



GOBIERNO DE PUERTO RICO

OFICINA DE GERENCIA Y PRESUPUESTO

Director | Orlando C. Rivera Berríos

VÍA CORREO ELECTRÓNICO

26 de febrero de 2026

Hon. Migdalia Padilla Alvelo
Presidenta
Comisión de Hacienda, Presupuesto y PROMESA
Senado de Puerto Rico

Re: Proyecto del Senado 987

Estimada señora presidenta:

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

Para enmendar los apartados (d)(6) y (g)(2)(C) de la Sección 1081.02 de la Ley Núm. 1 de 31 de enero de 2011, según enmendada, conocida como el “Código de Rentas Internas para un Nuevo Puerto Rico”, a los fines de modificar la definición aplicable al retiro de fondos de cuentas de retiro individual, de manera que el beneficio corresponda a la adquisición de una residencia principal y no se limite exclusivamente a la primera residencia principal, y para otros fines relacionados.

I.

La Exposición de Motivos reconoce la aspiración de contar con un hogar propio como elemento central de estabilidad familiar y económica. La legislación vigente permite el retiro de fondos de cuentas de retiro individual sin penalidad cuando éstos se utilizan para adquirir una primera residencia principal. No obstante, tal beneficio no aplica en una subsiguiente ocasión en la que el contribuyente requiera adquirir otra residencia principal.

En ese contexto, la propuesta busca flexibilizar la norma existente para que el beneficio contributivo aplique a la adquisición de una residencia principal, sin restringirlo únicamente a la primera vivienda.

II.

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

III.

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

En primer lugar, reconocemos la pericia del Departamento de Hacienda en temas como el presente proyecto de ley, el cual cuenta entre su deber ministerial el análisis de medidas que puedan afectar los ingresos al Fondo General, por lo que nuestra Oficina debe otorgarle deferencia a los comentarios que oportunamente emita dicha entidad gubernamental. Entre estas se encuentra la medida referencia.

El Plan de Gobierno de nuestra Administración persigue mantener un presupuesto balanceado que nos permita implementar reformas estructurales que incrementen la eficiencia en los recaudos y promuevan una gestión fiscal responsable, con el fin de reformar nuestro sistema contributivo para que sea más simple, justo y transparente.

Durante las pasadas décadas, Puerto Rico ha enfrentado un entorno fiscal caracterizado por una rigidez estructural en el manejo del gasto público, una creciente presión sobre los ingresos recurrentes y un marco contributivo que ha perdido eficacia y competitividad. Estas limitaciones han afectado adversamente tanto la sostenibilidad de las finanzas públicas como la capacidad del Gobierno para fomentar inversión, desarrollo económico y estabilidad presupuestaria a largo plazo.

Nuestro deber ministerial requiere el mirar las piezas legislativas desde el potencial impacto presupuestario. Por lo tanto, desde la perspectiva presupuestaria y de la gerencia gubernamental, es necesario mirar la medida con cautela responsable. En la medida que ello represente una deducción adicional, toda deducción contributiva, aun cuando persiga fines nobles, representa una reducción de ingresos del Fondo General.

De otra parte, la Administración de la Gobernadora Hon. Jenniffer González Colón ha impulsado, desde el inicio del cuatrienio, una transformación contributiva pensada desde

la realidad del contribuyente. Ese esfuerzo comenzó con una primera fase de la Reforma Contributiva que ya produjo resultados concretos, mediante la aprobación de múltiples leyes dirigidas a reducir cargas innecesarias, ampliar exenciones y simplificar procesos. Entre ellas se destacan la eliminación total del Impuesto sobre Ventas y Uso (IVU) sobre medicamentos recetados, el aumento de deducciones para Cuentas de Retiro Individual (IRA, por sus siglas en inglés) educativas y de retiro, la exención de ganancias de capital por la venta de la residencia principal y alivios dirigidos a agricultores, pensionados y organizaciones sin fines de lucro. No son medidas simbólicas, son ajustes tangibles que reconocen que trabajar, ahorrar y cuidar de la familia no debe ser un castigo contributivo.

De otra parte, esta Administración ha atendido una de las quejas históricas del contribuyente, la complejidad excesiva del sistema. Se han eliminado figuras contributivas confusas y poco intuitivas, se han flexibilizado opciones para cumplir responsablemente aun cuando exista un balance a pagar y se han modernizado reglas aplicables a entidades como las compañías de responsabilidad limitada. El objetivo ha sido claro, menos trámites, menos errores involuntarios, menos penalidades automáticas y más cumplimiento voluntario.

De igual modo, ya fue presentada la segunda fase de la reforma contributiva, un esfuerzo monumental con el fin de lograr reducir la carga contributiva de los ciudadanos. Se han actualizado exenciones que llevaban más de una década sin ajustarse por inflación, reconociendo que el costo de vida hoy no es el mismo que en 2011. Todo esto ha sido posible gracias a un cambio profundo en la forma en que el Gobierno administra sus recursos. El Gobierno de Puerto Rico se encuentra actualmente inmerso en la segunda fase de esa reforma, la cual está bajo la consideración de los cuerpos legislativos.

