



GOBIERNO DE PUERTO RICO

Departamento de Asuntos del Consumidor
Oficina del Secretario

Hon. Pedro R. Pierluisi Urrutia
Gobernador de PR

Lcdo. Edan Rivera Rodriguez
Secretario

5 de abril de 2022

Honorable Jesús F. Santa Rodríguez

Presidente

Comisión de Hacienda y Presupuesto

Cámara de Representantes de Puerto Rico

El Capitolio, San Juan

Estimado Presidente:

Reciba de nuestra parte, en primera instancia un cordial saludo.

En segunda instancia, comunicar a los trabajos de la Comisión Legislativa que usted preside, que el Departamento que me honro en dirigir, de Asuntos del Consumidor, ha culminado la evaluación de las piezas legislativas, **P de la C. 1223, P de la C. 1297 y RC del S 240.**

A esos fines sometemos a la Comisión nuestro memorial explicativo, le agradecemos la oportunidad de valorar nuestros comentarios y agradecemos la disposición de colaborar en defensa y protección de los consumidores en Puerto Rico y las familias puertorriqueñas.

Quedo a su atención para cualquier trámite ulterior.

Atentamente,

Lcdo. Edan G. Rivera Rodríguez
Secretario

Memorial Explicativo

Introducción

Esta Honorable Comisión de Hacienda y Presupuesto se encuentra evaluando tres proyectos de ley que tienen como objetivo común disponer en torno a una exención, parcial y temporera, al arbitrio popularmente conocido como “la crudita”. Según se consigna en los proyectos en cuestión (P. de la C. 1223, 1297 y RC del S.240), el fin último es alivianar el impacto económico que se ha sentido en Puerto Rico a raíz de las fluctuaciones constantes en los precios de los combustibles a nivel mundial. Como agencia, el Departamento de Asuntos del Consumidor (DACO) ve con buenos ojos toda iniciativa que, de alguna manera, pueda representar una protección adicional o un alivio al bolsillo del consumidor. Ese es precisamente nuestro deber ministerial; y, en virtud del mismo, entendemos necesario expresarnos en torno a estos proyectos de ley, cuyos objetivos compartimos.

Tras ponderar las piezas legislativas bajo evaluación de esta Honorable Comisión, nos percatamos que las mismas requieren añadir lenguaje que explique la forma en que, a nivel de mayoristas, se implementarían las exenciones propuestas. Sólo haciendo las salvedades correspondientes en el origen del cobro de estos arbitrios, el DACO podría velar porque toda exención aplicable sea realmente trasladada al bolsillo del consumidor. Dado que, según surge de la C. 1223, 1297 y RC del S.240, ese es el fin que las tres piezas legislativas comparten, procedemos a exponer aspectos relevantes en torno al funcionamiento de la industria que debería tomarse en consideración para lograr el loable objetivo de los proyectos ante consideración de esta Asamblea Legislativa.

I. El combustible como producto de primera necesidad

En Puerto Rico, los combustibles (a saber, la gasolina, el diésel y el gas licuado), son considerados como productos de primera necesidad. Es por ello que, si bien en condiciones normales la industria funciona bajo la dinámica propia de las reglas de mercado, al amparo de las facultades delegadas para ello, el DACO mantiene un sistema de monitoreo constante que permite detectar cualquier comportamiento anormal que pudiera justificar algún tipo de regulación por parte del Estado. En el ejercicio de tales facultades, la agencia se percató de que el conflicto armado entre Rusia y Ucrania se podría prestar para ciertas irregularidades en el mercado local; y, en sintonía con su deber ministerial, promulgó la Orden 2022-003, de congelación de márgenes de ganancia.

