si, por el contrario, está redirigiendo capital hacia ciertas actividades, principalmente por su tratamiento contributivo.

Aunque el indicador de *Doing Business* no permite concluir por sí solo que la tributación sea la causa de una menor competitividad, sí evidencia que, en el último *benchmark* internacional disponible, cumplir con el sistema contributivo de Puerto Rico representaba una carga considerablemente mayor que en muchas jurisdicciones competidoras. Esto se vuelve relevante para una economía que compite simultáneamente con estados de Estados Unidos y con otras jurisdicciones internacionales por capital e inversión.

Por ello, la competitividad contributiva de Puerto Rico no debe evaluarse únicamente a partir de las tasas preferenciales disponibles para determinados sectores. También debe considerar la competitividad del sistema regular que enfrenta el universo más amplio de empresas. Un sistema que requiere recurrir extensamente a excepciones, tasas especiales y subsidios contributivos para atraer inversión puede estar compensando, al menos parcialmente, por distorsiones presentes en la estructura contributiva general. Esta coexistencia entre un régimen regular relativamente oneroso y múltiples regímenes preferenciales puede, a su vez, ampliar las diferencias de rentabilidad entre actividades y aumentar la complejidad del sistema.

En última instancia, la competitividad del sistema contributivo depende no solamente de cuánto recauda o qué tasas ofrece, sino también de cuánto cuesta entenderlo, administrarlo y cumplir con él, y de hasta qué punto sus reglas permiten que las decisiones de inversión respondan a productividad y fundamentos económicos, en lugar de depender principalmente del tratamiento contributivo disponible.

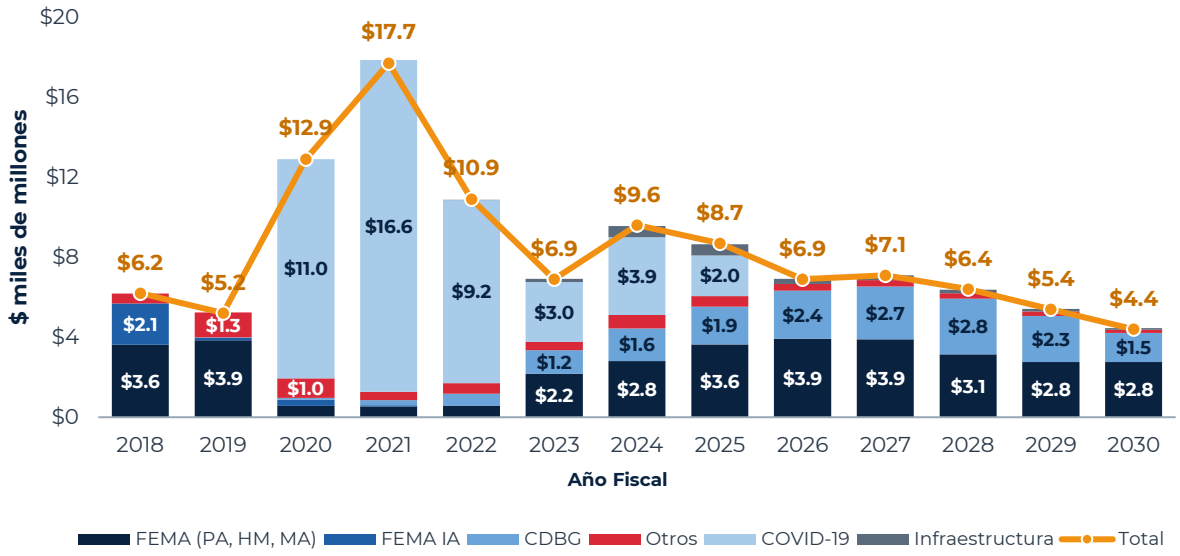
El Banco Mundial dejó de publicar el *Doing Business* luego de la edición de 2020. Su iniciativa sucesora utiliza una metodología distinta y, hasta el momento, no incorpora a Puerto Rico. Por esta razón, el resultado de 2020 debe interpretarse como el último *benchmark* internacional comparable disponible para la Isla bajo esta metodología, y no como una medición actualizada de su posición competitiva.

10.6. ESFUERZOS DE RECONSTRUCCIÓN

La disponibilidad de recursos federales para financiar proyectos de reconstrucción e infraestructura constituye uno de los factores que pueden incidir sobre las perspectivas económicas de Puerto Rico durante los próximos años. Luego de los huracanes Irma y María, los terremotos de 2020 y la pandemia, se han asignado o programado recursos significativos para atender necesidades de recuperación, reconstrucción e inversión pública. Los recursos federales asociados a estos esfuerzos superan los $120,000 millones. La Ilustración 38 presenta la distribución de fondos asignados o programados mediante distintas fuentes federales, utilizando como referencia la información del Plan Fiscal de 2025 de la Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico.

ILUSTRACIÓN 38:

FONDOS FEDERALES ASIGNADOS A PUERTO RICO



Fuente: FOMB, año fiscal 2025.

La magnitud de estos recursos representa una oportunidad para financiar inversiones que pueden mejorar la infraestructura, ampliar la capacidad productiva y fortalecer las condiciones de operación de las empresas. Sin embargo, su efecto económico no depende exclusivamente del monto disponible, sino también del ritmo de ejecución de los proyectos, la capacidad administrativa, la disponibilidad de trabajadores y otros factores relacionados con su implementación. En particular, los proyectos de infraestructura pueden enfrentar limitaciones asociadas a procesos administrativos, requisitos federales, contratación y disponibilidad de personal especializado. Estas condiciones son relevantes al evaluar la relación entre los recursos asignados y la actividad económica generada, ya que la

disponibilidad de fondos no implica necesariamente su desembolso inmediato ni su transformación directa en inversión productiva.

No obstante, los recursos destinados a la reconstrucción constituyen una fuente extraordinaria de financiamiento y no deben confundirse con una expansión permanente de la capacidad recaudatoria del Gobierno. Por tanto, su evaluación debe considerar tanto las oportunidades económicas asociadas a estas inversiones como la necesidad de sostener las operaciones y obligaciones públicas una vez disminuya la disponibilidad de estos recursos. Desde un aspecto contributivo, una mejora sostenida en la capacidad fiscal dependerá, entre otros factores, de que las inversiones contribuyan a ampliar la actividad económica, fortalecer la productividad y generar bases contributivas capaces de sostener los recaudos a largo plazo.

10.6.1. IMPLICACIONES PARA LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA CONTRIBUTIVO

Las tendencias examinadas reflejan que el sistema contributivo de Puerto Rico opera en un contexto económico y demográfico caracterizado por transformaciones estructurales importantes. La reducción de la población, el envejecimiento, los cambios en la participación laboral y la combinación de distintos tratamientos contributivos introducen consideraciones al momento de evaluar tanto la distribución de las cargas como la capacidad de generación de recaudos a largo plazo.

Las proyecciones demográficas y fiscales presentadas ilustran cómo una posible reducción en la población empleada podría afectar las bases contributivas asociadas a los ingresos por trabajo y al consumo. Al mismo tiempo, el aumento relativo de las fuentes de ingreso vinculadas al retiro y los cambios potenciales en los patrones de gasto pueden modificar la composición de los recaudos, aun cuando la capacidad económica de determinados grupos de hogares no disminuya en la misma proporción.

Estas tendencias también deben examinarse en relación con las condiciones que enfrenta el sector empresarial. La complejidad administrativa, las diferencias en tratamientos contributivos y los costos de cumplimiento pueden influir sobre las decisiones de inversión y organización productiva. Por su parte, la disponibilidad de recursos federales para la reconstrucción representa una oportunidad para fortalecer la capacidad económica de Puerto Rico, aunque sus efectos dependerán de su ejecución y de la sostenibilidad de las inversiones realizadas.

Las condiciones económicas y demográficas examinadas en este capítulo deben considerarse juntamente con las características del sistema contributivo identificadas a lo largo del informe. Mientras los capítulos anteriores permitieron examinar la estructura, los tratamientos y las posibles distorsiones de las principales fuentes de tributación, el análisis desarrollado aquí refuerza la necesidad de evaluar esas disposiciones frente a los cambios que experimenta la economía de Puerto Rico y sus implicaciones para la sostenibilidad fiscal.

A partir de esta base, el próximo capítulo integra los resultados de los análisis anteriores para profundizar en las distorsiones económicas que pueden surgir de la interacción entre distintas disposiciones contributivas. Más que reiterar las características individuales de cada impuesto, se examina cómo la operación paralela de tasas, bases contributivas, tratamientos preferenciales y otros mecanismos puede generar diferencias en las cargas efectivas, modificar los incentivos económicos e influir sobre las decisiones de trabajo, inversión y organización empresarial. Este enfoque permite pasar del análisis de los componentes del sistema a una evaluación más amplia de sus efectos sobre la eficiencia, la equidad y la competitividad de Puerto Rico.



11

Analizando las distorsiones contributivas de Puerto Rico



11. Analizando las distorsiones contributivas de Puerto Rico

El análisis desarrollado en los capítulos anteriores ha permitido identificar distintas características del sistema contributivo de Puerto Rico que pueden incidir sobre las decisiones económicas de los individuos y las empresas. Entre estas se encuentran las diferencias en las tasas contributivas aplicables a determinadas fuentes de ingreso, los tratamientos preferenciales, la tributación sobre inventarios y los costos asociados a la administración y cumplimiento de las obligaciones contributivas. Aunque estas disposiciones responden a objetivos fiscales y de política pública particulares, su interacción puede generar diferencias en la carga contributiva efectiva y modificar los incentivos económicos que enfrentan distintos contribuyentes. Por consiguiente, la evaluación de las posibles distorsiones no debe limitarse a cada disposición de manera aislada, sino considerar también sus efectos agregados sobre la inversión, el trabajo, el consumo y la organización empresarial.

La neutralidad económica constituye uno de los principios fundamentales para esta evaluación (véase la *sección 2.3*). Sin embargo, la existencia de diferencias en el tratamiento contributivo no implica necesariamente una distorsión injustificada. Ciertas disposiciones pueden perseguir objetivos legítimos, como promover la inversión, corregir externalidades, atender diferencias en capacidad económica o estimular actividades que generan beneficios sociales.

Esta distinción también forma parte de la teoría de la tributación óptima, que examina cómo estructurar los impuestos para recaudar los recursos necesarios procurando reducir sus costos económicos y atender objetivos distributivos. Los planteamientos de Ramsey[40], relacionados con la tributación sobre bienes y servicios, y de Mirrlees[41], sobre el diseño de los impuestos al ingreso, ilustran la importancia de considerar simultáneamente la eficiencia, la equidad y los incentivos que enfrentan los contribuyentes.

Desde esta perspectiva, la evaluación de una disposición contributiva no debe limitarse a determinar si modifica las decisiones económicas, sino también a considerar los objetivos que persigue, la magnitud de sus posibles efectos y la posibilidad de alternativas para alcanzarlos con menores costos económicos o administrativos.

[40] Ramsey, F. P. (1927). A contribution to the theory of taxation. The Economic Journal, 37(145), 47–61. https://doi.org/10.2307/2222721

[41] Mirrlees, J. A. (1971). An exploration in the theory of optimum income taxation. The Review of Economic Studies, 38(2), 175–208. https://doi.org/10.2307/2296779.

Como se ha establecido anteriormente, en Puerto Rico, el sistema contributivo está compuesto por distintas bases contributivas, tasas, deducciones, exenciones y regímenes preferenciales. La interacción entre estas disposiciones puede generar diferencias en la carga efectiva de contribuyentes y actividades comparables, modificar los rendimientos relativos de determinadas inversiones e introducir costos recurrentes de cumplimiento.

A estas consideraciones se añaden las condiciones estructurales examinadas a través del *capítulo 10*, particularmente la transformación demográfica, la evolución del empleo y los retos de competitividad empresarial. Bajo este contexto, el presente capítulo integra los resultados anteriores y desarrolla ejemplos específicos para examinar cómo las características del sistema contributivo pueden afectar la asignación de recursos, los incentivos económicos y la sostenibilidad de las bases tributarias.

11.1. COMPLEJIDAD Y CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA CONTRIBUTIVA

El sistema contributivo comprende múltiples categorías de impuestos y disposiciones aplicables a individuos y empresas. Como se examinó en los capítulos anteriores, estas incluyen contribuciones sobre ingresos, impuestos al consumo, arbitrios, contribuciones sobre la propiedad y diversas obligaciones municipales, además de regímenes especiales y tratamientos preferenciales.

La convergencia de estas disposiciones no constituye, por sí misma, una característica necesariamente negativa. Sin embargo, en la medida en que los requisitos, tasas, exenciones y alternativas contributivas se acumulan o modifican a través del tiempo, pueden aumentar los costos administrativos y la dificultad de determinar la responsabilidad contributiva correspondiente a cada actividad.

Esta consideración es relevante al examinar la transformación del sistema contributivo de Puerto Rico durante las últimas décadas. Entre 1994 y 2025 se aprobaron reformas contributivas importantes, particularmente las de 1994 y 2011, en contextos económicos y fiscales distintos. Mientras que la reforma de 1994 ocurrió durante un periodo de expansión económica, en el cual todavía permanecían vigentes disposiciones relacionadas con la Sección 936 del Código de Rentas Internas federal, la reforma de 2011 se desarrolló en un escenario caracterizado por contracción económica y crecientes dificultades fiscales.

Los cambios, sin embargo, no se limitaron a estas reformas generales. El inventario de modificaciones contributivas elaborado para este estudio identifica aproximadamente 152 cambios asociados a distintas categorías de impuestos entre 1994 y 2025. De estos, 98 ocurrieron durante el periodo de 2011 a 2025, equivalente a un promedio aproximado de seis modificaciones anuales. Esto por sí solo, (independiente a los cambios y su potencial beneficio), puede generar incertidumbre y complejidad en el sistema contributivo.



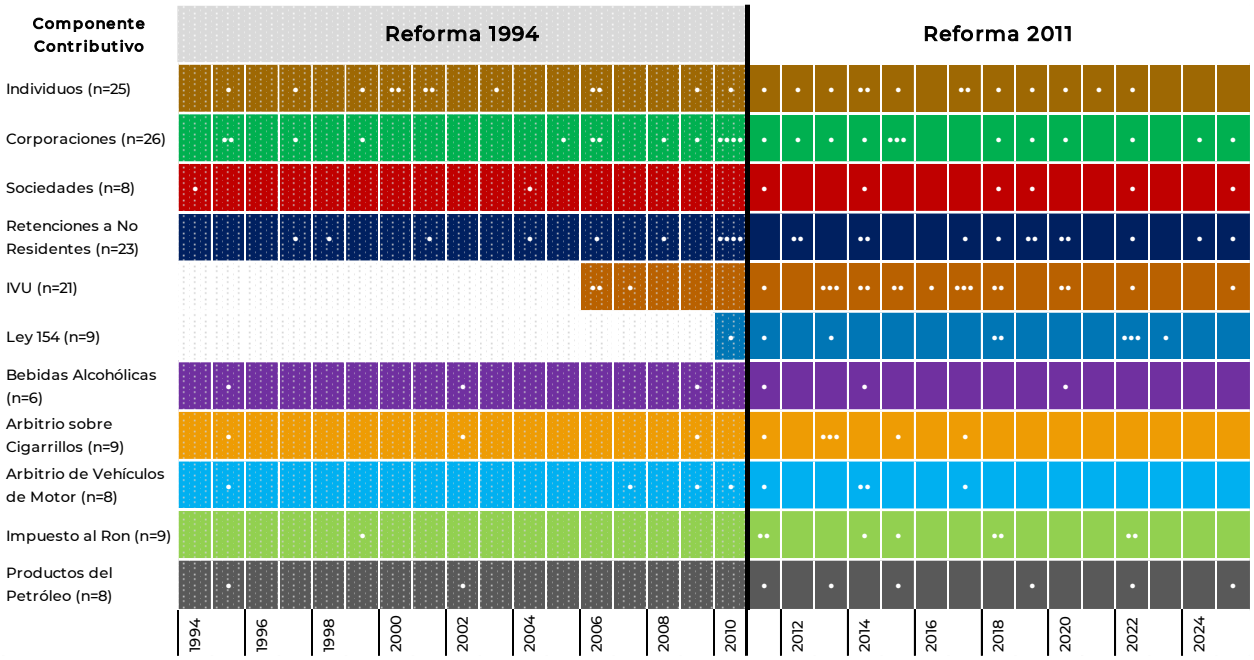
152 cambios identificados

98 cambios (2011-2025)

Como se presenta en la Ilustración 39, las contribuciones sobre ingresos de individuos y corporaciones concentran una parte importante de las modificaciones identificadas. También se observa una cantidad considerable de cambios relacionados con el IVU, que acumula aproximadamente 21 modificaciones desde su implementación (básicamente una por año). En conjunto, la distribución de las enmiendas refleja una mayor frecuencia de cambios durante el periodo posterior a 2011, coincidiendo con un contexto de mayores presiones fiscales.