Además, mientras se evalúa esta segunda fase de la Reforma Contributiva, a través de la Resolución Conjunta 6-2026 se adoptaron medidas dirigidas a proveer alivio contributivo de carácter inmediato y no recurrente para hacer justicia a la clase media trabajadora. Este esfuerzo ahora debe ser analizado por la Junta de Supervisión y Administración Financiera (JSAF), conforme a las disposiciones de la Ley PROMESA y el Plan Fiscal certificado.

Por otro lado, por primera vez, hemos logrado un presupuesto balanceado certificado por la JSAF, acompañado de una reducción real y sostenida del gasto público sin afectar servicios esenciales. Se han identificado economías estructurales, se han reducido gastos en servicios profesionales, se ha fortalecido la fiscalización del presupuesto y se ha adoptado un enfoque multianual que permite planificar con responsabilidad. Ese rigor fiscal no ha sido un fin en sí mismo, ha sido la base para devolverle al contribuyente parte de lo que produce con su trabajo. En conjunto, estas acciones reflejan una visión coherente para construir un sistema contributivo más justo para Puerto Rico.

En cumplimiento con los parámetros establecidos en el Plan Fiscal certificado, el Gobierno de Puerto Rico está obligado a garantizar que toda iniciativa legislativa o

propuesta de política pública sea evaluada bajo el principio de neutralidad fiscal. Este principio fundamental exige que las medidas contributivas no generen presiones adicionales sobre las proyecciones de recaudos ni comprometan los márgenes presupuestarios disponibles. En consecuencia, toda reforma debe estar debidamente armonizada con los supuestos macroeconómicos, las metas de balance fiscal y las proyecciones de ingreso contenidas en el Plan Fiscal certificado.

A tenor con ello, resulta imperativo que cualquier propuesta con efecto fiscal directo sea acompañada por mecanismos compensatorios o por la identificación clara de fuentes alternas de recaudo. Esta exigencia no responde únicamente a consideraciones técnicas, sino también a las disposiciones legales que rigen el proceso de reorganización financiera de Puerto Rico bajo el Título III de PROMESA. Ello es de gran importancia al recordar que el 18 de enero de 2022 la Hon. Jueza Laura Taylor Swain, del Tribunal Federal, confirmó el Plan de Ajuste de la Deuda (PAD), lo que impone una nueva fase de disciplina fiscal y operativa para el Gobierno.

IV.

Desde la óptica de política pública, reconocemos que la medida responde a una preocupación legítima. La vivienda continúa siendo uno de los principales factores de estabilidad social. Ahora bien, a tenor con nuestro deber ministerial, debemos analizar la misma considerando su viabilidad fiscal y administrativa. La OGP tiene el deber ministerial de evaluar el impacto presupuestario de las medidas legislativas, anticipar efectos sobre recaudos y analizar si la implantación puede ejecutarse sin generar distorsiones operacionales o riesgos al Erario.

En primer lugar, la medida implica una expansión de un beneficio contributivo existente. Aunque no elimina el reconocimiento eventual del ingreso, sí difiere la tributación y permite que más contribuyentes accedan al mecanismo. En términos prácticos, esto conlleva una reducción en recaudos en el corto y mediano plazo. El efecto puede parecer nominal individualmente, pero agregado a nivel del sistema fiscal puede representar un desplazamiento de ingresos hacia años futuros, impactando los presupuestos corrientes.

Además, existe un elemento de gerencia contributiva que no está claramente identificado. Bajo el texto propuesto, el contribuyente certifica que la propiedad adquirida será su residencia principal y que no posee otra utilizada como tal al momento de la distribución. Sin embargo, la medida no establece un mecanismo claro para validar esa certificación cuando la persona ya ha sido propietaria previamente. Surge entonces una interrogante de cómo se verificará el cumplimiento de los requisitos.

La experiencia administrativa demuestra que cuando la elegibilidad descansa principalmente en certificaciones individuales sin mecanismos robustos de verificación, se abren espacios para interpretaciones dispares y para el uso indebido del beneficio. Estas validaciones implican costos administrativos y ajustes operacionales que no han

sido contemplados expresamente en la medida. Desde la perspectiva de la OGP, cualquier política pública que requiera mayor fiscalización debe evaluar si las agencias cuentan con los recursos humanos y tecnológicos para hacerlo sin afectar otras funciones esenciales.

De otra parte, también debe considerarse el efecto distributivo del beneficio. Los retiros de cuentas IRA suelen estar concentrados en sectores con mayor capacidad de ahorro acumulado, por lo que el beneficio podría no impactar proporcionalmente a los sectores con mayor necesidad de acceso a vivienda. Ante ello, es menester que se considere si el instrumento seleccionado es el más eficiente para atender el problema que se desea resolver o si existen mecanismos alternos con mayor impacto social y menor costo fiscal.