Mediante la Orden 2022-003, el DACO decretó un estado de emergencia en la industria con el fin de asegurar abastos de combustibles, a la vez de proteger a las familias puertorriqueñas de la especulación que suele tener lugar en periodos de crisis, que se prestan para desinformación y vulneración de derechos. La antedicha medida ha sido efectiva en evitar la especulación de los precios en toda la cadena de distribución de combustibles en Puerto Rico. Así, pues, si bien se han experimentado fluctuaciones en precios las mismas han sido, mayormente, reflejo de los comportamientos en los mercados de referencia.

La Orden 2022-003, la cual, salvo que se disponga lo contrario, está en vigor hasta el 16 de abril de 2022, sería una pieza medular para asegurar que cualquier exención en el pago de arbitrios al inicio de la cadena de distribución de combustibles en Puerto Rico sea, en efecto, trasladada al consumidor con el fin de aligerar la carga que han representado los aumentos en los mercados internacionales.

II. El arbitrio especial a los combustibles

En nuestra jurisdicción, el impuesto especial a los combustibles se encuentra contenido en el Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011¹, administrado por el Departamento de Hacienda de Puerto Rico. A tales efectos, resulta indubitable que es a dicha agencia a quien le corresponde expresarse en torno a los textos propuestos en los proyectos bajo evaluación de esta Honorable Comisión, los cuales enmendarían la legislación vigente. Sin que se interprete como una intervención sobre las facultades expresamente delegadas a dicha agencia, procedemos a emitir nuestras observaciones desde el punto de vista de lo que compete al Departamento de Asuntos del Consumidor; esto es, que las enmiendas propuestas se trasladen de modo efectivo a los precios de venta al consumidor. Para ello, procedemos a explicar el funcionamiento de la industria en Puerto Rico, particularmente, lo que respecta al sector de la gasolina y el diésel, que es el que se beneficiaría de la exención en el pago de “la crudita”.

A. La industria de la gasolina y el diésel en Puerto Rico

Existen en Puerto Rico cinco (5) empresas importadoras² y cuatro (4) empresas no importadoras³, para un total de nueve (9) distribuidoras, con una red de aproximada de mil estaciones de venta al detal bajo las marcas comerciales Puma, Texaco, Total, Shell, Gulf, 76, Phillips 66, Ecomaxx, Toral, Top Fuel Ultra, American e independientes sin marca comercial reconocida, que sirven en su gran mayoría tres (3) tipos de combustibles: gasolina regular, gasolina Premium y diésel. El consumo mensual promedio consolidado para los combustibles antes mencionados asciende a 79.9 millones de galones distribuidos en la siguiente proporción: 74.2% gasolina regular, 16% gasolina Premium, y 9.8% diésel.

El precio de venta en bomba, tanto de la gasolina como del diésel (PVC) se compone, en esencia, de cuatro (4) partidas relativas cada una a:

- 1) costos de adquisición, transporte y almacenamiento (CA) - Esto es el precio de adquisición en el mercado internacional;
- 2) impuestos directos y especiales (I) – Incluye tributos especiales y la crudita
- 3) margen de ganancia bruta de los mayoristas (MGM) – actualmente, congelado en virtud de la Orden 2022-003; y
- 4) margen de ganancia bruta de los detallistas (MGD) – actualmente, congelado en virtud de la Orden 2022-003.

Lo anterior puede resumirse en la siguiente fórmula: $PVC = Ca + I + Mgm + Mgd$

¹ Véase la Ley Núm. 1 de 31 de enero de 2011, según enmendada,

² Shell Trading Company, Puma Energy, Total Energies, Best Petroleum y Peerless Oil and Chemicals.

³ Bita's Fuel, American Petroleum, BVI Gas y Toral Petroleum.

B. El pago de impuestos por parte de los importadores

En lo que respecta a las cinco (5) empresas importadoras, existen tres sistemas de almacenaje del producto que entra a Puerto Rico; a saber: 1) almacenaje en zona franca; 2) almacenaje en tanques fuera de la zona franca; 3) almacenaje mixto. El pago de los arbitrios a los combustibles por parte de los mayoristas, depende del sistema bajo el cual cada una opere. Así, pues, el producto que se almacena en zona franca no pagará arbitrios hasta que se considera que “entra” a territorio puertorriqueño, mientras que el producto que se almacena en tanques fuera de la zona franca pagará los impuestos apenas el producto sea almacenado.