ILUSTRACIÓN 39:

CAMBIOS AL CÓDIGO CONTRIBUTIVO DE PR



Fuente: ABEXUS Analytics

La importancia económica de estas transformaciones no depende exclusivamente del número de modificaciones, sino también de su naturaleza, alcance y frecuencia. Aunque las enmiendas pueden simplificar obligaciones, corregir disposiciones o mejorar la administración contributiva, los cambios recurrentes también pueden aumentar los recursos necesarios para interpretar las reglas aplicables, adaptar procesos internos y desarrollar estrategias de cumplimiento.

Estos costos tienen un impacto para las empresas que realizan inversiones de largo plazo, ya que la rentabilidad esperada de sus proyectos depende, entre otros factores, de la estabilidad de las condiciones económicas y contributivas. Cuando las disposiciones aplicables cambian con frecuencia, puede aumentar la incertidumbre sobre la carga fiscal futura.

Asimismo, la acumulación de créditos, deducciones, exclusiones e incentivos puede introducir diferencias adicionales entre contribuyentes y actividades económicas. En algunos casos, estos mecanismos responden a necesidades específicas que podrían atenderse mediante instrumentos de gasto público. Por ejemplo, un incentivo dirigido a facilitar la adquisición de determinados bienes puede estructurarse como una deducción contributiva o como una transferencia directa, alternativas que no necesariamente producen los mismos resultados distributivos ni tienen iguales costos administrativos.

Una consideración adicional es la permanencia de disposiciones que fueron diseñadas originalmente para atender circunstancias particulares. Cuando estos mecanismos se

mantienen sin una evaluación periódica de su efectividad, pueden convertirse en elementos permanentes del sistema, incluso después de que cambien las condiciones económicas o sociales que motivaron su aprobación. En estos casos, una medida concebida para atender una necesidad específica puede terminar incorporando de manera estructural diferencias contributivas que se prolongan a través del tiempo.

Esta permanencia también puede limitar la capacidad del Gobierno para introducir modificaciones futuras. En la medida en que los beneficios adquieren importancia para las decisiones económicas de sus destinatarios o generan compromisos fiscales recurrentes, su revisión puede enfrentar mayores dificultades, aun cuando existan razones económicas para reconsiderar su diseño.

Un ejemplo de este fenómeno se observa en los parámetros contributivos que permanecen fijos durante periodos de inflación. En el caso del arbitrio sobre vehículos de motor, los aumentos nominales de precios pueden provocar que una proporción creciente de vehículos quede comprendida en umbrales sujetos a tasas más elevadas, sin que necesariamente se haya producido un aumento equivalente en su valor real. Este mecanismo ilustra cómo la ausencia de ajustes puede modificar progresivamente la carga contributiva y aumentar el costo fiscal de eventuales revisiones.

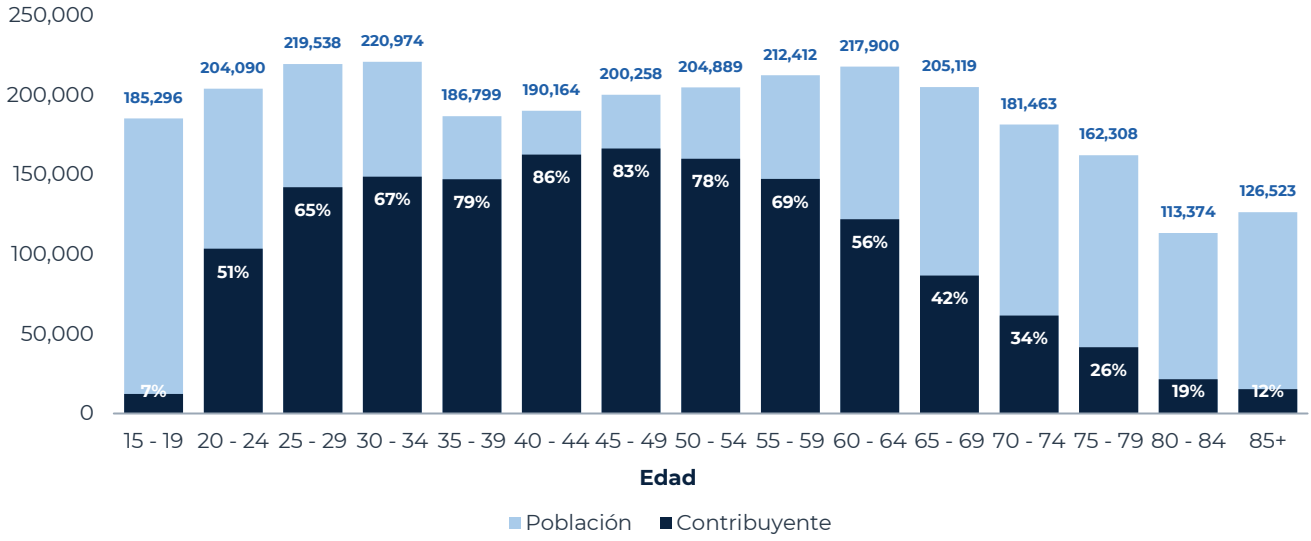
Por consiguiente, el desarrollo del sistema contributivo plantea una consideración que trasciende la frecuencia de las reformas. También resulta necesario examinar si las disposiciones existentes continúan respondiendo a sus objetivos originales, qué diferencias de tratamiento mantienen y en qué medida su permanencia puede dificultar la adaptabilidad del sistema a nuevas condiciones económicas y demográficas.

11.1.1. EFECTOS SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD CONTRIBUTIVA

Una de las dimensiones relevantes para evaluar la estructura del sistema es la proporción de la población que participa en la generación de recaudos por concepto de contribución sobre ingresos. Los análisis de los capítulos 5 y 6 evidenciaron diferencias importantes en la responsabilidad contributiva de los individuos según el nivel de ingreso, las deducciones y los créditos aplicables. A estos efectos, durante el periodo 2023–2024 las planillas procesadas por el Departamento de la Hacienda (es decir, planillas sometidas) representaron una cantidad equivalente a aproximadamente el 48% de la población de Puerto Rico (de 15 años o más). De igual forma, como muestra la Ilustración 40, la radicación de planillas se concentró principalmente entre las edades de 20 y 69 años, aunque su participación varía considerablemente entre las distintas cohortes de edad.

ILUSTRACIÓN 40:

POBLACIÓN DE PR EN 2024 Y PORCIENTO DE PLANILLAS PROCESADAS



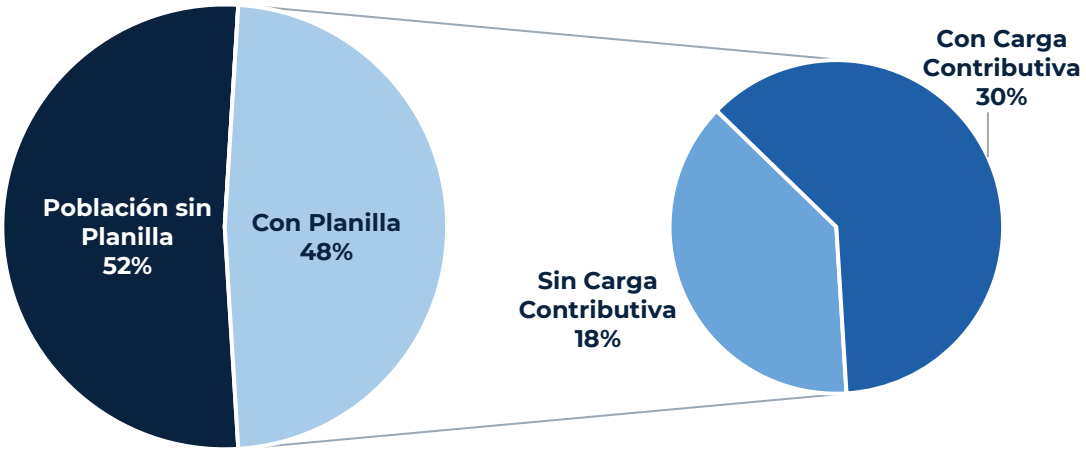
Fuente: Departamento de Hacienda, Negociado del Censo

Esta comparación permite contextualizar la magnitud de la población cubierta por las estadísticas contributivas, las planillas que contienen un matrimonio se contabilizan como dos personas, pero aun así debe considerarse que el número de planillas no necesariamente equivale al número de personas individualmente representadas en ese renglón. No obstante, la participación en el proceso de radicación no debe interpretarse como equivalente a la proporción que genera recaudos positivos. Las deducciones, exenciones y créditos pueden reducir o eliminar la obligación contributiva y, en determinados casos, generar beneficios netos mediante créditos reembolsables, conforme a lo examinado en capítulos anteriores.

Al considerar únicamente las planillas con responsabilidad contributiva positiva, la cantidad representa el equivalente al 29.7% de la población de 15 años o más de Puerto Rico (Ilustración 41). Esta diferencia refleja que la generación de recaudos por concepto de contribución sobre ingresos se concentra en una proporción reducida de la población.

ILUSTRACIÓN 41:

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE PR POR PLANILLA SOMETIDA

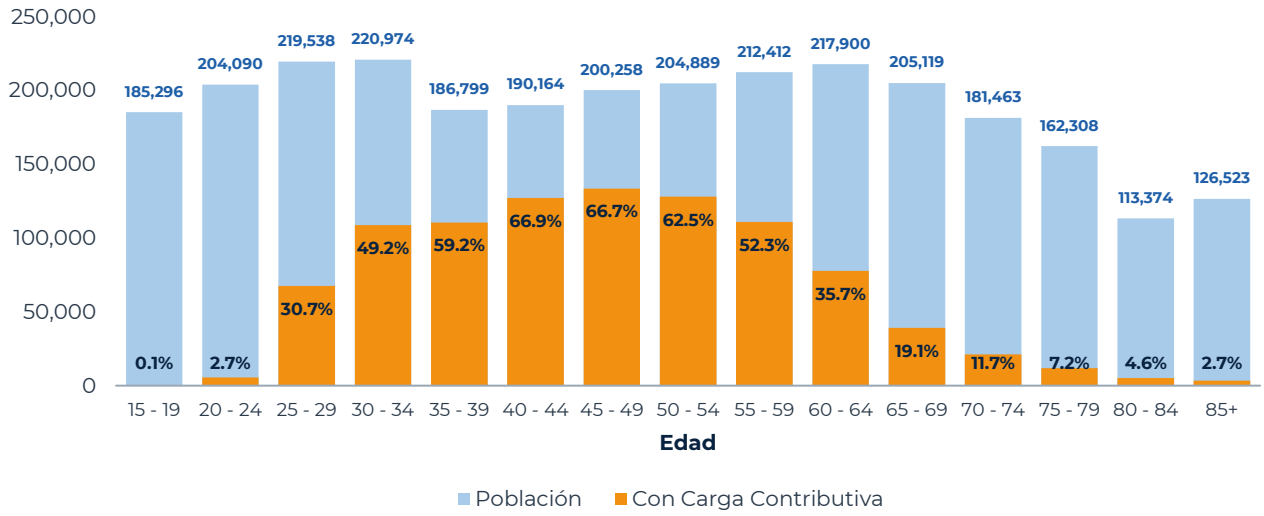


Fuente: Departamento de Hacienda; Negociado del Censo.

El peso contributivo también presenta diferencias importantes según el grupo de edad. La Ilustración 42 e Ilustración 43 muestran que la proporción de personas con responsabilidad contributiva es mayor entre los grupos de edades productivas, particularmente entre los 30 y 64 años. Dentro de estos, los individuos con ingresos superiores a $40,000 adquieren una importancia particular en la generación de recaudos.

ILUSTRACIÓN 42:

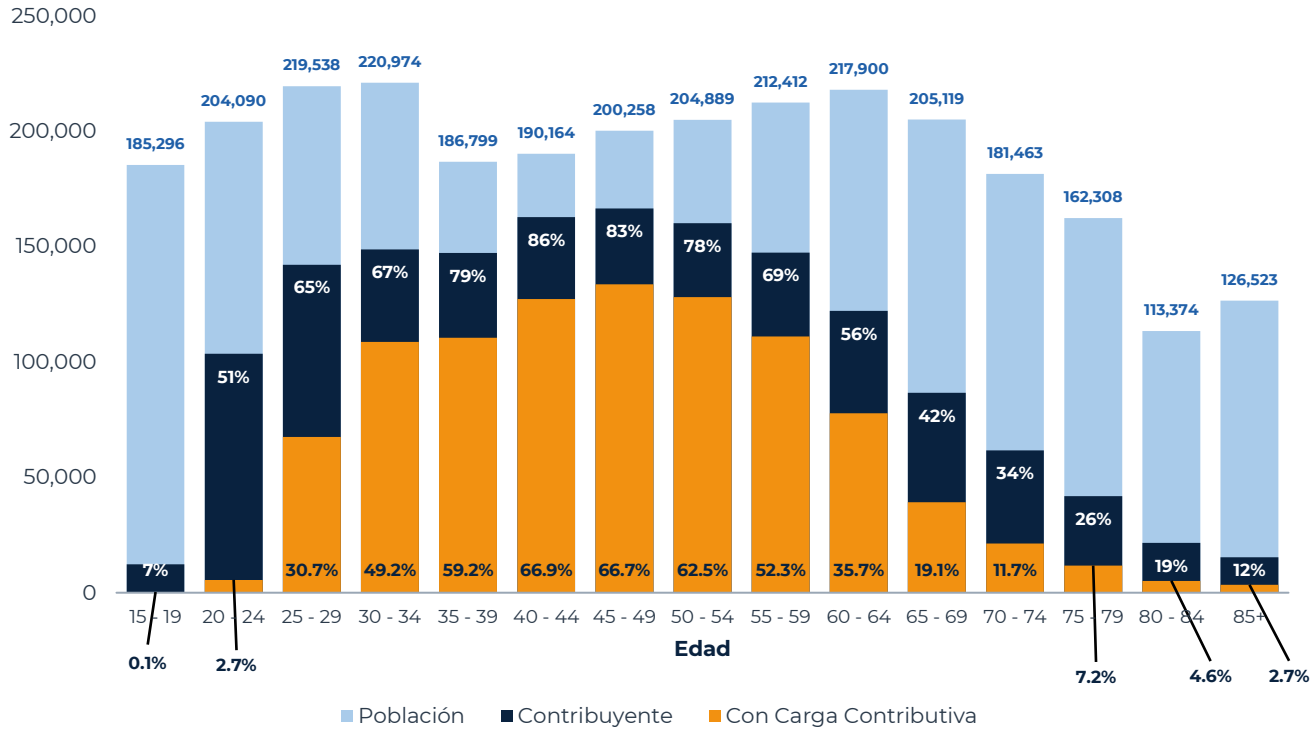
POBLACIÓN DE PR EN 2024 Y PORCIENTO DE PLANILLAS CON RESPONSABILIDAD CONTRIBUTIVA



Fuente: Departamento de Hacienda, Negociado del Censo.

