



GOBIERNO DE PUERTO RICO
OFICINA DE GERENCIA Y PRESUPUESTO

Director | Orlando C. Rivera Berríos

VÍA CORREO ELECTRÓNICO

ndomenech@senado.pr.gov

10 de marzo de 2026

Hon. Nitza Morán Trinidad
Presidenta

Comisión de Desarrollo Económico, Pequeños Negocios, Banca, Comercio, Seguros y
Cooperativismo
Senado de Puerto Rico

Estimada señora presidenta:

Re: Proyecto del Senado 938

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 la Sección 2032.01 del Capítulo 2 de la Ley Núm. 60 de 1 de julio de 2019, conocida como el “Código de Incentivos de Puerto Rico”, según enmendada, a los fines de añadir un nuevo inciso (g) que cree un crédito contributivo por contratación local en el sector de salud; establecer un crédito del 20% sobre la nómina pagada a empleados locales en clusters médicos o consultorios especializados; condicionar el crédito a un término mínimo de tres (3) años de retención de empleo; promover la descentralización de servicios médicos especializados alrededor de la isla; requerir fiscalización estricta por el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC); y para otros fines relacionados.

I.

La Exposición de Motivos propone enmendar la Ley 60- 2019, conocida como el “Código de Incentivos de Puerto Rico” (Código de Incentivos), para crear un crédito contributivo por contratación local en el sector de salud, con un enfoque en la nómina y la retención de empleo por un término mínimo de tres años. La misma parte de la premisa de que el acceso a servicios médicos especializados sigue concentrado en áreas metropolitanas, mientras regiones enteras enfrentan escasez de profesionales. Frente a ese cuadro, se plantea incentivar clusters médicos y consultorios especializados que contraten

personal local, con la expectativa de que el empleo estable funcione como ancla para la inversión y para la permanencia de los servicios.

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 sus deberes ministeriales el análisis de medidas que puedan afectar los ingresos al Fondo General, por lo que nuestra Oficina debe otorgar deferencia a los comentarios que oportunamente emita dicha entidad gubernamental. Entre estas se encuentra la medida de 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 mirar las piezas legislativas desde su potencial impacto presupuestario. Por lo tanto, desde la perspectiva presupuestaria y de la gerencia gubernamental, es necesario evaluar la medida con cautela responsable. En

la medida en que ello represente un crédito adicional, todo beneficio contributivo, aun cuando persiga fines legítimos de política pública, implica una reducción en los 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.

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 federal, Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act (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.

Esta medida debe analizarse reconociendo tanto su loable propósito social como sus implicaciones fiscales. La propuesta representa, por sí misma, un impacto fiscal significativo, y no identifica una fuente de repago compensatoria que garantice el cumplimiento del principio de neutralidad fiscal requerido por el Plan Fiscal certificado.

En este contexto, resulta fiscalmente prudente y administrativamente responsable esperar por el resultado del análisis legislativo y el de la JSAF sobre el agregado de las medidas contributivas en evaluación, antes de considerar la aprobación de nuevos beneficios o exenciones contributivas.

IV.

Esta medida tiene dos ópticas. No obstante, nos concentraremos desde el punto de vista económico y presupuestario, a tenor con nuestro deber ministerial.

La pieza legislativa propone enmendar la Sección 2032.01 del Código de Incentivos para añadir un nuevo inciso (g) que cree un crédito contributivo por contratación local en el sector de salud, estableciendo un crédito del 20% sobre la nómina pagada a empleados locales en clusters médicos o consultorios especializados.

Para la Gobernadora, Hon. Jenniffer González Colón, la salud es un pilar del Plan de Gobierno. La meta del gobierno es lograr un sistema de salud donde cada ciudadano tenga acceso a los servicios que requiere. No obstante, este asunto debe manejarse de manera integrada, asegurando que las iniciativas sean coherentes entre sí y se cumpla con el principio de neutralidad fiscal que ordena el Plan Fiscal Certificado y la JSAF.

La OGP tiene el deber ministerial de advertir sobre impactos fiscales, aun cuando estos se describan como controlados o compensables. El crédito propuesto representará una erogación de fondos públicos que, aunque la medida argumenta que identifica mecanismos de repago, dicha identificación no especifica cuantías específicas que permitan evidenciar el cumplimiento con el principio referido. El comportamiento de la inversión privada, la capacidad de fiscalización del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC), la coordinación interagencial y la efectividad de las cláusulas de retracto no siempre se alinean en la ejecución. La experiencia administrativa enseña que los incentivos requieren vigilancia constante en su puesta en práctica.

