

INFORME SOBRE EL EFECTO FISCAL DEL PROYECTO DE LA CÁMARA 1100

Enmienda la Ley Núm. 1-2011, con el fin de eximir del pago del IVU a los pañales para adultos, protectores absorbentes desechables y cualquier otro producto personal higiénico similar, cuyo uso sea para adultos mayores.

PREPARADO POR LA OFICINA DE PRESUPUESTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

EFECTO FISCAL ESTIMADO:

El efecto fiscal de eximir del pago del Impuesto sobre Ventas y Uso (IVU) los pañales desechables para adultos mayores de 60 años se estiman en \$7.1 millones para el año fiscal 2027. Es importante mencionar que el estimado no considera otros productos de higiene personal establecidos en la medida por disponibilidad de información, por lo que el estimado presentado en este Informe debe ser tomado como un el costo fiscal mínimo de aprobar la medida.

*En el resto de este Informe se podrá encontrar un análisis detallado acerca del efecto fiscal del P. del C. 1100.

MODIFICA UNA DISPOSICIÓN EXISTENTE	<u>CONTENIDOS</u>	
Sí		
RÉGIMEN CONTRIBUTIVO	I. Resumen Ejecutivo	2
Impuesto sobre Ventas y Uso (IVU)	II. Introducción	2
	III. Descripción del Proyecto	3
	IV. Datos	3
GASTO TRIBUTARIO	V. Supuestos y Metodología	6
Exención	VI. Resultados y Proyecciones	8
POLÍTICA PÚBLICA	VII. Apéndice	9
Economía/Consumo		

I. Resumen Ejecutivo

La Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico (OPAL) estimó el efecto fiscal del Proyecto de la Cámara 1100 (P. de la C. 1100)¹, el cual propone que la compra de pañales para adultos, así como de protectores absorbentes desechables y productos relacionados, quede exenta del pago del Impuesto sobre Ventas y Uso (IVU) cuando estos sean para el beneficio de adultos mayores.

De aprobarse el P. de la C. 1100, se estima un efecto fiscal de aproximadamente **\$7.1 millones** para el año fiscal 2027 por concepto de ingresos dejados de percibir del IVU. Debido a las limitaciones de información y a la diversidad de productos contemplados en la medida, el estimado se circunscribe exclusivamente a la exención aplicable a los pañales para adultos. Por consiguiente, el efecto fiscal total de la medida podría ser mayor al estimado presentado.

II. Introducción

El Informe 2027-049 de la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico (OPAL) presenta el estimado de efecto fiscal del Proyecto de la Cámara 1100 (P. de la C. 1100)². Añadiendo la *Sección 4030.29* sobre el *Capítulo 3* de la Ley Núm. 1-2011, según enmendada, conocida como “Código de Rentas Internas para un Nuevo Puerto Rico”, se propone eximir del pago del IVU la compra de pañales para adultos, protectores absorbentes desechables para camas y superficies y cualquier otro producto personal higiénico relacionado, cuyo propósito sea para el uso de adultos mayores.

Este informe contiene una descripción del Proyecto de Ley, presenta los datos, los supuestos y la metodología aplicada y, por último, presenta los resultados y proyecciones.

Favor continuar en la página 3.

¹ La Ley Núm. 1-2023, Ley de Investigación, Análisis y Fiscalización Presupuestaria de Puerto Rico, crea la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa (OPAL) adscrita a la Rama Legislativa. Su función primordial es medir el impacto fiscal de cada propuesta legislativa ante la consideración de la Asamblea Legislativa. En virtud del Artículo 2 de la Ley Núm. 1-2023, la OPAL desempeña un rol consultivo para la Asamblea Legislativa. La OPAL no participa de los procesos deliberativos ni de la toma de decisiones sobre los proyectos de ley, resoluciones y demás medidas ante la consideración de ambos cuerpos. La emisión de este Informe no implica un endoso o rechazo a la pieza legislativa aquí evaluada.