ILUSTRACIÓN 43:

RESUMEN DE POBLACIÓN DE PR Y PORCIENTO DE PLANILLAS Y RESPONSABILIDAD CONTRIBUTIVA



Fuente: Departamento de Hacienda, Negociado del Censo

La relevancia de esta distribución trasciende la composición actual de los recaudos. Las proyecciones demográficas (véase la Ilustración 29 e Ilustración 30) contemplan una reducción de la población y del empleo durante las próximas décadas, acompañada de un aumento relativo de los grupos de mayor edad. De estas tendencias materializarse, podría disminuir la cantidad de personas que generan ingresos laborales sujetos a contribución, modificando progresivamente la base contributiva. En particular, el segmento de ingresos medios, considerado aquí entre $40,000 y $60,000 anuales, y especialmente las personas entre 30 y 64 años, enfrentan obligaciones relacionadas tanto con sus ingresos como con el consumo de bienes y servicios. Su transformación es importante porque combina participación en la generación de recaudos sobre ingresos con gasto sujeto al IVU y a determinados arbitrios.

A medida que una proporción creciente de la población alcance las edades de retiro, también pueden producirse cambios en las fuentes de ingreso y los patrones de consumo de los hogares. Estas transformaciones plantean tres posibles implicaciones fiscales relacionadas entre sí. En primer lugar, una menor proporción de personas con ingresos laborales tributables podría reducir la base de la contribución sobre ingresos de individuos. En segundo lugar, una mayor participación de categorías de consumo exentas o sujetas a tratamientos reducidos podría modificar la base del IVU y de determinados arbitrios.

Finalmente, el envejecimiento poblacional puede aumentar la demanda de servicios públicos relacionados con salud, cuido, transportación y otras necesidades de la población de mayor edad.

La magnitud de estos efectos dependerá de la evolución del empleo, los ingresos, la productividad, los patrones de consumo y las políticas públicas aplicables. No obstante, la combinación de una base contributiva concentrada con una población en proceso de envejecimiento plantea un desafío que trasciende la distribución actual de la responsabilidad fiscal: la capacidad de sostener los recaudos y atender las necesidades públicas en un contexto demográfico distinto.

11.2. CONCENTRACIÓN DE LAS BASES CONTRIBUTIVAS Y RETOS DE SOSTENIBILIDAD

La transformación demográfica y sus posibles efectos fiscales no constituyen un desafío exclusivo de Puerto Rico. Sin embargo, en la Isla estas tendencias coinciden con una estructura contributiva desarrollada y modificada bajo condiciones económicas y poblacionales distintas de las actuales. La transición desde periodos de crecimiento poblacional hacia un escenario de reducción y envejecimiento introduce nuevas consideraciones para la sostenibilidad de las bases tributarias y la distribución de las obligaciones contributivas.

Ante esta realidad, se deben evaluar políticas que contribuyan a fortalecer la población en edades productivas, incluyendo aquellas dirigidas a facilitar la formación y sostenimiento de familias, mejorar las condiciones de participación laboral y atraer o retener trabajadores. Estas medidas son importantes no solamente por sus posibles efectos demográficos, sino también por su relación con la capacidad productiva y fiscal de Puerto Rico.

En este contexto, el sistema contributivo debe responder a las condiciones económicas y demográficas de Puerto Rico en 2026 y contar con la flexibilidad necesaria para atender los retos previstos para 2035 y las décadas posteriores. Esto supone evaluar no solo las necesidades fiscales inmediatas, sino también la capacidad de las disposiciones existentes para adaptarse a cambios en la composición de la población, las fuentes de ingreso y las actividades productivas.

Esta evaluación requiere una perspectiva integral de la tributación sobre individuos, empresas y el consumo. La concentración de la responsabilidad contributiva observada entre los individuos también encuentra un paralelo en la tributación corporativa, donde una proporción relativamente reducida de empresas concentra una parte significativa de los ingresos y de la responsabilidad contributiva (véase la Tabla 16 en el capítulo 8).

A estas diferencias se añade la combinación de regímenes contributivos aplicables a distintas actividades empresariales. La Ilustración 44 resume algunos de los tratamientos disponibles para negocios que operan en Puerto Rico, distinguiendo entre los regímenes regulares y determinados incentivos aplicables a actividades manufactureras, servicios de exportación y otras operaciones elegibles.

ILUSTRACIÓN 44: RÉGIMEN CONTRIBUTIVO DE NEGOCIOS



Entre los tratamientos disponibles se encuentran regímenes que establecen una tasa preferencial de 4% sobre ingresos elegibles (sujetos a los requisitos legales y las condiciones correspondientes). En contraste, las empresas que operan bajo el régimen regular enfrentan tasas marginales corporativas superiores, además de otras obligaciones relacionadas con sus operaciones, incluyendo el IVU, los arbitrios, las contribuciones sobre propiedad mueble e inmueble, el impuesto sobre inventarios y las patentes municipales, según corresponda. Los negocios incentivados, por su parte, también pueden recibir exenciones parciales de ciertas obligaciones municipales, cuyos porcentajes varían según el programa aplicable (según la ley bajo cual se rige el decreto) y pueden alcanzar entre 60% y 90%. Esta realidad genera diferencias importantes entre empresas que desarrollan actividades destinadas a mercados locales (ya sea de bienes o servicios) y aquellas que cualifican para determinados tratamientos preferenciales.

Estas condiciones se acentúan al considerar que, en Puerto Rico, la tasa marginal combinada máxima del régimen regular alcanza 37.5%, frente a una tasa federal corporativa de 21% en Estados Unidos, a la cual pueden añadirse impuestos estatales. Las contribuciones sobre ingreso de las corporaciones pagadas a nivel estatal se deducen a nivel federal, por lo que no se puede directamente sumar las tasas marginales. Análisis[42] de la tasa combinada, federal y estatal, en EEUU promedio 25.5% en octubre del 2026. Utilizando como referencia esta tasa marginal promedio la diferencia nominal respecto a Puerto Rico supera diez puntos porcentuales.

Desde una perspectiva económica, el elemento distintivo no es únicamente la diferencia entre tasas, sino sus posibles efectos sobre la asignación de recursos. Cuando empresas con actividades comparables enfrentan diferencias sustanciales en sus cargas contributivas, los rendimientos (posterior a la obligación contributiva) pueden variar por razones relacionadas con el tratamiento fiscal y no exclusivamente con la productividad o rentabilidad de sus operaciones. La reflexión sobre competitividad desarrollada anteriormente permite contextualizar estas diferencias (véase la *sección 10.5*). Los incentivos pueden cumplir objetivos legítimos, particularmente cuando atraen inversiones que no se habrían realizado en su ausencia. Sin embargo, su evaluación también requiere considerar los costos fiscales, la actividad económica adicional que generan y los posibles efectos sobre las empresas que permanecen sujetas al régimen regular.

Por tanto, el desafío de sostenibilidad contributiva no se limita a la concentración de los recaudos o a la reducción proyectada de la población. También comprende la capacidad del sistema para distribuir las obligaciones entre distintas fuentes de actividad económica, mantener condiciones competitivas y adaptarse a los cambios demográficos y productivos sin depender crecientemente de diferencias contributivas que puedan generar nuevas distorsiones.

[42] Tax Foundation, Combined State and Federal Corporate Income Tax Rates in 2026 (October 9, 2026).

Esta interacción entre concentración, tratamientos preferenciales y decisiones económicas proporciona la base para examinar los principales mecanismos mediante los cuales el diseño contributivo puede influir sobre el comportamiento de los individuos y las empresas.

11.3. PRINCIPALES MECANISMOS DE DISTORSIONES GENERALES

A partir del marco conceptual de la tributación óptima y de los resultados examinados a lo largo del informe, es posible identificar distintos mecanismos mediante los cuales las disposiciones contributivas pueden modificar el comportamiento de los agentes económicos. Estas distorsiones pueden manifestarse en las decisiones de inversión, trabajo, consumo y organización empresarial, así como en la distribución de la carga contributiva entre actividades y sectores. Los siguientes ejemplos permiten ilustrar algunos de estos mecanismos y sus posibles implicaciones para la economía de Puerto Rico.

1. Tributación sobre inventarios y decisiones de almacenamiento

   El impuesto municipal sobre inventarios constituye un ejemplo de cómo una obligación contributiva puede influir sobre las decisiones operacionales de las empresas. Al gravar el valor de las mercancías almacenadas, aumenta el costo de mantener existencias, independientemente de que estas se hayan vendido o generado ganancias (véase la *sección 2.3*).

   - La distorsión: Al aumentar el costo de mantener mercancías almacenadas, el impuesto puede incentivar a las empresas a reducir sus niveles de inventario por debajo de aquellos que resultarían económicamente convenientes en su ausencia. Esta característica puede modificar las decisiones sobre compras, almacenamiento y distribución, particularmente en actividades que requieren mantener existencias para garantizar la continuidad de sus operaciones.
   - El impacto económico: Una reducción de inventarios motivada por consideraciones contributivas puede aumentar la vulnerabilidad de las cadenas de suministro ante interrupciones en el abastecimiento. Situaciones de emergencias, como las experimentadas tras el huracán María, cuando la disponibilidad de alimentos, productos de consumo esenciales, suministros médicos y materiales de construcción resulta fundamental para atender las necesidades de la población y los esfuerzos de recuperación. Aunque las dificultades de abastecimiento responden a múltiples factores, una estructura contributiva que desincentive el mantenimiento de reservas puede agravar sus consecuencias. Asimismo, el impuesto puede aumentar los costos relacionados con la adquisición y almacenamiento de materiales, con posibles efectos sobre la inversión, la construcción y el ritmo de recuperación económica.

2. Concentración de la responsabilidad contributiva

   La estructura de la contribución sobre ingresos de individuos presenta una elevada concentración de la responsabilidad contributiva entre determinados grupos de contribuyentes. Esta característica, examinada en las secciones anteriores, tiene implicaciones para la sostenibilidad fiscal y puede interactuar con otros elementos del sistema que influyen sobre las decisiones laborales y profesionales de los contribuyentes.

   - La distorsión. Los datos examinados muestran que aproximadamente el 40.1%[43] de las planillas consideradas presenta una responsabilidad contributiva de cero, mientras que los contribuyentes con ingresos superiores a $100,000, que representan alrededor del 4.2% de las planillas, generan más del 62.2% de los recaudos analizados[44]. Esencialmente se mantiene una carga contributiva desproporcional desde un nivel de ingreso relativamente bajo en comparación con EEUU (desde $61,500). Esto se agudiza luego de los $100,000 donde se ajusta la reducción contributiva de 8% al 5%.

   - El impacto económico. En particular, las diferencias en la carga contributiva pueden influir sobre las decisiones de residencia, participación laboral y organización profesional de personas con ingresos relativamente elevados, incluyendo médicos, ingenieros y otros profesionales especializados. Estas consideraciones podrían contribuir a las decisiones de emigración o relocalización de determinados contribuyentes, aunque estas responden también a oportunidades laborales, condiciones de vida y otros factores económicos. Asimismo, la disponibilidad de regímenes alternativos, como la contribución opcional para determinados ingresos por cuenta propia, puede introducir incentivos para organizar la prestación de servicios bajo estructuras contributivas distintas de aquellas aplicables a los ingresos salariales.

3. Incentivos contributivos de la Ley Núm. 60-2019 y regímenes anteriores.

   El sistema de incentivos de Puerto Rico, incluyendo los tratamientos anteriormente establecidos bajo las Leyes Núm. 20-2012 y 22-2012, contempla beneficios dirigidos a atraer capital, promover actividades de exportación y estimular la localización de determinadas inversiones y contribuyentes en la Isla. Estos mecanismos incluyen tasas preferenciales y exenciones contributivas sujetas a requisitos particulares, según el tipo de actividad, entidad o individuo elegible.

[43] El 40.1% corresponde al numero de planillas comparado con el 37.5% (18% / 48%) presentado en secciones anteriores que hace referencia al número de individuos.
[44] Dato del Departamento de Hacienda, representa el porciento de contribuciones pagadas por estos individuos del total de los recaudos de contribuciones sobre individuos.

- La distorsión. Mientras que algunas empresas y profesionales permanecen sujetos a las tasas regulares, los negocios elegibles bajo ciertos programas pueden acceder a una tasa de 4% sobre ingresos cualificados. Por su parte, los individuos acogidos a los regímenes correspondientes pueden recibir exenciones sobre las ganancias de capital, intereses y dividendos. Estas diferencias crean condiciones contributivas distintas para actividades y fuentes de ingreso que, desde una perspectiva económica, pueden presentar características comparables.
- El impacto económico. La magnitud de estas ventajas puede influir sobre las decisiones de residencia, localización empresarial e inversión. En particular, el tratamiento contributivo disponible puede convertirse en un factor determinante para seleccionar dónde desarrollar una actividad o hacia qué sectores dirigir el capital. En la medida en que las diferencias de rendimiento después de contribuciones sean suficientemente amplias, podrían favorecer inversiones en actividades incentivadas frente a otras alternativas locales que no reciben tratamientos equivalentes, aun cuando sus fundamentos productivos sean similares. En consecuencia, una disparidad contributiva amplia podría hacer que el capital de la Isla se mueva de acuerdo al sistema contributivo y no por factores del mercado.

4. Centralización de los recaudos e impuestos sobre ingresos brutos

Otra fuente potencial de distorsiones se relaciona con la estructura de las obligaciones contributivas entre los distintos niveles de gobierno, particularmente aquellas que se calculan sobre bases que no reflejan directamente la rentabilidad de las empresas. Entre ellas se encuentra la patente municipal, cuya base responde al volumen de negocios y no a la ganancia neta (véase la sección 2.3).

Esta característica puede generar diferencias entre empresas con ventas similares, pero márgenes operacionales distintos. Un negocio de alto volumen y márgenes reducidos, como un supermercado, puede enfrentar una carga relativamente mayor sobre sus ganancias que una actividad con igual volumen de ingresos y márgenes más elevados. A ello se añaden las obligaciones contributivas federales, estatales y municipales.

Estas relaciones permiten contextualizar la composición del sistema, aunque su magnitud no constituye por sí misma una medida de distorsión económica. Las posibles distorsiones surgen de las características de cada impuesto y de la manera en que sus obligaciones interactúan, particularmente cuando aumentan los costos de cumplimiento o producen diferencias en las cargas efectivas de actividad comparables.

11.4. DISTORSIONES ASOCIADAS AL DISEÑO CONTRIBUTIVO

Los mecanismos identificados anteriormente también se manifiestan en disposiciones específicas cuyo diseño puede generar diferencias en las cargas contributivas y modificar los incentivos económicos. Algunas de estas diferencias responden a tratamientos preferenciales establecidos de manera explícita, mientras que otras surgen de parámetros monetarios que permanecen sin ajustes, de la coexistencia de regímenes alternativos o de la acumulación de beneficios aplicables a determinadas actividades. Los siguientes ejemplos permiten examinar estos efectos sobre distintas categorías de contribuyentes y actividades económicas.

11.4.1. DIFERENCIA DE TRATAMIENTO ENTRE INGRESOS PASIVOS Y ACTIVOS

Una de las posibles distorsiones económicas asociadas a los sistemas contributivos surge de las diferencias en el tratamiento del ingreso según su fuente. En Puerto Rico, los ingresos pasivos, particularmente aquellos derivados del ahorro y la inversión están sujetos a tasas preferenciales en comparación con los ingresos ordinarios del trabajo. Entre estos se encuentran los intereses, dividendos, ganancias de capital a largo plazo e ingresos provenientes del arrendamiento (a largo plazo) de propiedades residenciales[45]. Como se observa en la Ilustración 45, algunas de estas fuentes de ingreso están sujetas a tasas preferenciales equivalentes a la mitad o menos de la tasa marginal máxima aplicable bajo el régimen regular.