Desde la perspectiva de la gerencia gubernamental, también es relevante considerar el momento en que se propone la medida. Actualmente se encuentra en consideración un proceso más amplio de reforma contributiva. En ese contexto, la OGP tiene el deber de advertir que la aprobación fragmentada de nuevos créditos contributivos, aunque

persigan fines nobles, puede complicar la evaluación integral del sistema contributivo y su impacto fiscal agregado. La aprobación de créditos contributivos adicionales debe evaluarse dentro de un análisis integral del sistema contributivo y de su impacto agregado en los recaudos del Gobierno.

Por ello, aunque reconocemos el mérito de la propuesta y su alineación con objetivos de desarrollo económico y acceso a la salud, resulta prudente señalar que cualquier incentivo con efecto fiscal debería evaluarse de manera coordinada con el fin de mantener una visión fiscal coherente y sostenible. De otra parte, la medida descansa en la fiscalización del DDEC y en una coordinación efectiva con los municipios. Desde la óptica de la OGP, esto implica costos administrativos indirectos, horas de personal, sistemas de información y seguimiento. Ello, aunque no se refleja como partidas explícitas, forma parte de la carga gerencial del gobierno.

De igual modo, la medida propone contabilizar como repago el incumplimiento de la retención del 70% de empleo local, proponiendo recobrar el crédito y recaudar el monto con intereses. Sin embargo, ello no puede contabilizarse como medida de repago ya que está sujeto a una condición suspensiva. A su vez, incorpora como repago la reinversión de recaudos indirectos generados por el cluster (e.g., IVU en servicios médicos, patentes municipales y contribuciones sobre ingresos de empleados), creando un fondo rotatorio para expansión del programa. Como esta Honorable Comisión bien conoce, los recaudos del IVU están pignorados para el Plan de Ajuste de Deuda. Ahora bien, desconocemos a qué se refiere la medida cuando menciona el recaudo de IVU en servicios médicos ya que estos servicios están exentos del impuesto.

La medida alude a la utilización de patentes municipales, cuyos ingresos son contabilizados en los precarios recaudos de los municipios. También, menciona sobre el uso de las contribuciones sobre ingresos de empleados para un fondo rotatorio, cuando las mismas son contabilizadas como ingresos al fondo general.

Finalmente, recalamos que la pieza legislativa se presenta en momentos en que se atiende la segunda fase de la reforma contributiva y se está atendiendo la implementación de la Resolución Conjunta 6-2026. 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 presupuestaria requiere que el presupuesto deba ajustarse para garantizar el cumplimiento con las obligaciones contraídas o los servicios a un 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 podría representar una reducción adicional en los recursos del Fondo General no contemplada en las proyecciones presupuestarias vigentes.

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 aprobado para este año, así como lo que se expone en la medida relacionado con la Ley Núm. 53-2021, conocida como la "Ley para Ponerle Fin a la Quiebra de Puerto Rico", recomendamos que se obtenga el insumo de la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal (AAFAF) de Puerto Rico. La Ley Núm. 2-2017 conocida como la "Ley de la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico" estableció a la AAFAF como el ente gubernamental encargado de la colaboración, comunicación y cooperación entre el Gobierno de Puerto Rico y la JSAF, así como de asesorar y supervisar la política fiscal del Gobierno con el fin de asegurar que las decisiones financieras y presupuestarias sean sostenibles y que cumplan con los requisitos establecidos en el Plan Fiscal certificado. En ese sentido, esta Oficina otorga deferencia a la evaluación que dicha entidad pueda realizar sobre el impacto fiscal que puede tener el Proyecto.

Dicho lo anterior, es menester destacar que, en armonía con la Constitución de Puerto Rico, nuestra ley orgánica dispone que la Gobernadora, 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 a la Gobernadora 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; esfuerzo que hemos comenzado para el Año Fiscal 2027.

Además, recordamos 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, esta Oficina concluye que su aprobación de la medida en esta etapa no resulta fiscalmente prudente. La creación de un nuevo crédito contributivo representa una reducción directa en recaudos del Fondo General, sin que la medida identifique mecanismos de repago cuantificables ni fuentes alternas de ingresos que permitan cumplir con el principio de neutralidad fiscal requerido por el Plan Fiscal certificado. En

ausencia de disposiciones que compensen dicha merma en los ingresos del Gobierno de Puerto Rico que salvaguarden la estabilidad de las proyecciones fiscales vigentes, esta Oficina recomienda no aprobar la medida en su forma actual.

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 consideración de la medida.

Cordialmente,



Orlando C. Rivera Berríos