² Este documento puede ser citado como – Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa. (2026). Informe del Proyecto de la Cámara 1100, el cual propone eximir del pago del IVU la compra de pañales de adultos y protectores absorbentes desechables. Disponible en: www.opal.pr.gov.

III. Descripción del Proyecto³

El decretase del P. de la C. 1100 establece lo siguiente:

Sección 1.—Se añade una nueva Sección 4030.29 a la Ley Núm. 1-2011, según enmendada, para que lea como sigue:

“Sección 4330.29—Exención para pañales de adultos o los protectores absorbentes

Estarán exentos del pago del impuesto sobre ventas y uso fijado en este Subtítulo sobre la venta al detal de pañales para adultos, protectores absorbentes desechables para camas y superficies utilizados por adultos mayores o cualquier otro producto personal higiénico que se utilice para absorber o retener los desechos líquidos o sólidos producidos por el cuerpo humano que sean utilizados por adultos mayores o cuyo propósito sea para el uso de adultos mayores.”

Sección 2.—Reglamentación.

Se ordena y faculta al Secretario del Departamento de Hacienda que enmiende toda regla, reglamento, carta circular, interpretación oficial o cualquier otra norma o documento administrativo que sea necesario para

poder cumplir y hacer cumplir los propósitos de esta Ley.

Sección 3.—Vigencia.

Esta Ley entrará en vigor inmediatamente después de su aprobación.

En síntesis, el P. del C. 1100 propone eximir del pago del IVU la compra de cualquier producto personal higiénico para absorber o retener desechos del cuerpo humano, cuyo propósito sea para el uso de adultos mayores.

IV. Datos

El P. de la C. 1100 propone eximir del pago del IVU la compra de pañales de adultos o protectores absorbentes desechables o cualquier otro producto personal higiénico que se utilice a tales propósitos por los adultos mayores. La Exposición de Motivos de la medida identifica a los adultos mayores de 60 años, según la “Carta de Derechos y la Política Pública del Gobierno a Favor de los Adultos Mayores”⁴, como toda persona de 60 años o más.

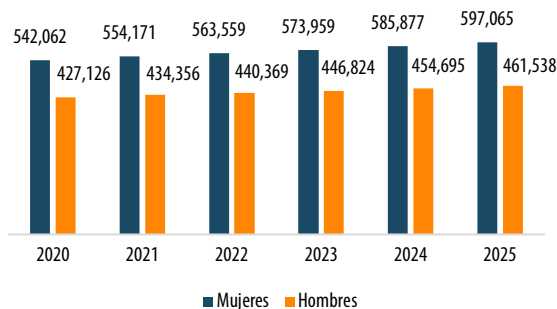
De acuerdo con la Oficina del Censo de los Estados Unidos, para el 2020 la población de 60 años o más en Puerto Rico se estimaba en 969,188 personas. Para el 2025, este grupo poblacional

³ Véase la medida del P. de la C. 1100, disponible a través de: <https://sutra.oslpr.org/SutraFilesGen/160298/PC1100.docx>.

⁴ Véase la Ley Núm. 121-2019 a través de: <https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/121-2019.pdf>.

aumentó a 1,058,603 personas, lo que representa un incremento de aproximadamente 9.2%. La Gráfica 1 presenta la distribución de la población de 60 años o más por sexo.⁵

Gráfica 1: Población de adultos mayores de 60 años por sexo



Fuente: Elaborado por la OPAL basado en los estimados del Negociado del Censo de los Estados Unidos.

Durante el periodo analizado, las mujeres representaron la mayoría de la población de 60 años o más, con una participación promedio de 56.1%, mientras que los hombres representaron el 43.9% restante.

Por otra parte, según las proyecciones de Moody’s Analytics para Puerto Rico (vintage junio de 2026), la población de 60 años o más se estima en 1,002,116 para

el año fiscal 2027. A continuación, se presentan las proyecciones correspondientes al periodo de 2027 al 2031.