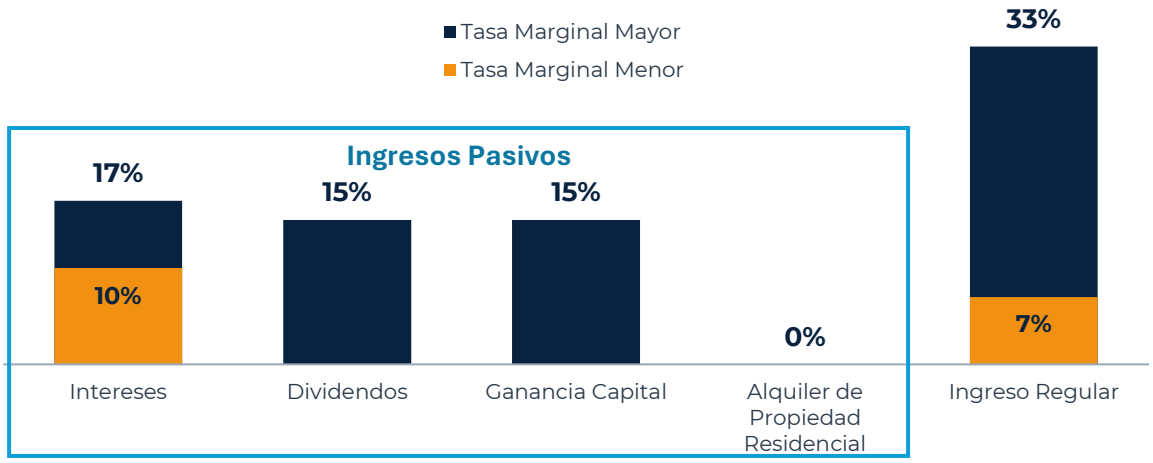
Esta diferencia plantea una consideración importante sobre la justificación económica de establecer tratamientos contributivos distintos según el origen del ingreso. Independientemente de su fuente, el ingreso proporciona capacidad adquisitiva a los contribuyentes y, al destinarse al consumo, puede estar sujetos a los mismos impuestos indirectos, como el IVU y los arbitrios. Desde esta perspectiva, amerita evaluar las implicaciones de establecer un tratamiento más uniforme entre distintas fuentes de ingreso.

Para ilustrar la magnitud de estas diferencias, se considera un escenario hipotético en el que los ingresos pasivos estuvieran sujetos a las tasas regulares de contribución sobre ingresos de individuos (7% a 33%). Bajo este supuesto, se estima que los recaudos fiscales adicionales ascenderían a aproximadamente $225 millones[46]. Esta cantidad sería suficiente para financiar una reducción aproximada de 8% en la contribución determinada bajo las tasas marginales regulares (similar al descuento de 92%).

[45] Véase la Sección 2 de la Ley Núm. 132-2010, según enmendada por la Ley Núm. 66-2025, que establece la exención de contribución sobre ingresos provenientes del arrendamiento de propiedades residenciales elegibles hasta el 31 de diciembre de 2040, excluyendo los alojamientos suplementarios a corto plazo.
[46] Departamento de Hacienda de Puerto Rico. (2025). Puerto Rico Tax Expenditure Report for Tax Year 2025: Including Tax Expenditure Cost for Years 2024–2030. https://hacienda.pr.gov/sites/default/files/prter25_12-3-24_js3_eb3_final_version.1_12.06.2024_rev_acp_june.pdf

ILUSTRACIÓN 45:

TASAS MARGINALES POR FUENTE DE INGRESO



Fuente: Departamento de Hacienda.

Las tasas preferenciales aplicables a determinados ingresos pasivos suelen justificarse como mecanismos para promover la inversión, limitar o prevenir la doble tributación y, en el caso de las ganancias de capital, compensar parcialmente los efectos de la inflación. No obstante, se debe considerar si estos tratamientos han cumplido los objetivos para los cuales fueron establecidos y si su diseño actual continúa siendo adecuado.

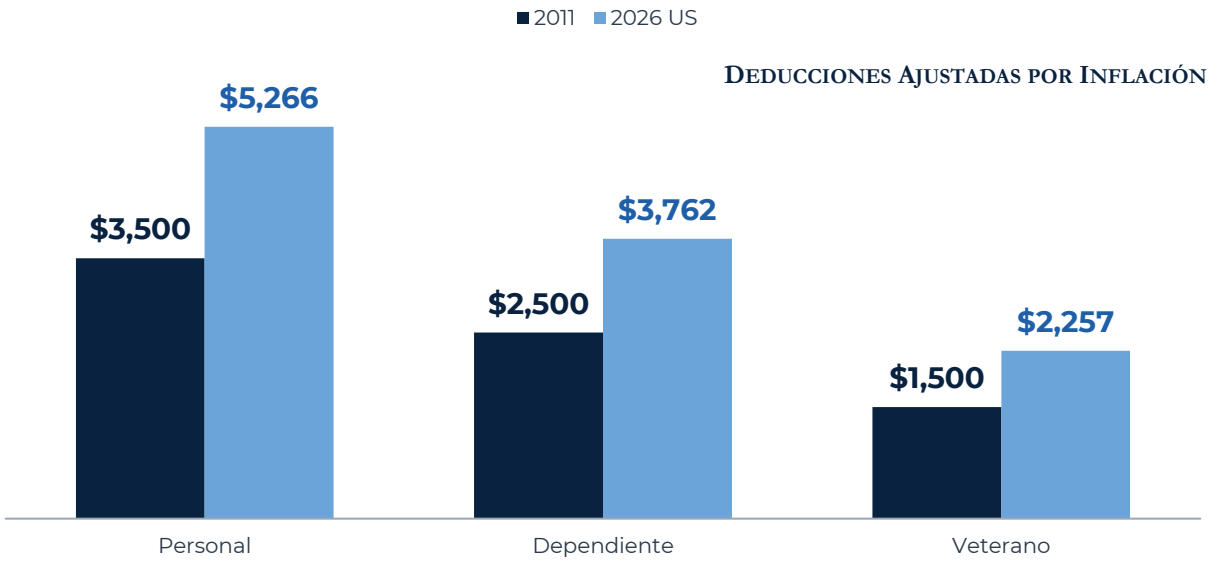
11.4.2. DEDUCCIONES ESTÁTICAS Y AUSENCIA DE AJUSTES POR INFLACIÓN

Otra fuente potencial de distorsiones se relaciona con la existencia de parámetros contributivos expresados en cantidades monetarias fijas que permanecen sin ajustes durante periodos prolongados. Cuando las deducciones, exenciones o los umbrales de ingreso no se actualizan por inflación, su valor real disminuye progresivamente, aun cuando su cuantía nominal permanezca inalterada. Por tanto, se puede considerar que este tipo de distorsión fue creada al momento de incorporarlas en el diseño del sistema contributivo. Este mecanismo puede provocar que contribuyentes cuyos ingresos aumentan únicamente para compensar el crecimiento de los precios enfrenten una carga contributiva mayor, aunque su capacidad adquisitiva no haya mejorado en términos equivalentes.

En otras jurisdicciones se utilizan mecanismos de indexación para actualizar periódicamente determinados componentes del sistema contributivo. A nivel federal, por ejemplo, el Servicio de Rentas Internas (IRS) realiza ajustes anuales por inflación a distintos parámetros de la contribución sobre ingresos. La Ilustración 46 presenta una comparación entre las deducciones personales, por dependientes y para veteranos utilizadas en Puerto Rico y sus valores ajustados por inflación hasta 2026, utilizando como referencia la evolución de los precios en Estados Unidos.

ILUSTRACIÓN 46:

DEDUCCIONES FIJAS EN PUERTO RICO



Fuente: Departamento de Hacienda, FRED St. Federal Reserve, Departamento de Trabajo y Recursos Humanos.

Como se puede apreciar, la deducción personal de $3,500 equivaldría aproximadamente a $5,266 al ajustarse por inflación, mientras que la deducción por dependiente de $2,500 alcanzaría $3,762 y la correspondiente a veteranos aumentaría de $1,500 a $2,257. Estas diferencias muestran que los montos originales han perdido una proporción importante de su poder adquisitivo y, por tanto, el alivio contributivo deseado al momento de diseñar el código contributivo ha ido perdiendo su efectividad.[47]

De igual forma, la ausencia de ajustes puede tener implicaciones para los beneficios dirigidos a familias con dependientes. Por ejemplo, una deducción de $2,500 por dependiente representa un ahorro cuya magnitud depende de la tasa marginal aplicable y de las demás disposiciones utilizadas para determinar la responsabilidad contributiva. En el escenario de una familia con ingresos de $75,000, sujeta a una tasa marginal de 33%, la deducción por una hija produciría un ahorro aproximado de $759 (luego de aplicar descuento de 8%). Para una familia sujeta a una tasa marginal de 7%, el ahorro estimado sería de aproximadamente $161. En ambos casos, la deducción es mínima cuando se consideran los cambios en los costos asociados al sostenimiento de dependientes.

[47] Otra manera de analizar el efecto de no ajustar estas deducciones es observando el salario promedio en Puerto Rico. Cuando se revisó el código contributivo por última vez en el 2011, el salario promedio era $26,678 comparado con $36,419 en el 2025.

Por consiguiente, la evaluación de las deducciones estáticas debe considerar tanto la pérdida de su valor real como las diferencias en el beneficio que reciben los contribuyentes. En ausencia de ajustes periódicos, una disposición concebida originalmente para ofrecer alivio contributivo puede perder efectividad sin que necesariamente se produzca una modificación expresa de la legislación.

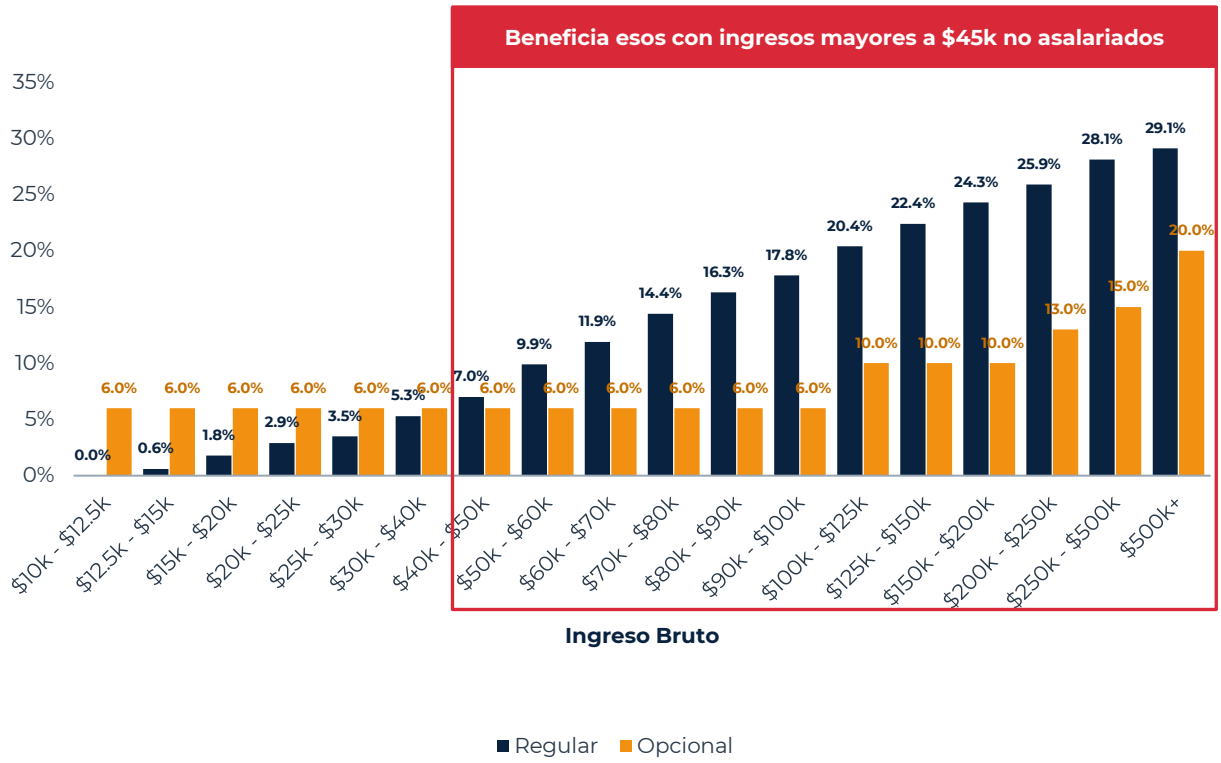
11.4.3. CONTRIBUCIÓN OPCIONAL SOBRE INGRESOS DE SERVICIOS

El sistema contributivo también contempla un régimen opcional aplicable a determinados ingresos provenientes de servicios prestados por cuenta propia. Este mecanismo (véase la sección 4.5 para el detalle) permite utilizar tasas fijas (menores a las tasas regulares) bajo ciertas condiciones de elegibilidad, incluyendo requisitos relacionados con la proporción de ingresos derivados de servicios (situados en un 80% o más). El régimen fue diseñado, entre otros propósitos, para simplificar el cumplimiento contributivo de determinados contribuyentes. A cambio de la aplicación de tasas opcionales, no se permite reclamar las deducciones ordinarias correspondientes a los ingresos sujetos a ese tratamiento.

La Ilustración 47 compara las tasas efectivas estimadas bajo ambos regímenes por nivel de ingreso bruto. Los resultados apuntan a que el régimen opcional comienza a presentar ventajas relativas para contribuyentes con ingresos superiores a aproximadamente $45,000 anuales. En niveles inferiores, la estructura regular puede resultar más favorable, dependiendo de las deducciones y disposiciones aplicables. A medida que aumenta el ingreso, la diferencia entre ambos regímenes puede ampliarse, incrementando el atractivo de la contribución opcional para los contribuyentes elegibles. Además, la posibilidad de seleccionar el tratamiento aplicable según las condiciones de cada año introduce una flexibilidad contributiva que no está disponible para quienes reciben ingresos exclusivamente salariales.

ILUSTRACIÓN 47:

TASA EFECTIVA DE CONTRIBUCIÓN SOBRE INGRESO DE INDIVIDUOS



Fuente: Departamento de Hacienda, Negociado del Censo.

11.4.4. MERCADO DE AUTOS NUEVOS

El arbitrio sobre vehículos de motor importados presenta un mecanismo similar al de deducciones estáticas (véase la sección 11.4.2), relacionado con la permanencia de parámetros monetarios que no se ajustan automáticamente por inflación. La estructura del impuesto comprende seis rangos de precios y con tasas que van desde un 10.2% a 34%. Cuando estos rangos permanecen fijos durante periodos prolongados, el crecimiento nominal de los precios puede provocar que una proporción creciente de las transacciones quede comprendida en los umbrales superiores. La Tabla 30 presenta la comparación con los rangos de los arbitrios actuales vis a vis los ajustados por inflación a precios de julio de 2026.

TABLA 30:

ARBITRIO SOBRE VEHÍCULOS IMPORTADOS[48]

ACTUAL

PRECIO DE VEHÍCULO	TASA
$ - $6,170	$638
$6,170 - $10,690	10.2%
$10,690 - $21,380	19.6%
$21,380 - $31,780	23.0%
$31,780 - $44,890	27.2%
$44,890 +	34.0%

→

AJUSTADO POR INFLACIÓN

PRECIO DE VEHÍCULO	TASA
$ - $8,727	$890
$8,727 - $15,121	10.2%
$15,121 - $30,242	19.6%
$30,242 - $44,953	23.0%
$44,953 - $63,497	27.2%
$63,497 +	34.0%

Fuente: Estimados de ABEXUS Analytics. Ajustes por inflación de Estados Unidos a julio de 2026.

