

ORIGINAL

RECIBIDO MAR 30 '26 AM 10:02
TRAMITES Y RECORDS SENADO PR

GOBIERNO DE PUERTO RICO

20^{ma} Asamblea
Legislativa

3^{ra} Sesión
Ordinaria

SENADO DE PUERTO RICO

P. del S. 938

INFORME NEGATIVO

30 de marzo de 2026

AL SENADO DE PUERTO RICO:

La Comisión de Desarrollo Económico, Pequeños Negocios, Banca, Comercio, Seguros y Cooperativismo del Senado de Puerto Rico, previo estudio y consideración, no recomienda la aprobación del P. del S. 938.

ALCANCE DE LA MEDIDA

 El P. del S. 938 tiene como propósito "...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".

Se nos plantea en la Exposición de Motivos que

[e]l Código de Incentivos de Puerto Rico (Ley Núm. 60-2019) establece en su Capítulo 2, Sección 2032.01, las actividades elegibles para incentivos en el sector de servicios de salud, con el objetivo de fomentar la inversión, la retención de profesionales médicos y el acceso equitativo a servicios especializados. Sin embargo, las enmiendas existentes (como las de Ley 76-2025, Ley 175-2025 y otras de 2020-2025) se centran principalmente en tasas fijas para médicos individuales, procedimientos expeditos para jóvenes empresarios médicos y exenciones para

servicios exportados, sin un incentivo directo ligado a la creación y retención de empleo local en clusters o consultorios descentralizados.

Esta enmienda introduce un crédito contributivo del 20% sobre la nómina pagada a empleados locales (residentes de Puerto Rico) en proyectos de salud, condicionado a un mínimo de tres (3) años de retención. Esto incentivará la inversión en consultorios especializados (e.g., oncología, cardiología, neurología) en regiones subdesarrolladas, descentralizando servicios concentrados en áreas metropolitanas y generando empleos sostenibles en enfermería, administración y soporte técnico.

Se estima un impacto fiscal controlado (crédito reembolsable hasta \$10,000 por empleado, con proyección de \$2-5 millones anuales en pérdida inicial, compensado por recaudos indirectos vía IVU y contribuciones sobre ingresos), alineado con restricciones de la Junta de Control Fiscal mediante auditorías y retracto.

El programa fomenta la equidad regional, mejora el acceso a salud y se inspira en incentivos existentes como los de Ley 60 para creación de empleos, sin duplicar medidas aprobadas en 2025-2026 (e.g., Ley 175-2025 sobre empresarismo intergeneracional o Ley 76-2025 sobre créditos en nómina general).

ANÁLISIS DE LA MEDIDA

Para la debida evaluación del Proyecto del Senado 938, la Comisión contó con los memoriales explicativos de los departamentos de Desarrollo Económico y Comercio; y de Salud, de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, de la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa y de la Oficina de Servicios Legislativos.

DEPARTAMENTO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y COMERCIO

 El Departamento de Desarrollo Económico y Comercio admitió que el proyecto es loable y consistente "...con la política pública de desarrollo económico y promoción de servicios médicos...". Sin embargo, señaló que las exenciones contributivas y municipales propuestas inciden directamente sobre el sistema contributivo general de Puerto Rico. En particular, el crédito contributivo y otras disposiciones fiscales interactúan con el Código de Rentas Internas de Puerto Rico y con el Código Municipal de Puerto Rico, que, "...constituye el cuerpo normativo principal que rige la estructura tributaria". Por tal motivo, el DDEC entiende que, el proyecto presenta "...deficiencias que limitan su viabilidad". (Énfasis nuestro).

Añaden que, si bien ven el potencial del proyecto "...para mejorar el sistema de salubridad a la vez que contribuye a mejorar la economía de las comunidades...", este no identifica "...una fuente de financiamiento para los nuevos incentivos contributivos ni presenta una reprogramación de fondos para que sea neutro en términos presupuestarios y que no

sea significativamente inconsistente con el Pan Fiscal certificado". (Énfasis nuestro). Sobre este particular, trajeron a consideración que "...por los pasados años, y desde que venció el término para que médicos cualificados solicitaran decretos de exenciones contributivas, se han radicado varios proyectos de ley con el fin de reactivar y extender los beneficios de los médicos cualificados".