Tabla 1: Proyección poblacional de adultos mayores de 60 años

Año	Cohorte 60+
2027	1,002,116
2028	1,000,152
2029	998,178
2030	996,472
2031	996,323

Fuente: Elaborado por la OPAL basado en las estimaciones poblacionales de Moody’s Analytics para Puerto Rico.

Según se observa, se proyecta una leve disminución de la población de 60 años o más en los periodos subsiguientes.

Antes la falta de datos sobre la utilización de los productos dispuestos en la medida, la OPAL examinó literatura científica que permitiera estimar el uso de los mismos. En el informe *Urologic Diseases in America Annual Data Report: Urinary Incontinence*⁶, los *Institutos Nacionales de*

⁵ US Census Bureau. (2026). Puerto Rico Commonwealth Population by Characteristics: 2020-2025. Census.gov. <https://www.census.gov/data/datasets/time-series/demo/popest/2020s-detail-puerto-rico.html>.

⁶ National Institute of Health. (2024). Urologic Diseases in America Annual Data Report: Urinary Incontinence. Disponible a través de: <https://www.bing.com/ck/a?!&p=90feb42fc7763a00e8447b8568c9359c0a6b9933141bb7c8e7e1c58fae434a5eJmItdHM9MTc4NTYyODgwMA&ptn=3&ver=2&hsh=4&fclid=0aa54247-7ba9-6d45-2c9d-557c7a226c0e&psq=urologic+diseases+in+america+annual+data+report+urinary+incontinence&u=a1aHR0cHM6Ly93d3c>

la Salud (NIH, por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos examinaron las características de la población con incontinencia urinaria durante el periodo de 2012 a 2021. Específicamente, a partir de las reclamaciones presentadas a los distintos tipos de cubierta médica por servicios relacionados con este padecimiento, el estudio analiza su prevalencia e incidencia, así como los medicamentos utilizados, los procedimientos más frecuentes y otros aspectos.

La incontinencia urinaria, definida como la pérdida involuntaria de orina durante la fase de almacenamiento en la vejiga, puede presentarse de forma aguda o crónica. Según el informe, la incontinencia aguda puede estar relacionada con episodios de delirio, infecciones, limitaciones de movilidad, entre otros factores. La incontinencia crónica, por su parte, se asocia con el proceso de embarazo, un índice de masa corporal elevado e intervenciones quirúrgicas de la próstata. Esta última puede clasificarse de la siguiente manera:

- Incontinencia urinaria por esfuerzo

- Incontinencia urinaria de urgencia
- Incontinencia urinaria mixta
- Incontinencia por desbordamiento, funcional o continua.

En el informe se presenta que, entre los beneficiarios de Medicare de 65 años o más, las mujeres presentaron una prevalencia mayor que los hombres durante 2021. Particularmente, con relación al Medicare fee-for-service (FFS), la prevalencia entre las mujeres fue de **7.7%**, equivalente a poco menos de 1.1 millones de casos dentro de una población de casi 14 millones de beneficiarias. Entre los hombres, la prevalencia fue del **4%**, a partir de una población aproximada de 10.8 millones de beneficiarios. Por su parte, entre los afiliados a Medicare Advantage (MA), las tasas de prevalencia ascendieron a **11.1%** para las mujeres (de una población de 12.3 millones de beneficiarios) y **5.1%** para los hombres (de 9.3 millones de beneficiarios).

Con el propósito de estimar el costo potencial de pañales para adultos por las personas de 60 años o más en Puerto Rico, la OPAL realizó un análisis de mercado ⁷ sobre estos productos en

[ubmlkZGsubmlolmdvdi8tL21ZGIhLOZpbGVzL1N0cmF0ZWdpYy1QbGFucy91cm9sb2dpYy8yMDIOL1VEQS1BRFitVUktMjAyNF81MDgucGRm.](#)

⁷ Se basó en la evaluación del precio por paquete de pañales para adultos disponibles en tres (3) establecimientos de venta al detal en Puerto Rico. Recuperados para finales de julio, el análisis incluyó 8 marcas de este producto, para las cuales se obtuvo su respectivo precio unitario. Con el fin de poder comparar las observaciones seleccionadas, se optó por variedades de tamaño Small, Medium y/o Large, con una capacidad de absorción regular. Consecuentemente, se procedió a obtener el promedio simple de las variedades.

distintos establecimientos. A partir de ello, se estimó un precio unitario promedio de \$0.72, antes de la aplicación del IVU. No obstante, este precio puede variar según el tamaño, el nivel de absorción o protección, el material, la marca y la cantidad de unidades incluidas en cada paquete.