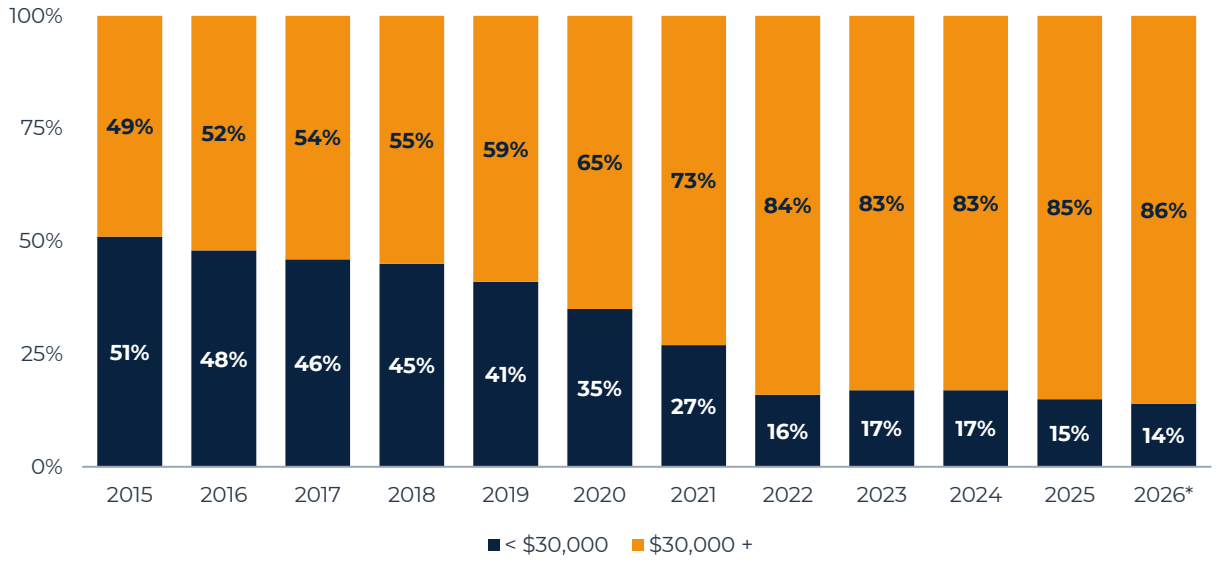
La importancia de esta estructura se aprecia al examinar el crecimiento de los precios de los vehículos nuevos (véase la Ilustración 48). En 2015, aproximadamente el 51% de los vehículos tenía precios inferiores a $30,000. Para 2026, esa proporción se había reducido a alrededor del 14%. Esto implica que una proporción creciente de vehículos queda comprendida en los tramos superiores del arbitrio. Basado en lo anterior, en cuanto a la venta de vehículos nuevos, la mayoría están sujetos a una tasa marginal de 23% o más.

El no ajustar los rangos de precio de vehículo por inflación causa que los consumidores paguen más en arbitrio. Si se utiliza el 2025 de ejemplo, se toman los vehículos nuevos vendidos en ese año y se aplican los rangos de precios del arbitrio ajustados por inflación presentados en la tabla anterior, se puede observar que los consumidores pagaron sobre $150 millones adicionales en arbitrio.

[48] Los valores se ajustaron por inflación utilizando el Índice de Precios al Consumidor (IPC) de Estados Unidos, tomando como referencia el período comprendido entre 2014 y julio de 2026, y se expresan en dólares de julio de 2026.

ILUSTRACIÓN 48:

VEHÍCULOS NUEVOS POR PRECIO[49]



*Fuente: Edmunds *Estimado de los primeros 6 meses*

La Tabla 31 ilustra este efecto mediante una comparación de los vehículos de mayor venta en Puerto Rico en 2015 y 2025. Durante este periodo, las preferencias de los consumidores se desplazaron progresivamente de los automóviles tipo sedán hacia vehículos utilitarios deportivos (SUV), particularmente de menor tamaño. Este cambio en la composición del mercado, junto con las diferencias en los precios de los vehículos, se refleja en que el precio del modelo más vendido prácticamente se duplicó entre ambos años, mientras que el arbitrio correspondiente casi se triplicó.

Esta diferencia también pone de manifiesto las implicaciones de mantener estáticos los intervalos utilizados para determinar los arbitrios. A medida que aumentan los precios de los vehículos, una proporción creciente puede quedar sujeta a tasas contributivas más elevadas, aun sin modificaciones a la estructura del impuesto.

[49] Datos del mercado de EEUU, se asume la misma distribución de precios en PR.

TABLA 31:

CAMBIO EN PREFERENCIA DE VEHÍCULOS

Indicador	2015	2025	Crecimiento
Vehículo más popular	Sedan 5 puertas	SUV pequeña	
Precio Promedio	$18,500	$40,000	116%
Arbitrio	$2,629	$7,811	197%

Fuente: Estimados de ABEXUS Analytics.

11.4.5. CONFLICTO DE INCENTIVOS APLICABLES A VEHÍCULOS

Además de la estructura general del arbitrio, el sistema contempla tratamientos preferenciales dirigidos a promover determinadas tecnologías o categorías de vehículos. Desde 2014, Puerto Rico incorpora exenciones aplicables a vehículos que utilizan fuentes alternas de energía para su impulso, incluyendo vehículos eléctricos (EV) o híbridos (*plug-in hybrid electric vehicles*, PHEV).[50]

Estas disposiciones, representan distorsiones que han generado el impacto deseado, reducir el costo de adquisición de vehículos que utilizan tecnologías alternativas y que pueden contribuir a objetivos relacionados con la eficiencia energética y la reducción de emisiones. Por otro parte, el arbitrio también establece un tratamiento especial de 10% a vehículos tipo "pickup" que tienden a consumir más combustible y tener motores menos eficientes al compararlos con "sedans" o SUV pequeñas.

Al estos dos mecanismos, por un lado, incentivar la compra de vehículos altamente eficientes como PHEV y por otro, el de vehículos que típicamente tienen la menor eficiencia en el uso de combustible, se podría argumentar que estos dos incentivos están en potencial conflicto. Es decir, aunque ambos tratamientos pueden responder a objetivos distintos, sus efectos sobre los precios relativos pueden generar incentivos que no necesariamente apuntan en la misma dirección.

La Tabla 32 compara tres versiones de un modelo SUV, incluyendo una versión de combustión interna y dos PHEV, con una *pickup* sujeta a la tasa reducida. Estas dos distorsiones subsidian vehículos altamente eficientes e ineficientes en el consumo de combustible, ambos con precios típicamente más altos que el promedio de la Isla.

[50] Ley Núm. 81 de 2 de julio de 2014, conocida como la Ley para el Fomento de los Vehículos Impulsados Mayormente por Electricidad.

TABLA 32:

COMPARACIÓN DE VEHÍCULOS EXENTOS O CON TASAS REDUCIDAS

Impuesto	Mismo modelo			Pickup
	Vehículo de gasolina	Plug-in ev	Plug-in ev	
	Mid-tier	Base	Mid-tier	Mid-tier 4x4
Precio	$44,700	$44,230	$55,120	$50,430
Arbitrio	$9,089	$8,962	$12,731	$5,043*
Exención	$ -	$ (8,962)	$ (12,731)	$ -
Precio Final	**$53,789**	**$44,230**	**$55,120**	**$55,473**

*Fuente: Estimados de ABEXUS Analytics. *Tasa especial de 10%*

Desde una perspectiva económica, se debe evaluar si los incentivos disponibles guardan coherencia con los objetivos de política pública que persiguen y si sus beneficios justifican las distorsiones que generan.

11.4.6. TRATAMIENTOS CONTRIBUTIVOS PREFERENCIALES EN EL SECTOR TURÍSTICO

La industria del turismo, específicamente la construcción de hoteles goza de varios incentivos bajo la Ley Núm. 60-2019. Entre estos mecanismos se encuentran determinados créditos contributivos asociados a inversiones en construcción o remodelación, que pueden representar entre 30% y 40% de los costos elegibles, así como tasas preferenciales de 4% para la contribución sobre ingreso. También se contemplan exenciones parciales sobre impuestos municipales (75%) y exención de arbitrios de construcción (75%) e IVU (100%).

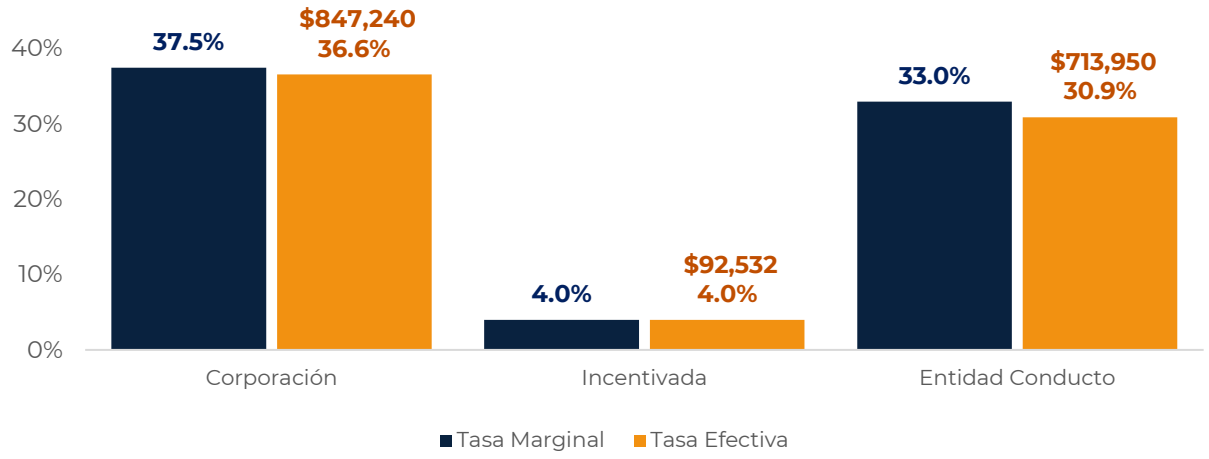
La combinación de estos beneficios puede generar diferencias significativas entre empresas incentivadas y aquellas que desarrollan sus operaciones bajo el régimen regular. En particular, los incentivos reducen tanto los costos iniciales de construcción y desarrollo como las obligaciones contributivas asociadas a las operaciones posteriores. Adicional, se debe considerar que de los gastos principales de los turistas son alimentos preparados. En el caso de PR los alimentos preparados tienen una tasa reducida de 7% de IVU (en todo PR no solo áreas turísticas) lo cual limita el beneficio fiscal para el Gobierno. Tomando todos estos aspectos esencialmente se culmina con un sector que es incentivado en casi todas las fases de su desarrollo y operación.

Esta potencial distorsión se puede observar en la Ilustración 49, que compara la responsabilidad contributiva de una entidad perteneciente a la industria de alojamiento y

servicios de alimentos (NAICS 72), con ventas brutas de entre $7 millones y $9 millones, bajo distintos regímenes contributivos. Según los estimados presentados, una corporación sujeta al régimen regular enfrentaría una responsabilidad contributiva aproximadamente nueve veces mayor que una entidad acogida al tratamiento incentivado.

ILUSTRACIÓN 49:

TASA DE CONTRIBUCIÓN SOBRE INGRESO DE UNA ENTIDAD EN LA INDUSTRIA DE ALIMENTO Y ALOJAMIENTO CON VENTAS DE $7M - $9M



Fuente: Estimados de ABEXUS Analytics.

El argumento a favor de ofrecer estas tasas incentivadas es que, dado el costo alto en la Isla, es necesario para que las industrias sean competitivas. Lo cual es cierto, como vimos anteriormente Puerto Rico tiene tasas de impuesto a ingreso corporativo mayor que las de EE UU. Y es cierto que nuestro sistema contributivo no es competitivo para atraer multinacionales ni para compañías locales que desean exportar. La pregunta que surge es, ¿el sistema contributivo de PR, es un sistema competitivo y justo para compañías locales? Si la respuesta es no, ¿por qué escoger industrias a ser beneficiadas a costo de otras?

Desde una perspectiva económica, el sistema contributivo constituye parte de las condiciones bajo las cuales compiten las empresas. Por ello, las diferencias de tratamiento deben evaluarse considerando sus efectos sobre la asignación de recursos y la competencia entre actividades comparables. Esto no supone cuestionar la necesidad de utilizar incentivos para atraer inversiones o promover industrias estratégicas. Puerto Rico, al igual que otras jurisdicciones, puede recurrir a créditos contributivos, *cash grants* y otros instrumentos de política pública para alcanzar estos objetivos. No obstante, cuando los tratamientos preferenciales no atienden las causas estructurales que afectan la competitividad, pueden añadir complejidad al sistema y generar distorsiones adicionales. Asimismo, en la medida en que reduzcan la base de recaudos, aumenta la presión fiscal sobre las actividades que permanecen sujetas al régimen regular, con implicaciones para las empresas locales, los trabajadores y los consumidores.

11.4.7. PROFESIONES INCENTIVADAS

Las diferencias en el tratamiento contributivo también pueden observarse entre profesionales que desarrollan actividades dentro de una misma industria. La Ley Núm. 14-2017 estableció un régimen dirigido a retener y atraer profesionales médicos mediante una tasa preferencial de 4% sobre determinados ingresos elegibles relacionados con el ejercicio de la profesión (ley vigente hasta el 2020). Médicos aun pueden solicitar un decreto bajo la ley 60 del 2019 pero solo si cumplen con criterios más estrictos donde se toma en consideración su especialidad y la potencial escasez de ella, así como el área geográfica donde prestaran servicios y la falta de profesionales de salud en esa área.

Su aplicación introdujo diferencias respecto de las tasas regulares que enfrentan otros contribuyentes, incluyendo médicos que no cuentan con el tratamiento preferencial y profesionales de la salud cuyas ocupaciones no están cubiertas por el mismo régimen.

La Ilustración 50 presenta un ejercicio comparativo de la responsabilidad contributiva de dos médicos con ingresos anuales de $250,000 y un profesional de enfermería con ingresos de $46,190. Bajo los supuestos del ejercicio, el médico acogido al tratamiento preferencial enfrenta una responsabilidad contributiva estimada de $9,860, frente a sobre $66,000 para otro médico con igual ingreso sujeto al régimen regular (con una tasa marginal de 33%). La diferencia alcanza aproximadamente $56,146 anuales, aun cuando ambos contribuyentes presentan el mismo ingreso en el escenario considerado. Si comparamos las tasas efectivas el médico incentivado paga un 3.9% comparado con el enfermero pagando un 7.4%

Por su parte, el profesional de enfermería, con ingresos de $46,190, con una responsabilidad estimada de sobre $3,000. Aunque los niveles de ingreso no son equivalentes, esta comparación permite ampliar el análisis hacia las diferencias en el tratamiento de ocupaciones que participan en una misma industria, contribuyen a la prestación de servicios esenciales y que, hasta cierto punto, son igualmente esenciales para la industria de la salud y el bienestar de la población.

Los incentivos dirigidos a médicos pueden responder a necesidades legítimas de retención y atracción de profesionales especializados. Sin embargo, también resulta pertinente evaluar por qué algunas ocupaciones reciben tratamientos preferenciales mientras otras, que pueden enfrentar igualmente dificultades de reclutamiento o retención, permanecen sujetas al régimen regular.

ILUSTRACIÓN 50:

CONTRIBUCIÓN SOBRE INGRESO MÉDICO Y ENFERMERO



Profesión	Médico	Médico	Enfermero
Régimen contributivo	Incentivado	Regular	Regular
Ingreso	$250,000	$250,000	$46,190
Contribución sobre ingreso	$9,860	$66,006	$3,429
Tasa marginal	*4%*	*33%*	*25%*
Tasa efectiva	*3.9%*	*26.4%*	*7.4%*

Fuente: Estimados de ABEXUS Analytics.

11.5. IMPUESTOS A LA PROPIEDAD Y SUS POSIBLES DISTORSIONES ECONÓMICAS

Las contribuciones sobre la propiedad mueble e inmueble constituyen fuentes importantes de financiamiento para los municipios de Puerto Rico. Aunque sus características generales y las diferencias entre las tasas municipales fueron examinadas en el capítulo 7, se estará profundizando en otros elementos de su diseño, particularmente los criterios de valoración, las exenciones y exoneraciones, y la proporción de los activos que permanece dentro de la base tributable.

Desde una perspectiva económica, estas características pueden generar distorsiones cuando producen diferencias en las cargas contributivas de propiedades y actividades comparables, o cuando influyen sobre las decisiones de inversión, mantenimiento y utilización de activos. De igual forma, su evaluación es medular para la sostenibilidad fiscal municipal, debido a que la amplitud de las bases tributables y la captación de los impuestos determinan la capacidad de generar recaudos para financiar los servicios públicos.

11.5.1. PROPIEDAD INMUEBLE

La propiedad inmueble en Puerto Rico está sujeta a un impuesto anual cuyas tasas varían entre municipios y fluctúan aproximadamente entre 8.03% y 12.33%. Estas tasas se aplican al valor unitario de la propiedad utilizando los precios de 1957 para determinar el impuesto que cada entidad o individuo debe pagar.