Por ejemplo, mencionaron que, el 20 de abril de 2020 se aprobó la Ley 47-2020 que buscaba extender el beneficio del médico cualificado a los generalistas, audiólogos, quiropráctica y optometría. No obstante, la Junta de Supervisión Control Fiscal y Administración Financiera para Puerto Rico, con el respaldo de la Corte de Apelaciones para el Primer Circuito en Boston, paralizó la implementación de esta Ley debido al impacto fiscal que esta representaba.

En suma, el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio entiende que "...la presente medida debe ser evaluada de manera comprensiva y estructurada dentro las medidas de reforma contributiva de la presente administración. Por lo que, de manera respetuosa, exhorta a la Asamblea Legislativa a continuar evaluando integralmente la estructura contributiva vigente, incluyendo las exenciones contributivas existentes, así como las tasas contributivas corporativas, con el propósito de seguir fortaleciendo la competitividad de Puerto Rico, atraer inversión, fomentar la expansión empresarial y propiciar un crecimiento económico sostenido". (Énfasis nuestro).

DEPARTAMENTO DE SALUD

 De otra parte, el Departamento de Salud acotó que "[e]l P. del S. 938 constituye una medida de política pública dirigida a integrar el desarrollo económico con el acceso equitativo a servicios de salud especializados. Su diseño combina incentivo contributivo condicionado, fiscalización estricta y mecanismos de recuperación, lo que evidencia una intención legislativa de balancear estímulo económico con responsabilidad fiscal". A tenor con esto, indicaron que

...la medida se enmarca adecuadamente dentro del Código de Incentivos, representando una herramienta estratégica para fortalecer el ecosistema de salud regional y fomentar la creación de empleo sostenible en Puerto Rico.

En virtud de lo anterior, al evaluar el proyecto en su conjunto, desde la perspectiva de la salud pública, reconocemos su loable intención, ya que busca fortalecer e incentivar a los médicos para que establezcan prácticas rentables que les permitan permanecer en Puerto Rico. Cualquier iniciativa legislativa que resulte en mejores condiciones para el ejercicio responsable de la medicina, que fortalezca la capacidad del sistema para retener a nuestros médicos y otros profesionales de la salud, y que promueva el bienestar de nuestra población y garantice acceso a servicios de calidad, será respaldada por el Departamento de Salud. (Énfasis nuestro).

Así las cosas, el Departamento de Salud endosó el Proyecto del Senado 938.

OFICINA DE GERENCIA Y PRESUPUESTO

Respecto a la Oficina de Gerencia y Presupuesto, afirmaron que

[e]l 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.

(Énfasis nuestro)

 Si bien la Oficina de Gerencia y Presupuesto señala que “[p]ara la Gobernadora, Hon. Jenniffer González Colón, la salud es un pilar del Plan de Gobierno”, y que “[l]a meta del gobierno es lograr un sistema de salud donde cada ciudadano tenga acceso a los servicios que requiere”, sostuvieron que “...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”. Dicho esto, manifestaron que

(...) 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.

Asimismo, argumentaron que “[d]esde 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 Oficina de Gerencia y Presupuesto advierte 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". (Énfasis nuestro)

También, pidieron recordar 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". (Énfasis nuestro)

Es la conclusión de la Oficina de Gerencia y Presupuesto que, aprobar el proyecto

...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.