V. Supuestos y Metodología

Para estimar del efecto fiscal del P. de la C. 1100, se utilizaron los siguientes supuestos:

- a) Para estimar la población potencial se utilizaron las proyecciones de Moody's Analytics para la población de 60 años o más en Puerto Rico.
- b) Se presume que la distribución por sexo se mantendrá constante durante el periodo de estimación y será equivalente a la participación promedio observada entre 2020 y 2024.
- c) La población beneficiaria se definió como el grupo de **adultos mayores** con algún tipo de incontinencia urinaria.
- d) Dada la falta de información específica para Puerto Rico, se

extrapolaron las prevalencias de la condición observadas en la población de los Estados Unidos, distinguiendo por sexo. Para ello, se calcularon tasas combinadas de prevalencia a partir de los casos y poblaciones beneficiarias de Medicare FFS y MA. En el caso de las mujeres la prevalencia fue de 9.3% y en el caso de los hombres de 4.5%.

- e) La Exposición de Motivos señala que un adulto mayor con incontinencia o dependencia funcional puede requerir entre 3 y 5 pañales diariamente. Para efectos de la estimación, se utilizó el punto medio de este intervalo, equivalente a 4 pañales diarios o 1,460 unidades anuales. Aunque la medida también contempla protectores desechables y otros productos similares, estos no se incluyeron en el estimado ante la falta de información que permita aproximar su consumo.
- f) Se presume el precio unitario equivale a **\$0.72** para el 2026. Para los años fiscales 2027 al 2031, el precio fue ajustado utilizando la tasa de inflación estimada por Moody's Analytics para Estados Unidos (vintage junio 2026)⁸.

⁸ Aunque el Plan Fiscal Certificado del Gobierno de Puerto Rico incluye estimaciones de inflación para Puerto Rico, para efectos de este análisis se optó por utilizar las proyecciones de Estados Unidos, dado que Puerto Rico importa una cantidad significativa de

- g) Se presume una tasa de captación del IVU de 78.6% para el renglón de mercancías.⁹
- h) El estimado corresponde a un análisis estático, por lo que no presume un cambio en el comportamiento de individuos.

Las siguientes fórmulas recogen la metodología aplicada para la obtención del impacto fiscal:

$$N_t = \sum_{s=1}^S (AM_t \times D_s) \times IU_s$$

- N_t : Población objetivo en el periodo t
- AM_t : población de adultos mayores de 60 años en el periodo t.
- D_s : Proporción de la población por sexo.
- IU_s : Prevalencia de incontinencia urinaria por sexo.

$$EF = (N_t \times Q \times \bar{P}_t) \times IVU \times CI$$

- EF : Efecto fiscal base de la exención propuesta.
- N : Población objetivo

- Q : Cantidad anual de pañales para adultos.
- $\bar{P}_t$: precio promedio unitario en el periodo t.
- IVU : tasa del 11.5% con cargo al Impuesto sobre Ventas y Uso.
- CI : tasa de captación del IVU.

Favor continuar en la página 8.

los bienes que consume y las proyecciones del Plan Fiscal reflejan niveles de inflación inferiores a los proyectados en Estados Unidos.

⁹ Departamento de Hacienda. (2023). Índice de Captación del Impuesto sobre Ventas y Uso. Disponible en: https://hacienda.pr.gov/sites/default/files/actualizacion_y_revision_indice_de_captacion_del_ivu_abril_2023_final_1.docx.pdf

VI. Resultados y Proyecciones¹⁰

De aprobarse el P. de la C. 1100, se estima un efecto fiscal de aproximadamente **\$7.1 millones** para el 2027, por concepto ingresos del IVU dejados de recibir.