Este mecanismo difiere de aquellos utilizados en otras jurisdicciones, donde las contribuciones sobre propiedad inmueble suelen determinarse a partir de valoraciones más

directamente relacionadas con los precios corrientes. La utilización de una base histórica introduce dificultades (tanto para los tasadores como para el CRIM) para valorar construcciones y mejoras contemporáneas, particularmente cuando incorporan materiales o tecnologías que no existían en 1957.

Es sobre este sistema de precios del 1957 que se le comienzan a aplicar exenciones y exoneraciones (creando así el potencial de mayores distorsiones). En primer lugar, está la exoneración de los primeros $15,000 del valor tasado (a precios del 1957) de una propiedad si es la residencia primaria del individuo. A esto se le suman exenciones y exoneraciones otorgadas a nivel del Gobierno Central y/o los gobiernos Municipales (típicamente asociadas a industrias o entidades incentivadas)[51]. La magnitud de estas disposiciones es considerable ya que el valor de las propiedades exentas o exoneradas aumentó en más de $400 millones entre 2020 y 2025. [52] Asimismo, de aproximadamente 1.36 millones de propiedades registradas por el Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM) en 2025, cerca del 60% contaba con algún tipo de exención o exoneración, incluyendo beneficios parciales. [53]

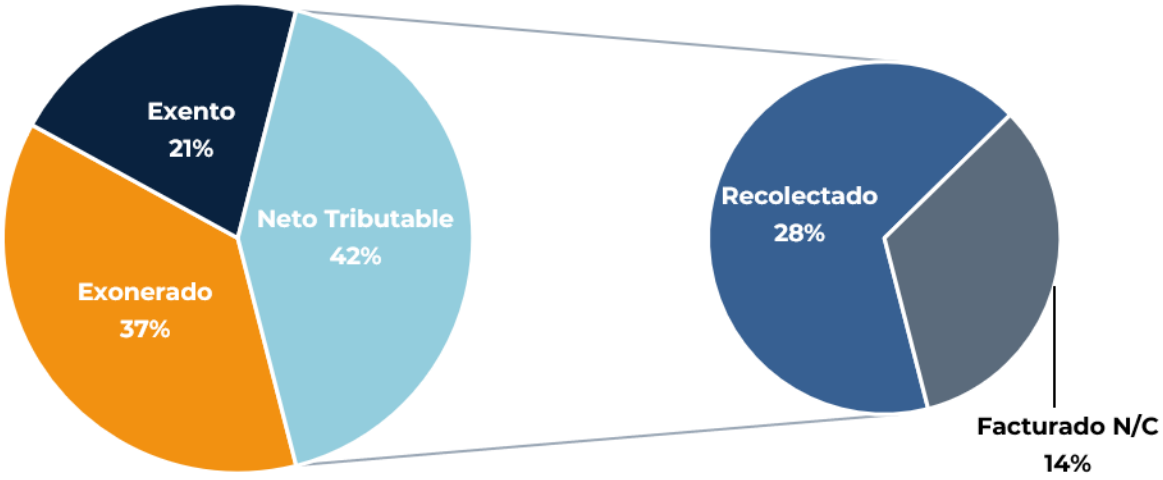
Estas disposiciones reducen la base contributiva municipal y generan diferencias en la proporción del valor de las propiedades que permanece sujeta a tributación. De acuerdo al Plan Fiscal del CRIM 2026, en el año fiscal 2025, el valor total registrado de la propiedad inmueble en Puerto Rico superó los $19,935 millones, de los cuales aproximadamente $8,268 millones, equivalentes al 42%, se clasificaron como tributables. Por su parte, el CRIM facturó alrededor de $829.5 millones por concepto de contribución sobre propiedad inmueble. Sin embargo, el estimado de recaudos para ese año alcanzó aproximadamente $557.3 millones, equivalente a dos terceras partes del monto facturado.

En otras palabras, las exenciones y exoneraciones reducen la base sujeta al impuesto sobre la propiedad inmueble al 42% del valor total de las propiedades. Si a ello se añade una tasa de captación cercana a dos terceras partes, se estima que la recaudación efectiva equivale a aproximadamente el 28% del valor total de la propiedad inmueble en Puerto Rico (véase la Ilustración 51).

[51] Negocios con decretos bajo antiguas leyes como 135-1997, 73-2008 tienen exención de hasta 90% sobre impuestos municipales y decretos bajo ley 60-2019 la exención es de un 60%. Adicional a esto los Municipios pueden otorgar exenciones o exoneraciones adicionales.
[52] Estimado del Plan Fiscal Certificado del CRIM 2026-2031
[53] Esto incluye la exoneración de los primeros $15,000 en la residencia primaria.

ILUSTRACIÓN 51:

VALOR DE LA PROPIEDAD INMUEBLE EN PUERTO RICO EN EL 2025 POR TRATO CONTRIBUTIVO



*Fuente: Plan Fiscal CRIM 2026, ABEXUS Analytics. *Precios de 1957*

11.5.1.1. Impacto a Nivel Municipal

Como se estableció anteriormente, la exoneración residencial aplicable a la propiedad inmueble corresponde a los primeros $15,000 del valor tasado a precios de 1957 para residencias principales. Dado que las características y valoraciones de las propiedades varían entre áreas, este beneficio tiene efectos diferentes sobre la base tributable de cada municipio. La Ilustración 52 presenta el porcentaje del valor de la propiedad inmueble clasificado como tributable por municipio. Como se puede apreciar, en distintos municipios del centro y sur de Puerto Rico menos del 40% del valor registrado permanece sujeto al impuesto. En contraste, Culebra, Guaynabo, San Juan, Vieques y Dorado presentan algunas de las proporciones tributables más elevadas.

Además de estas diferencias en la base contributiva, los municipios presentan distintos niveles de captación por concepto de impuesto sobre la propiedad inmueble. La Ilustración 53 muestra cómo la proporción de impuestos efectivamente recaudados varía entre municipios, solamente cuatro municipios alcanzan una relación combinada igual o superior al 40% del valor de las propiedades pagando contribuciones sobre propiedad inmueble.

ILUSTRACIÓN 52 : PORCIENTO DEL VALOR DE LA PROPIEDAD INMUEBLE TRIBUTABLE POR MUNICIPIO

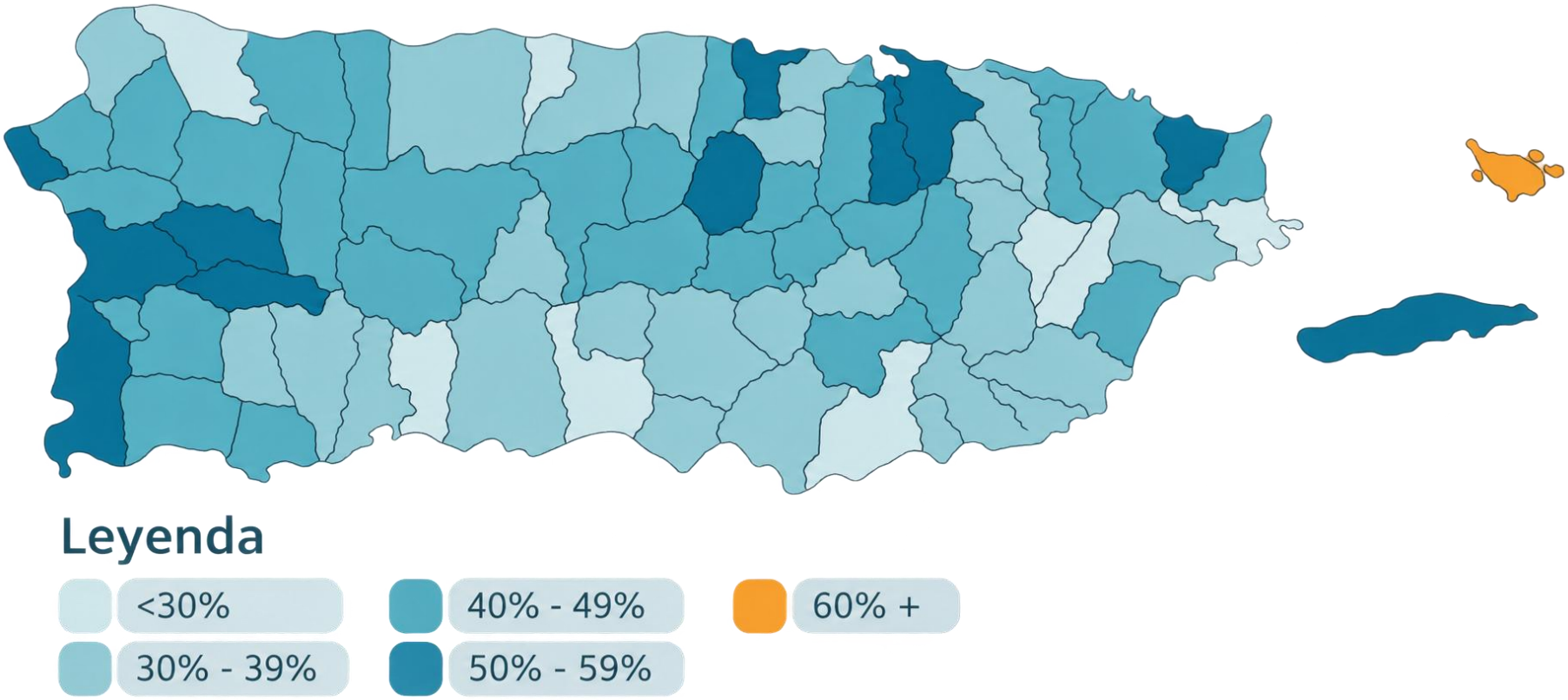
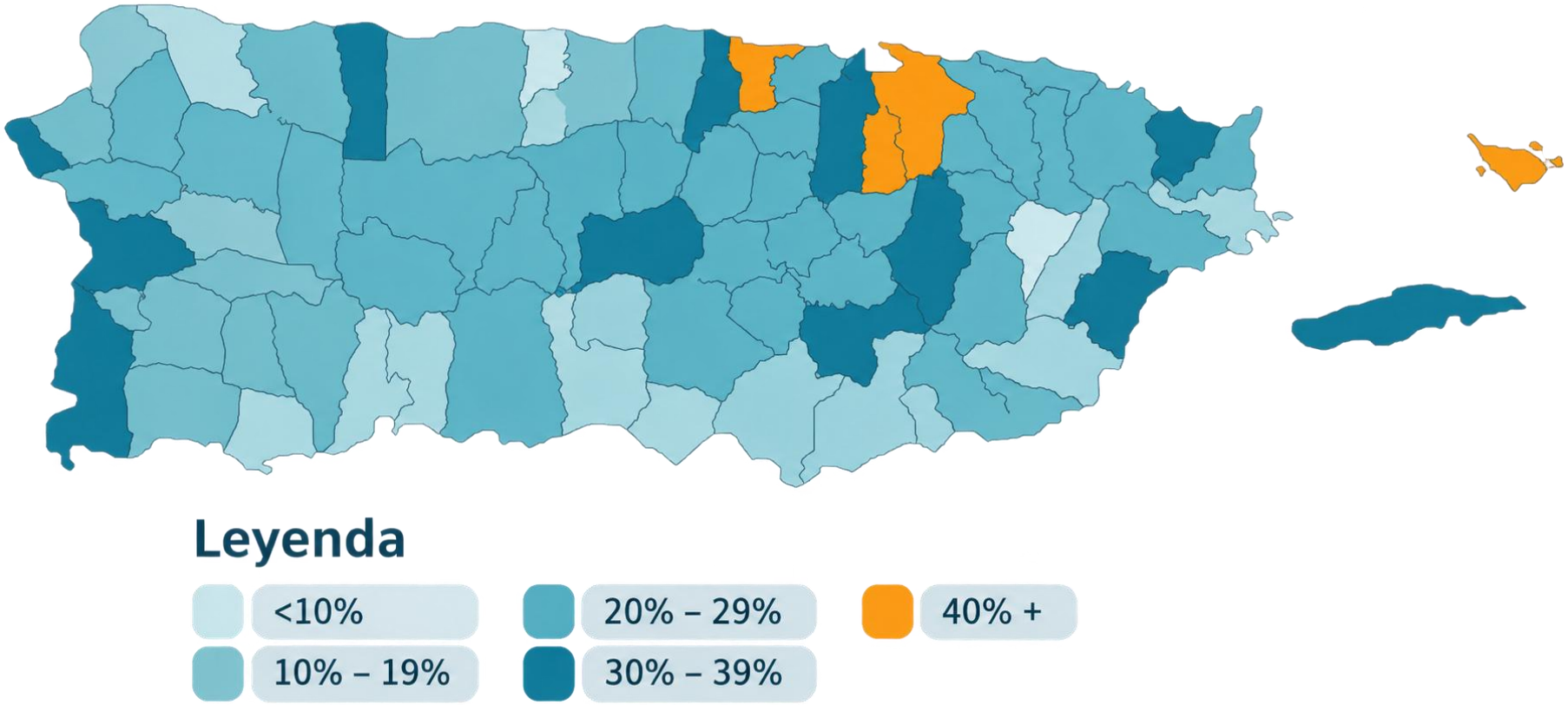


ILUSTRACIÓN 53 : PORCIENTO DEL VALOR DE LA PROPIEDAD INMUEBLE FACTURADO Y RECOLECTADO POR MUNICIPIO



11.5.2. DISTORSIONES DEL IMPUESTO SOBRE LA PROPIEDAD

Las características del sistema de valoración a precios de 1957 y de la exoneración residencial de $15,000, examinadas anteriormente (véanse las secciones 7.2 y 11.5.1), pueden generar diferencias importantes en las cargas contributivas de las propiedades. Para ilustrar sus posibles efectos, la Tabla 33 compara dos apartamentos vendidos durante 2024 en el municipio de Guaynabo. Ambos se consideran residencias principales y reciben la misma exoneración sobre su valor tasado a precios de 1957.

TABLA 33:

DISTORSIÓN DE TASACIÓN Y EXONERACIÓN EN APARTAMENTOS DE GUAYNABO

Apartamento #1		
Valores	**1957**	**2024**
Valor Total	$22,867	$420,000
Exoneración	$15,000	$275,506
% Exoneración	65.6%	65.6%
Valor Tributable	$7,867	$144,494
Impuesto Propiedad Inmueble	**$793**	**$793**
Tasa sobre Valor Tributable	10.08%	0.55%
Tasa sobre Valor Total	3.5%	0.2%

Apartamento #2		
Valores	**1957**	**2024**
Valor Total	$19,900	$190,000
Exoneración	$15,000	$143,216
% Exoneración	75.4%	75.4%
Valor Tributable	$4,900	$46,784
Impuesto Propiedad Inmueble	**$494**	**$494**
Tasa sobre Valor Tributable	10.08%	1.06%
Tasa sobre Valor Total	2.5%	0.3%

Fuente: Catastro Digital CRIM, Estimados ABEXUS Analytics

Como se puede apreciar, la exoneración de $15,000 representa aproximadamente el 65.6% del valor contributivo del apartamento #1, mientras que en el segundo equivale al 75.4%. Al relacionar estas proporciones con sus respectivos precios de venta en 2024, de $420,000 y $190,000, el valor equivalente de la exoneración ascendería a aproximadamente $275,506 y $143,216, respectivamente. Por tanto, un beneficio nominalmente idéntico sobre la base histórica representa valores económicos distintos cuando se compara con los precios corrientes de las propiedades. Como resultado, el apartamento número 2 enfrenta una tasa efectiva estimada de 0.3%, superior al 0.2% correspondiente al apartamento número 1.

Estas diferencias evidencian cómo el sistema de valoración puede desvincular la contribución sobre la propiedad inmueble de su valor de mercado. En consecuencia, algunas propiedades pueden enfrentar una responsabilidad contributiva mientras otras, de mayor valor económico, permanecen exentas. Estas condiciones también tienen implicaciones para la capacidad recaudatoria municipal. Como muestra la Ilustración 51, durante 2025 solamente el 42% del valor de la propiedad inmueble se consideró tributable.

