



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. Nitzá 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 940

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. 60-2019, conocida como el "Código de Incentivos de Puerto Rico", según enmendada, a los fines de añadir un nuevo inciso (f) que cree el Programa de Clusters Médicos como actividad elegible para incentivos; establecer exenciones de hasta el 100% en arbitrios de construcción para proyectos de clusters médicos que incluyan al menos tres consultorios especializados; condicionar dichas exenciones al intercambio estatutario de contratar al menos el 70% de mano de obra local por un término definido de cinco años; requerir fiscalización estricta por el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC); promover la descentralización de servicios médicos especializados alrededor de la isla; y para otros fines relacionados.

I.

La Exposición de Motivos propone enmendar el Código de Incentivos con el fin de incentivar la creación de los clusters médicos. Esto es, complejos médicos especializados que ofrezcan servicios avanzados. Con ello, se busca crear una estructura que combine desarrollo económico, acceso a servicios médicos y una distribución más equitativa de la inversión en distintas regiones.

De otra parte, el proyecto propone eximir hasta la totalidad los arbitrios de construcción a estos clusters, a cambio de un compromiso concreto de contratar mano de obra local por un período prolongado.

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 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 vigente.

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 del Oversight, Management, and Economic Stability Act (Ley 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

Esta medida propone enmendar la Sección 2032.01 del Código de Incentivos para añadir un nuevo inciso (f) que declare elegible para incentivos cualquier proyecto que califique como 'cluster médico', definido como un complejo integrado de al menos tres (3) consultorios o instalaciones médicas especializadas en una misma ubicación geográfica, con el propósito de descentralizar servicios médicos alrededor de la isla. Los incentivos incluirán una exención de hasta el cien por ciento (100%) en arbitrios de construcción sobre materiales y obras, condicionado al intercambio estatutario de contratar al menos el setenta por ciento (70%) de mano de obra local (residentes de Puerto Rico) durante la fase de construcción y por un término mínimo de cinco (5) años en operaciones posteriores.

Para la Gobernadora de Puerto Rico, 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 se complementen entre sí y se cumpla con el principio de neutralidad fiscal que ordena el Plan Fiscal Certificado y la Junta de Supervisión y Administración Financiera (JSAF).

En ese contexto, la creación del Programa de Clusters Médicos representa una expansión material del esquema de incentivos vigente bajo el Código de Incentivos. De igual modo, el incentivo específicamente de arbitrios de construcción tiene un impacto directo sobre las finanzas municipales y estatales. Desde la óptica de la OGP, el mismo constituye un gasto tributario que debe evaluarse con rigor, particularmente cuando se propone una exención de hasta el cien por ciento.

Además, observamos que la medida introduce obligaciones administrativas adicionales para agencias ejecutivas, tales como el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC) y el Departamento de Hacienda (Departamento), así como los municipios; lo que implica costos operacionales indirectos, supervisión, auditorías y capacidad institucional sostenida por varios años. Aunque estos costos no siempre se reflejan de inmediato, sí afectan la gerencia gubernamental en el día a día. Reconocemos el valor del objetivo perseguido, descentralizar servicios médicos y promover empleo local, pero subrayamos que ese objetivo debe armonizarse con el momento fiscal que se atraviesa y con los procesos de reforma estructural en curso, para evitar que buenas intenciones hoy se conviertan en presiones fiscales mañana.

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 el Departamento y 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 recovar 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., el Impuesto sobre Ventas y Uso (IVU) en servicios médicos, patentes municipales y contribuciones sobre ingresos de empleados), creando un fondo rotatorio para expansión del programa. Como esta Honorable Comisión conoce, los recaudos del IVU están pignorados para el PAD. 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. Finalmente, la medida alude a la utilización de patentes municipales, cuyos ingresos son contabilizados en los 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.

V.

Desde el punto de vista presupuestario, 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 Certificado, 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 (AAFAP) 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 AAFAP 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, 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 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 en esta etapa no resulta fiscalmente prudente. La propuesta implica una reducción en recaudos del Fondo General sin identificar concretamente mecanismos de repago o 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 ingresos y salvaguarden la estabilidad de las proyecciones fiscales del Gobierno de Puerto Rico, se recomienda no aprobar la medida en su forma actual. No obstante, esta Oficina expresa su disposición para colaborar en el análisis de alternativas que permitan adelantar el propósito social de la iniciativa mediante mecanismos fiscalmente responsables y sostenibles.

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 Berrios