En la Tabla 2 se presenta la proyección del efecto fiscal para el periodo de 2027 al 2031.

Tabla 2: Efecto Fiscal de aprobarse el P. de la C. 1100
(en millones \$)

Año	2027	2028	2029	2030	2031
Estimado de Ventas	\$78.6	\$80.5	\$81.8	\$83.2	\$84.6
IVU Potencial	\$9.0	\$9.3	\$9.4	\$9.6	\$9.7
Estimado Efecto Fiscal	\$7.1	\$7.3	\$7.4	\$7.5	\$7.7

Fuente: Elaborado por la OPAL. Cifras redondeadas.

Se estima que el efecto fiscal aumento hasta \$7.7 millones para el año fiscal 2031.

A continuación, en la Tabla 3 se presenta un desglose del efecto fiscal estimado en el IVU para el año fiscal 2027.

Tabla 3: Estimado de Efecto Fiscal para el año fiscal 2027 y su distribución (en millones \$)

Desglose	%	Efecto Fiscal
Total Efecto Fiscal	11.5%	\$0.0
IVU Estatal	10.0%	\$0.0
IVU Municipal	1.5%	\$0.0

Fuente: Elaborado por la OPAL. Cifras redondeadas.

Por último, debido a que esta exención del IVU no está vinculada a una declaración presidencial de emergencia, su implementación podría incidir con lo dispuesto en la Sección 7.08 del Acuerdo sobre los Instrumentos de Valor Contingente (IVC), suscrito entre el Gobierno de Puerto Rico y el Banco de New York Mellon el 15 de marzo de 2022.¹¹ De ser ese el caso, la Sección 7.08(c) del Acuerdo requiere considerar las cuantías dejadas de percibir por motivo

¹⁰ Los estimados de costo preparados por la OPAL se basan en la información y los datos disponibles al momento de emitir el Informe. La OPAL evalúa la razonabilidad de los datos e información obtenida de agencias gubernamentales y otras fuentes, pero no asume responsabilidad por cambios o variaciones que puedan tener los mismos.

Los estimados son cálculos aproximados y descansan en supuestos que pueden variar a través del tiempo. Dichos estimados son preparados en función del deber ministerial de la OPAL, según lo establece la Ley 1 del 3 de enero de 2023 y su única intención es proveer a la Asamblea Legislativa un estimado del costo de las medidas bajo su consideración. Por lo tanto, la OPAL no asume ninguna responsabilidad por un uso no adecuado de la información provista.

¹¹ Acuerdo para los Instrumentos de Valor Contingente entre el Gobierno de Puerto Rico y el Banco New York Mellon fechado el 15 de marzo de 2022. Para más detalles, véase: <https://bondlink-cdn.com/6550/GO-CVIs-Clawback.5VpMXHEAc.pdf>

de la exención para propósitos del
rendimiento de los IVC.

VII. Apéndice

La OPAL realizó un análisis de
sensibilidad con relación al uso diario de
pañales de adulto. En la Tabla 4 se
presenta el efecto fiscal para los
escenarios de 3 y 5 pañales al día.

Tabla 4: Escenarios alternos de uso diario
(Efecto Fiscal en millones \$)

Año	Estimado de Ventas		Efecto Fiscal	
	3	5	3	5
2027	\$58.9	\$98.2	\$5.3	\$8.9
2028	\$60.3	\$100.6	\$5.5	\$9.1
2029	\$61.4	\$102.3	\$5.5	\$9.2
2030	\$62.4	\$103.9	\$5.6	\$9.4
2031	\$63.5	\$105.8	\$5.7	\$9.6

Fuente: Elaborado por la OPAL.



Lcdo. Hecrian D. Martínez Martínez
Director Ejecutivo
Oficina de Presupuesto de la Asamblea
Legislativa