11.5.3. PROPIEDAD MUEBLE

El impuesto sobre la propiedad mueble en Puerto Rico se aplica a los activos tangibles utilizados para las operaciones de los negocios, incluyendo maquinaria, equipos,

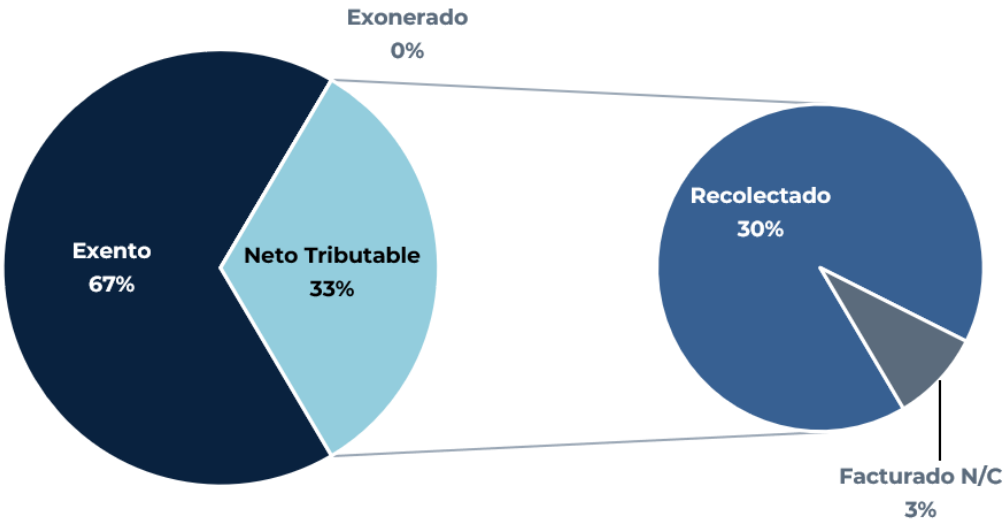
computadoras, herramientas e inventarios (excluyendo los bienes personales de uso doméstico). Sus tasas fluctúan aproximadamente entre 6% y 10.5%, dependiendo del municipio (véase la Ilustración 20), y se aplican sobre el valor en libros de los activos, determinado a partir de su costo de adquisición y los ajustes por depreciación correspondientes.

En el caso del impuesto sobre los inventarios, la base se determina utilizando el valor promedio mensual del inventario en el pasado año. Este componente forma parte de los recaudos sobre propiedad mueble administrada por el CRIM. Durante el año fiscal 2025, el CRIM reportó aproximadamente $548 millones facturados por concepto de contribución sobre propiedad mueble. De esta cantidad, alrededor del 56.5%, equivalente a más de $300 millones, correspondió al impuesto sobre inventarios.

Al igual que en la propiedad inmueble, las exenciones y exoneraciones erosionan considerablemente la base contributiva. Del valor total de propiedad mueble registrado durante 2025, solamente el 32.5% permaneció sujeto al impuesto. No obstante, la captación sobre las contribuciones facturadas supera el 90%, una proporción mayor que la observada para la propiedad inmueble. Al relacionar ambos indicadores, se obtiene que solo un 30% del valor de la propiedad mueble en Puerto Rico paga el impuesto (véase la Ilustración 54).

ILUSTRACIÓN 54 :

VALOR DE LA PROPIEDAD MUEBLE EN 2025 POR TRATO CONTRIBUTIVO



Fuente: Plan Fiscal CRIM 2026, Estimados ABEXUS Analytics

Esta concentración constituye un tema recurrente en el análisis del sistema contributivo de Puerto Rico, donde aproximadamente un tercio de la población de 15 años o más genera responsabilidad contributiva positiva sobre sus ingresos, mientras que la recaudación

efectiva del impuesto sobre la propiedad equivale a cerca del 28% del valor total de la propiedad inmueble y al 30% de la propiedad mueble.

11.5.4.EXENCIONES Y EXONERACIONES EN LOS IMPUESTOS A LA PROPIEDAD

Una manera de entender la magnitud de la diferencia entre el valor de la propiedad tributable y la exonerada o exenta es considerar qué ocurriría en el caso que se reduzca las exoneraciones. Al reducir las exoneraciones y/o exenciones en el valor de la propiedad inmueble tendría el efecto de aumentar el valor tributable.

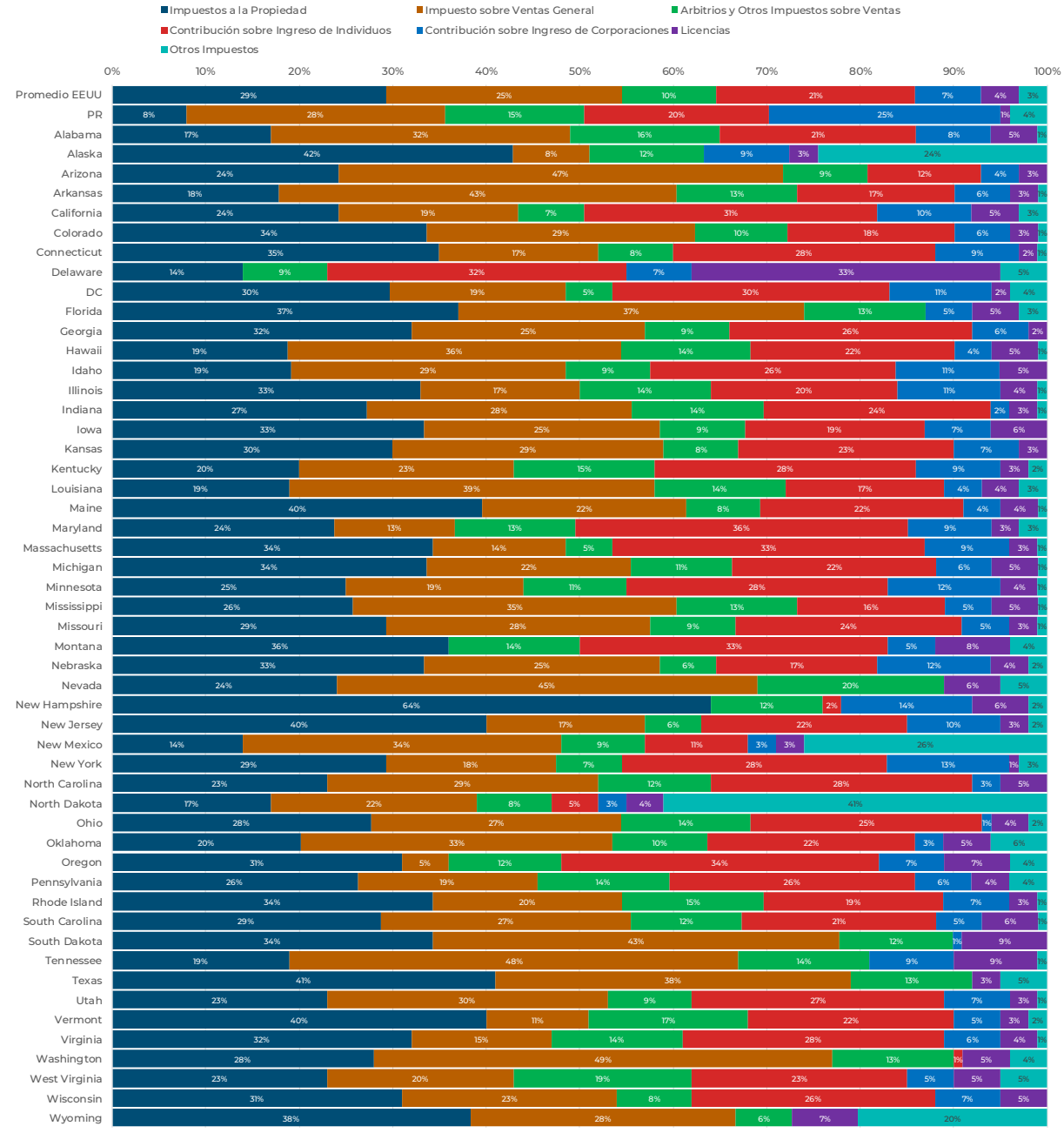
De aumentar el valor tributable de las propiedades, actualmente es 42% del total del valor de la propiedad inmueble, a 64% del valor total de la propiedad inmueble se generarían suficientes ingresos fiscales para eliminar la totalidad del impuesto al inventario y mantener los recaudos fiscales neutrales. Esto es sin hacer ningún otro ajuste en la captación del impuesto, ningún cambio en la tasa y manteniendo los valores de la propiedad inmueble a precios del 1957.

Claro esto tendría el efecto de transferir la carga contributiva de negocios a individuos, lo cual no es la intención del ejercicio. El propósito es cuantificar la magnitud del costo fiscal asociado a las numerosas exoneraciones y exenciones aplicables a la propiedad mueble e inmueble, las cuales pueden dificultar la implementación de modificaciones a estos impuestos. Cualquier reforma contributiva debe considerar el impacto a los negocios y a los hogares de mantener un sistema de impuesto que exime cerca del 58% de la propiedad inmueble (a precios del 1957) y más del 66% de la propiedad mueble.

Una manera de visualizar lo atípico que es nuestro impuesto sobre la propiedad es comparándolo con los estados. Si comparamos los recaudos fiscales de Puerto Rico por fuente con los 50 estados[54] y D.C., observamos que Puerto Rico genera la menor cantidad de ingreso fiscal del impuesto a la propiedad, tan solo un 8%. El promedio de EE. UU. es de 29% con múltiples estados superando el 40%. De hecho, el sistema contributivo se distingue por dos datos claves, se genera la proporción más alta de ingresos fiscales que provienen de contribuciones sobre ingreso de corporaciones y la proporción más baja de ingresos fiscales asociados al impuesto sobre la propiedad.

[54] Se utilizan datos del Negociado del Censo "*State and Local Government Finances*", del Departamento de Hacienda de PR y del Plan Fiscal del CRIM para el año 2024 (en el caso de PR es año fiscal).

ILUSTRACIÓN 55 – INGRESOS FISCALES POR FUENTE 2024



Fuente: Negociado del Censo "State and Local Government Finances". Departamento de Hacienda de PR.

12

Simpleza contributiva y equidad



12. Simpleza contributiva y equidad

La importancia de reducir las distorsiones del sistema contributivo no responde únicamente a su efecto inmediato sobre una empresa, un trabajador o una decisión de inversión. Muchas de estas distorsiones generan costos que se repiten año tras año y, por tanto, se acumulan a través del tiempo. Una diferencia en tasas puede alterar una decisión de inversión; un impuesto sobre un insumo puede aumentar permanentemente el costo de producción; una estructura compleja puede exigir recursos recurrentes de cumplimiento; y un tratamiento preferencial puede continuar desviando capital hacia una actividad particular durante décadas. Aun cuando el costo de cada distorsión parezca limitado de manera aislada, su persistencia puede traducirse en menor inversión, menor productividad, una asignación menos eficiente de recursos y una pérdida acumulativa de capacidad económica.

Por esta razón, una reforma contributiva orientada al desarrollo económico debe procurar reducir aquellas características del sistema que alteran innecesariamente las decisiones de hogares y empresas. El objetivo, sin embargo, no debe ser alcanzar una neutralidad absoluta. Todo sistema contributivo necesariamente modifica incentivos, y algunas de esas modificaciones responden a objetivos públicos legítimos, como redistribuir ingresos, apoyar la participación laboral, corregir externalidades o proteger determinados niveles de ingreso. La pregunta relevante no es, por tanto, si una disposición genera alguna distorsión, sino si el beneficio económico o social que persigue justifica el costo que introduce.

Una de las respuestas más frecuentes ante un sistema altamente distorsionado es la simplificación. Reducir tasas, eliminar excepciones, ampliar bases, disminuir el número de regímenes y establecer reglas más uniformes puede reducir costos de cumplimiento, facilitar la administración contributiva y disminuir las oportunidades para que las decisiones económicas se organicen alrededor del tratamiento fiscal. En términos generales, un sistema más sencillo también tiende a ser más transparente y predecible.

No obstante, la simplicidad no puede convertirse en un objetivo independiente de las circunstancias socioeconómicas de la jurisdicción. El diseño contributivo debe considerar simultáneamente la eficiencia económica, la suficiencia recaudatoria, la equidad y la viabilidad administrativa del sistema. Una estructura que resulte sencilla desde el punto de vista administrativo puede producir resultados distributivos incompatibles con las características económicas de la población a la que aplica.

Este aspecto adquiere particular relevancia en Puerto Rico. Una proporción considerable de los contribuyentes se encuentra en la parte baja de la distribución de ingresos. En 2023, cerca de seis de cada diez planillas de individuos reportaron ingresos de hasta $25,000, mientras que ese grupo representó menos de una quinta parte del ingreso bruto ajustado total. Esta distribución limita la posibilidad de evaluar reformas exclusivamente a partir del criterio de

simplificación. Una tasa uniforme de contribución sobre ingresos podría simplificar significativamente el sistema, pero también podría trasladar una mayor proporción de la carga contributiva hacia hogares con menor capacidad económica si no se acompaña de exenciones, créditos u otros mecanismos compensatorios.

Esta realidad también puede analizarse a la luz de la Ley de Engel, un principio ampliamente reconocido en economía que establece que, a medida que aumenta el ingreso de un hogar, la proporción de ese ingreso destinada a alimentos tiende a disminuir, aun cuando el gasto total en alimentos pueda aumentar. Este principio tiene implicaciones para el diseño contributivo, ya que los hogares de menores ingresos destinan una mayor proporción de sus recursos a necesidades básicas y cuentan con menor capacidad para absorber cargas contributivas adicionales sin afectar su consumo esencial. Por ello, estructuras contributivas aparentemente simples o uniformes pueden producir efectos económicos muy distintos entre hogares de diferentes niveles de ingreso.

El mismo principio ayuda a explicar por qué los impuestos al consumo deben evaluarse con especial cuidado. Cuando una proporción mayor del ingreso de los hogares de menores recursos se destina al consumo corriente, una contribución uniforme sobre bienes y servicios puede representar una carga efectiva mayor como proporción del ingreso disponible para esos hogares. En consecuencia, la simplicidad de una tasa uniforme no necesariamente implica neutralidad distributiva. La estructura de exenciones, créditos y tratamientos aplicables a determinados bienes esenciales puede responder precisamente al objetivo de moderar estos efectos regresivos.

Por ello, la simplificación debe coexistir con los principios de equidad vertical y horizontal. La equidad vertical reconoce que contribuyentes con distintas capacidades económicas pueden razonablemente enfrentar cargas diferentes. La equidad horizontal, por su parte, procura que contribuyentes con capacidad económica comparable enfrenten tratamientos similares. Ambos principios son importantes para evaluar una reforma: simplificar no debe significar ignorar diferencias sustantivas en capacidad económica, pero tampoco debe justificar que contribuyentes o empresas económicamente similares enfrenten cargas radicalmente distintas simplemente por su clasificación, forma jurídica o acceso a un régimen preferencial.

La progresividad constituye un buen ejemplo. Desde una perspectiva estrictamente neutral, una estructura progresiva altera el rendimiento marginal de generar ingreso adicional y, por tanto, puede afectar determinadas decisiones económicas. Sin embargo, esa distorsión puede ser deliberada y socialmente justificada por objetivos distributivos y de capacidad de pago. En otras palabras, no todas las desviaciones de un sistema completamente uniforme deben eliminarse. Algunas pueden preservarse cuando responden a objetivos claramente definidos y cuando su diseño procura minimizar efectos económicos adversos.

El problema surge cuando el sistema acumula distorsiones que no responden claramente a esos objetivos o que exceden lo necesario para alcanzarlos. Tasas diferenciadas sin una justificación económica clara, impuestos sobre insumos productivos, saltos abruptos entre tramos, diferencias significativas entre formas jurídicas, parámetros que pierden relevancia con el tiempo, tratamientos preferenciales superpuestos y reglas que aumentan los costos de cumplimiento pueden generar pérdidas de eficiencia sin producir un beneficio social equivalente.

El objetivo final debe ser un sistema en el que las diferencias contributivas sean excepciones justificadas y no la característica dominante de la estructura. Esto implica reducir las diferencias que alteran innecesariamente las decisiones de inversión, trabajo, consumo y organización empresarial, mientras se preservan aquellas disposiciones necesarias para lograr objetivos distributivos y sociales.