Asimismo, desde la óptica presupuestaria, la ausencia de un estimado oficial de impacto fiscal dificulta la evaluación completa del proyecto. La OGP, conforme a su función ministerial, debe advertir que toda reducción en recaudos, aun cuando sea diferida, tiene efectos reales sobre la planificación financiera del gobierno. Los presupuestos se construyen sobre proyecciones de ingresos y cualquier modificación al tratamiento contributivo altera ese balance. En un entorno donde la disciplina fiscal continúa siendo un elemento esencial de la credibilidad gubernamental, estas decisiones requieren análisis actuariales y proyecciones claras.

Finalmente, debemos indicar que la misma se presenta en momentos en que se atiende la segunda fase de la reforma contributiva. Ante ello, debemos advertir que cualquier medida que impacte el Código de Rentas Internas, así como los recaudos al Fondo General, tendrá un impacto adverso sobre las proyecciones para aprobar la Reforma Contributiva.

V.

Desde el punto de vista presupuestario, un incremento en la utilización de los recursos públicos requiere que el presupuesto se ajuste para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas o a los servicios al pueblo. Por ende, ello obliga a la OGP a ajustar partidas presupuestarias de las agencias conforme a su normativa fiscal, a fin de priorizar el gasto esencial y garantizar un equilibrio fiscal.

En específico, esta medida tendría una utilización adicional de recursos a la ya determinada en el Presupuesto de Gasto de cada año que no ha sido presupuestada. Además, el presupuesto para el año fiscal 2026-2027 no contemplan una partida de fondos para lo aquí dispuesto.

En torno al potencial impacto, si alguno, que este proyecto de ley tendrá sobre el cumplimiento del Gobierno de Puerto Rico con el Plan Fiscal Certificado por la JSAF, así como lo que se expone en la medida relacionado con la Ley 53-2021, recomendamos que se obtenga el insumo de la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal (AAFAF) de Puerto Rico. La Ley 2-2017 estableció a la AAFAF como el

ente gubernamental encargado de la colaboración, comunicación y cooperación entre el Gobierno de Puerto Rico y la JSAF. Por estos motivos, damos deferencia a lo que la AAFAF tenga que decir sobre el impacto fiscal que puede tener el Proyecto.

Sobre este particular, es importante señalar que, la AAFAF es el ente gubernamental encargado de asesorar y supervisar la política fiscal del Gobierno de Puerto Rico. Ello, con el fin de garantizar que las decisiones financieras y presupuestaria sean sostenibles y cumplan con los requisitos establecidos en el Plan Fiscal certificado por la JSAF bajo la Ley PROMESA.

Dicho lo anterior, es menester destacar que, en armonía con la Constitución de Puerto Rico, la Ley Núm. 147 dispone que “el Gobernador, al comienzo de cada sesión ordinaria, someterá a la Asamblea Legislativa un Presupuesto Anual de Mejoras Capitales y Gastos de Funcionamiento del Gobierno de Puerto Rico con los desembolsos propuestos para el año económico siguiente”. Adicional, nótese que, la formulación y presentación del presupuesto se rige además por las disposiciones de la Ley PROMESA, la cual dispone que la JSAF notificará al Gobernador de Puerto Rico y a la Asamblea Legislativa un calendario y la proyección de ingresos correspondientes. Por lo tanto, es nuestra responsabilidad advertir que las iniciativas que erosionan la base de ingresos pudieran tener efecto en la preparación del presupuesto para el próximo año fiscal. Ante ello, la aprobación de la medida bajo estudio puede conllevar cambios en el análisis requerido para la formulación del presupuesto.

Además, debemos señalar que, de aprobarse la medida en cuestión, la JSAF pudiera requerir que se provean mecanismos alternos de ingresos para cubrir los fondos que se dejarían de percibir. Ello, a fin de cumplir con el antes mencionado Principio de Neutralidad Fiscal requerido en el Plan Fiscal Certificado por la JSAF. Por lo cual, correspondería a la JSAF brindar su consentimiento a cualquier iniciativa encaminada a cubrir las posibles deficiencias en los recaudos del fisco.

VI.

Por todo lo anterior, se recomienda que la consideración de esta medida se haga en estrecha coordinación con los trabajos de reforma contributiva en curso. Ello, evaluando su impacto fiscal acumulativo y su compatibilidad con la planificación presupuestaria de mediano y largo plazo.

Reconocemos el loable fin que persigue la medida legislativa actualmente bajo evaluación ante esta Honorable Comisión. Poder poner parte de los excesos de ingresos del Estado en manos del soberano, es un fin público, no sólo legítimo, sino prudente para efectos de una economía de mercado.

No obstante, destacamos que cualquier propuesta con implicaciones presupuestarias o fiscales debe ser considerada dentro de un marco normativo que permita salvaguardar

el principio de neutralidad fiscal y la estabilidad de las proyecciones contenidas en el Plan Fiscal Certificado.

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

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

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

Cordialmente,



Orlando C. Rivera Berríos