Actualmente, en Puerto Rico existen abastos de combustibles que pueden oscilar entre 27 y 130 días, dependiendo del mayorista importador (para un promedio de alrededor de 60 días). En virtud de lo expuesto en el párrafo precedente, algunos de esos abastos –listos para despacho- ya han pagado “la crudita”, mientras que otros aún no lo han hecho. Este es un aspecto que, a los fines de no trastocar el funcionamiento propio de la industria local, debería ponderar el lenguaje de los proyectos de ley ante la consideración de esta Honorable Comisión. Ello, de manera que la exención se dé de modo simultáneo a nivel de todos los mayoristas, y que la misma pueda trasladarse en forma efectiva al precio de venta en bomba. Solo así puede garantizarse cumplir con el loable propósito de las medidas en cuestión, el cual es dar un alivio al bolsillo del consumidor.

C. Las particularidades de la exención propuesta

El Código de Rentas Internas establece el volumen (barriles importados) como criterio para el cobro de arbitrios a los combustibles. En contraposición, los proyectos ante consideración de esta Honorable Comisión establecen como criterio el tiempo; en particular, 45 días. Ello crea un disloque que amerita ser atendido haciendo la conversión correspondiente entre tiempo y volumen. Y es que, las propuestas legislativas imponen una vigencia inmediata en cuanto al traslado de la exención a los precios de venta al consumidor que no está considerando el sistema de inventario de cada importador que, según explicado previamente, afecta el momento en que se pagan los arbitrios. De no corregirse esta situación, el consumidor encontraría algunas marcas de combustible con precio reducido en virtud de la exención; y otras a precio más alto. Tal disparidad no sería en respuesta a las variables que inciden en el funcionamiento competitivo del mercado sino a una distorsión ocasionada por el momento en el que se pagan los arbitrios.

Por otra parte, como bien lo han expuesto las instituciones presupuestarias que ya han expresado sus posturas respecto a los proyectos en cuestión (a saber, AFAAF, DH y OGP), en nuestra jurisdicción gobierna el principio de neutralidad fiscal. Es, en virtud de dicho principio, que la exención propuesta lleva atada una cuantía específica de impacto presupuestario. Al presente, se ha identificado la cuantía de \$25 millones de dólares como tope de la exención. Esto añade otro aspecto a considerar para implementar las medidas propuestas. Nos explicamos.

Los arbitrios a los combustibles se pagan al momento de la importación. No obstante, importación no equivale a ventas. Para que el tope de \$25 millones se traslade, en igual magnitud, a toda la cadena de distribución comercial, y que esta se refleje en los precios de venta al consumidor en igual proporción a la exención, es necesario evitar el acaparamiento de unos en detrimento de otros, y que la exención se traslade a barriles vendidos, en lugar de barriles importados.

Conclusión

Según expuesto en la presente comparecencia, en el DACO apoyamos toda medida que pueda redundar en beneficio a los consumidores. En ese sentido, nos parecen loables los objetivos consignados en los tres proyectos ante consideración de esta Honorable Comisión. Los comentarios antes expuestos, los cuales no deben entenderse como exhaustivos, tienen por único fin que, de aprobarse alguno de ellos, el mismo pueda traducirse en alivios concretos al bolsillo de los consumidores.

Reiteramos nuestra disposición a colaborar con esta Honorable Comisión para evaluar estas o cualquier otra medida en defensa y protección al consumidor. Respetuosamente solicitamos que se incluya nuestra posición como parte del expediente legislativo.

En San Juan, Puerto Rico, a 5 de abril de 2022.

Atentamente,



Lcdo. Edan G. Rivera Rodríguez