En ese sentido, una reforma exitosa para Puerto Rico no necesariamente será la que tenga menos tasas, menos créditos o menos disposiciones. Será aquella que logre recaudar los recursos necesarios con la menor interferencia posible sobre las decisiones económicas, manteniendo al mismo tiempo un grado de progresividad y equidad consistente con la realidad socioeconómica de la Isla.

La meta, por tanto, no se limita a lograr un sistema más simple. Debe ser un sistema más simple donde también sea posible mayor neutralidad y progresividad donde sea necesario. Ese balance entre eficiencia, simplicidad y equidad constituye el criterio más importante para transformar el diagnóstico de las distorsiones contributivas en una agenda coherente de reforma.

Es importante recordar que el hecho de que un impuesto o una exención cree una distorsión no quiere decir que automáticamente es negativa. De hecho, las distorsiones presentadas anteriormente pueden ser negativas o positivas dependiendo de si el efecto generado era el previsto.

Estas características plantean retos importantes para la sostenibilidad del sistema contributivo. Como se examinó anteriormente, la responsabilidad contributiva sobre ingresos de individuos se concentra en una proporción relativamente reducida de la población. Una situación similar se observa en los impuestos sobre la propiedad, donde se estima que la recaudación efectiva equivale aproximadamente al 28% del valor total de la propiedad inmueble y al 30% del valor de la propiedad mueble. Esta característica se debe invertir y cualquier consideración de cambio sistémico debe mantener aspectos de progresividad, mientras se expande la base contributiva.

Una conclusión clave del análisis anterior es que dada la cantidad de distorsiones que hay a través de todo el sistema contributivo, y la interacción que tienen estas distorsiones, es necesario que cualquier reforma propuesta sea sustantiva y que toque todas las áreas del

sistema contributivo, arbitrios, contribuciones sobre ingreso, impuesto a la propiedad e IVU. De lo contrario se puede terminar en un sistema menos progresivo que agrava o concentra aún más la carga contributiva.

Tomando esto en consideración hay otros dos temas claves que se deben tener en cuenta en cualquier reforma. En primer lugar, cualquier cambio en el sistema contributivo debe venir acompañado de un periodo de transición. Esto va a permitir que individuos y negocios tengan estabilidad y puedan prepararse para entender los cambios del nuevo sistema.

Segundo, de no implementar ninguna medida que atienda la tendencia demográfica, la base contributiva actual no será suficiente para poder cubrir el aumento en gastos del Gobierno para ofrecer servicios a personas de la tercera edad y retirados. Esto significaría la necesidad de aumentar impuestos o expandir la base contributiva a base de ingresos que hoy día están exentos como, ingresos asociados a retiro y a bienes y servicios como medicamentos y alimentos.

A continuación, se presenta un resumen de los hallazgos, así como consideraciones claves para el desarrollo de cualquier modificación al sistema contributivo por tipo de impuesto.

TABLA 34 – IMPUESTO SOBRE LA PROPIEDAD

Hallazgos	Consideraciones para una Reforma
El utilizar precios y costos de 1957 para tasar una propiedad crea distorsiones donde propiedades similares se le asignan valores distintos. Esta variación en el valor de la propiedad afecta el impuesto que se va a pagar y crea situaciones donde propiedades con el mismo valor a precios corrientes tengan cargas contributivas muy distintas.	De las primeras áreas que se debe atender la valorización de la propiedad inmueble. Se debe evaluar si utilizar el precio de venta o precios corrientes que se actualicen periódicamente. Esto permite que el impuesto refleje el mercado actual y permite que los actores económicos entiendan como se aplica.
Es fundamental en cualquier sistema contributivo que los actores económicos entiendan cómo funcionan y se aplican los impuestos. Tener un sistema donde los valores e impuestos asociados se aplican de manera inconsistente genera incertidumbre.	
El uso de exenciones para impuestos de propiedad en Puerto Rico es atípico en el contexto de EE.UU. En varios estados son fijas y menores a $100,000	Se debe considerar cambiar la exoneración de los primeros $15,000 a precios del 1957 y comenzar una transición a una exoneración según el por ciento del valor de tasación o un valor fijo ($150,000 por ejemplo) que se revise anualmente. Otra opción puede ser el valor para cualificar para FHA como el valor de la exoneración.
Puerto Rico genera la proporción menor de ingresos fiscales del impuesto a la propiedad (8% P.R. vs 29% EE.UU.)	
La recaudación efectiva del impuesto sobre la propiedad inmueble equivale aproximadamente al 28% del valor total registrado, mientras que en el caso de la propiedad mueble esta proporción se aproxima al 30%	Se debe evaluar la estructura de exenciones y exoneraciones aplicables a la propiedad inmueble con el propósito de ampliar la base contributiva y reducir las diferencias en el tratamiento de propiedades comparables. Cualquier modificación debe procurar preservar criterios de progresividad y capacidad de pago, al tiempo que aumenta la proporción del valor de la propiedad sujeto a contribución.
El impuesto al inventario es una distorsión que afecta la capacidad de la Isla para enfrentar emergencias al añadir un costo sobre el inventario. Más aún, el uso de zonas de libre comercio y decretos para reducir la carga contributiva significa que los negocios más pequeños terminan siendo los más susceptibles a este impuesto.	Se debe evaluar otorgar mayor autonomía a los municipios para determinar cómo atender el impuesto al inventario, así como las tasas aplicables los impuestos sobre la propiedad. Cada municipio enfrenta una realidad económica distinta, desarrollar una solución "*one size fits all*" va a posicionar a unos municipios mejor que a otros. Una opción que se puede explorar es la tributación por promedio de costo de bienes vendidos a una tasa reducida enter .5% y 1% sin exoneración.

TABLA 35 – IMPUESTOS SOBRE VENTA Y OTROS ARBITRIOS

Impuesto	Hallazgos	Consideraciones para una Reforma
IVU	La cantidad de exenciones, así como la magnitud de su costo fiscal amplifica las distorsiones creadas por el IVU. De acuerdo con el TER estas distorsiones conllevan un costo fiscal que supera los $3,700 millones anuales.	Se debe explorar alternativas contributivas al IVU que mejoren la captación y reduzcan las distorsiones económicas para los negocios y los hogares. Esto puede conllevar estudiar otros impuestos como el IVA o ampliar la base y reducir la tasa del impuesto actual.
	Sobre 40% de los recaudos del IVU están asociados al consumo de negocios. Esto incluye el 4% del B2B así como otros bienes y servicios que negocios tienen que pagar. Parte del impuesto puede trasladarse a los precios finales (entre 0.4% y 1.6% del consumo, según los rangos de traslado examinados).	Cualquier expansión de la base del IVU debe ser acompañado de una reducción en la tasa general del impuesto.
Arbitrio sobre Vehículos de Motor	Las exenciones y tasas especiales en los arbitrios de los vehículos crean distorsiones en el mercado de autos nuevos que generan poco beneficio económico. Particularmente cuando se considera que este trato especial se aplica a vehículos que típicamente tienen un valor más alto del promedio.	Se deben actualizar las tasas de los vehículos de motor a base de los precios que los consumidores enfrentan hoy.
	El no revisar el arbitrio sobre los vehículos por inflación ha llevado que cada vez más los vehículos estén sujetos a tasas más altas del arbitrio. Este movimiento de renglón o "*bracket creep*" penaliza los consumidores al reducir su capacidad de compra.	El arbitrio debe mantener una estructura progresiva con una tasa alta a vehículos de lujo a cambio de eliminar exenciones y reducir la tasa para la mayoría de los vehículos utilizados en el mercado. Igualmente se debe reducir la cantidad de renglones y simplificar el arbitrio.
	Bajo el sistema actual los primeros 3 renglones de precio casi no son utilizados. El sistema esencialmente perdió su progresividad.	Ejemplo: una tasa de 15% para vehículos menores a $65k, vehículos mayores a $65k están sujetos a una tasa de 30%. (de manera progresiva y escalonada no sobre la totalidad del valor). Ambulancias, trucks y vehículos especializados tendrían tasas distintas.

TABLA 36 – CONTRIBUCIÓN SOBRE INGRESO DE LAS CORPORACIONES

Hallazgos	Consideraciones para una Reforma
Las corporaciones enfrentan múltiples sistemas contributivos paralelos que añaden complejidad y recompensa la planificación contributiva y no la productividad o la inversión. Una corporación en la Isla puede tener una tasa que varía de 4% - 37.5%.	Se debe expandir la base, limitando las tasas especiales, incentivos y decretos y aplicar una tasa fija a todos los negocios. Esta tasa debe ser menor que la que se refleja en EE.UU. y competitiva con jurisdicciones con las que competimos (Irlanda y Singapur).
El sistema de contribución para corporaciones combina una tasa fija "flat" con un sistema progresivo escalonado.	
Puerto Rico tiene la tasa más alta de contribuciones sobre ingreso de corporaciones en EE.UU. inclusive luego de considerar las contribuciones estatales y federales	Mantener una tasa contributiva a corporaciones que supera la tasa federal de EE.UU. limita el atractivo de una Isla que se promueve como una jurisdicción con acceso al mercado de EE.UU. sin estar sujeto a impuestos federales.
Se debe crear condiciones iguales para los negocios independiente de la industria en que operan. El uso de decretos e incentivos crea un sistema donde corporaciones que operan exclusivamente en la Isla y ofrecen servicios locales son penalizadas en términos contributivos. Esto afecta principalmente Pymes como supermercados, farmacias, tiendas de ventas al detal, y otros sectores fuera de manufactura o turismo que ofrecen bienes y servicios en la Isla.	Promover un sistema de trato igual a todas las corporaciones mejora la competitividad de la Isla y promueve la creación de negocios. Se puede explorar las contribuciones a corporaciones en otras jurisdicciones que tienen tasas fijas de 12.5% (Irlanda) hasta un 17% (Singapur) para todos los negocios independiente de la industria. Estas jurisdicciones ofrecen incentivos para compañías en sus primeros años de operación, pero por un tiempo limitado.[55] Esto no significa la eliminación de incentivos por industrias, simplemente utilizar otros mecanismos como *cash grants*, créditos contributivos u otros.

[55] Las tasas corporativas utilizadas como referencia internacional deben considerarse en el contexto de la implementación del impuesto mínimo global del Pilar Dos de la OCDE, que establece una tasa efectiva mínima de 15% para determinados grupos multinacionales con ingresos consolidados de al menos €750 millones. Aunque Irlanda mantiene su tasa general de 12.5%, las entidades comprendidas en este régimen están sujetas a sus disposiciones.

TABLA 37 – CONTRIBUCIÓN SOBRE INGRESO DE INDIVIDUOS

Hallazgos	Consideraciones para una Reforma
El alto nivel de exenciones y exclusiones de ingreso crea una gran disparidad en la carga contributiva de acuerdo a la fuente del ingreso, la edad o inclusive la profesión del individuo.	Se debe analizar si estandarizar la tasa entre todos los ingresos pasivos, ganancia capital, intereses, dividendos y alquiler de residencia. Esto se puede hacer implementando una exención general sobre los primeros $15k-$20k y luego una tasa fija. Ejemplo, aplicar la misma tasa fija que se proponga para las corporaciones.
Los ingresos fiscales de contribuciones sobre ingreso de individuos están concentrados en cerca de 1/3 de la población de Puerto Rico.	Simplificar el sistema contributivo reduciendo la cantidad de renglones de ingreso, deducciones, y una reducción en las tasas. Medidas que buscan simplificar el sistema incluyen incorporar la deducción personal (eliminada en EE.UU.) directamente en los renglones.
La existencia de múltiples sistemas contributivos crea distorsiones y promueve la planificación contributiva y no la actividad económica.	
La tendencia demográfica de la Isla se espera que lleve a una reducción en población consistente a través de los próximos 20 años. Esta reducción afectará principalmente los renglones de edad más jóvenes lo cual limitará aún más la fuerza laboral y por consecuente los ingresos fiscales en un momento que aumentará la demanda de servicios para personas de la tercera edad.	Jurisdicciones como Singapur han implementado medidas de transferencias automáticas directamente a las cuentas de ahorro para la educación de menores. Puerto Rico podría implementar un programa similar con el de ahorro para menores que recién se instauró a nivel federal.
	Dada la tendencia a tener niños más tarde en la vida se deben desarrollar medidas para incentivar que hogares puedan sobrellevar la carga adicional que implica el cuidado infantil. Medidas similares también han sido implementadas en Singapur para promover la creación de familias.
	Se debe aumentar la deducción de dependientes menores de 18 años y evaluar la posibilidad de una deducción escalonada por rango de edades.
	Se debe evaluar cambios al sistema de crédito por trabajo para que este sea más similar al de EE.UU.. Este aumentaría los desembolsos a familias con menores y reduciría el número de individuos (solteros sin dependientes menores) que cualifican.

13. Limitaciones

Para la elaboración de este estudio se utilizaron diversas fuentes de información y bases de datos públicas disponibles hasta octubre de 2026. No obstante, la disponibilidad y el nivel de desagregación de los datos representan una limitación para determinados análisis. En particular, parte de la información más granular no se encuentra disponible públicamente debido a consideraciones de confidencialidad y privacidad, lo que limita la posibilidad de profundizar en algunos resultados y reducir el margen de error.

El acceso a datos más detallados sobre contribuyentes individuales, corporaciones y empresas acogidas a programas de incentivos resulta fundamental para desarrollar microsimulaciones que permitan estimar el costo fiscal de posibles modificaciones al sistema contributivo. Por esta razón, el estudio se concentra en identificar y analizar las principales distorsiones económicas asociadas a la estructura contributiva vigente, en lugar de estimar los efectos fiscales de reformas específicas. De igual forma, una mayor disponibilidad de datos desagregados sobre la propiedad mueble e inmueble habría permitido ampliar los análisis sobre el impacto económico y el costo fiscal de posibles modificaciones a estos impuestos.

Otra limitación está relacionada con las diferencias en los periodos de referencia de las fuentes utilizadas. La información proviene de distintas entidades, entre ellas el Departamento de Hacienda, el Negociado del Censo, el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos y la Junta de Supervisión Fiscal, cuyos datos no necesariamente corresponden a los mismos años. En consecuencia, algunos análisis requieren combinar información de distintos periodos, incluyendo datos correspondientes a 2023, 2024 y 2025, según su disponibilidad (véase la Tabla 38). Esta diferencia debe considerarse al interpretar los resultados, particularmente en ejercicios que relacionan variables económicas y contributivas. En cualquier análisis de reforma contributiva es necesario tener datos granulares de empleo, contribuciones sobre ingreso e impuesto a la propiedad para un mismo periodo de referencia.

Finalmente, a lo largo del documento se utilizan datos correspondientes tanto a años fiscales como a años naturales. Cuando la información disponible lo permitió, se realizaron ajustes para expresar las series sobre una base temporal comparable. Sin embargo, algunas fuentes no ofrecen el nivel de desagregación necesario para convertir los datos entre ambas bases. Por tanto, las comparaciones entre secciones deben considerar los periodos y las fuentes indicados en las tablas e ilustraciones. Un ejemplo de ello son los datos publicados en años naturales (enero-diciembre) o años fiscales de Puerto Rico (julio-junio).

Tabla 38 – Referencias Temporales por Área de Análisis

Área de análisis	Fuente principal	Periodo de referencia
Recaudos contributivos estatales y municipales	Hacienda y CRIM	AF 2019–2025
Contribución sobre ingresos de individuos	Hacienda	Año contributivo 2023
Contribución sobre ingresos de corporaciones	Hacienda	Año contributivo 2021
Mercado laboral y salarios	DTRH y BLS	AF 2019–2025 (series históricas)
Impuestos sobre la propiedad	CRIM	AF 2025 y 2025–2026
IVU y gasto de consumo personal	Hacienda y Junta de Planificación	AF 2025 (series históricas)
Seguro Social	Administración del Seguro Social	2002–2025
Ambiente de negocios	Banco Mundial, Doing Business	Edición 2020

Fuente: ABEXUS Analytics

FUNDACIÓN COLEGIO CPA PUERTO RICO

Radiografía estructural del sistema contributivo de Puerto Rico y sus principales distorsiones económicas

noviembre, 2026



ABEXUS ANALYTICS

Decoding Complexity.
Driving Decisions.