OFICINA DE PRESUPUESTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

 Por otro lado, nos dice la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa que estiman que, de aprobarse el P. del S. 938, este tendría "...un efecto fiscal al Fondo General de \$211.4 millones para el año fiscal 2027. Se espera que el estimado (sic) ascienda a \$226.3 millones para el año fiscal 2030". (Énfasis nuestro) Agregaron que

[s]e reconoce que la medida, en su Artículo 2, propone diversas alternativas para financiar el efecto fiscal derivado de su aprobación. No obstante, la OPAL señala que, en cuanto a la cláusula de retracto obligatorio en el Artículo 2(a), se presume la buena fe de los contribuyentes y, por consiguiente, el cumplimiento con los requisitos establecidos para acceder a los beneficios. Asimismo, la obtención de fondos federales mediante programas específicos dependerá de factores como su disponibilidad, aprobación, desembolso y recurrencia. De igual manera, la propuesta contenida en el Artículo 2(c), relacionada con el establecimiento de Alianzas Público-Privadas, estará sujeta a que dichas alianzas se materialicen en el futuro.

Por último, respecto al Artículo 2(d), que contempla la reinversión de recaudos indirectos generados, es importante señalar que estos provienen de actividad económica que actualmente se está generando, independiente de la pieza legislativa bajo análisis. Por consiguiente, al momento, estos recaudos no necesariamente se consideran como una fuente directa de financiamiento para la legislación propuesta, dado que están asociados a actividad económica ya existente y no representan ingresos marginales adicionales, sino que responden a dinámicas propias de la economía local.

(Énfasis nuestro)

OFICINA DE SERVICIOS LEGISLATIVOS

Finalmente, la Oficina de Servicios Legislativos plantea que "...en el ejercicio de su facultad constitucional, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico goza de autoridad para estudiar el P. del. S. 938, adjudicar y recomendar favorablemente la medida al pleno de así entenderlo, y de aprobar y establecer cualquier incentivo coma el que propone el P. del S. 938". A tales efectos, expresaron ser de la opinión que, el P. del S. 938 es consistente con los hallazgos de un estudio comisionado por la Junta de Supervisión Fiscal sobre la fuerza laboral de la medicina en Puerto Rico, titulado "Puerto Rico Healthcare Workforce Study", de 25 de febrero de 2025, el cual reveló resultados alarmantes sobre la escasez de médicos especialistas en Puerto Rico, al encontrar que faltan mil doscientos ochenta y seis (1,286) médicos especialistas para cubrir las necesidades de cuidado médico que requiere nuestra población. Asimismo, el estudio sostiene que el cincuenta y dos por ciento (52%) de los médicos que están ejerciendo actualmente están considerando irse de Puerto Rico.



Comento la Oficina de Servicios Legislativos que, este estudio, entre otros, parece validar "...la necesidad de legislar algún mecanismo para la retención de médicos especialistas y que se incentive el establecimiento de "clusters" o consultorios médicos en zonas rurales o en municipios pequeños. Esto, toda vez que facilitaría la retención de médicos especialistas al alcance de toda la población de Puerto Rico, pero priorizando que se establezcan en aquellas áreas donde los servicios de salud son precarios, deficientes o, incluso, inexistentes como sucede con frecuencia en los sectores rurales alejados de las zonas urbanas".

No obstante, estiman necesario indicar que "...el proyecto podría tener un impacto en los recaudos del erario. Ante ello, recomendamos que, conforme a lo establecido en la Ley PROMESA, y para dar cumplimiento con el Plan de Ajuste Fiscal aprobado, se consulte a la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa (OPAL). En particular, para un examen de si las salvaguardas o "mecanismos autofinanciados y no onerosos" que establecería la medida son suficientes para evitar dicho impacto. Recomendamos que, dado su peritaje u obligaciones ministeriales en la implementación de incentivos, se consulte al Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC) y al Departamento de Hacienda sobre las propuestas del P. del S. 938". (Énfasis nuestro)

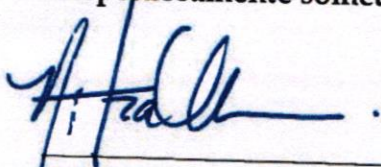
CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

Sin duda, y tal como concluyen todas las entidades que comparecieron, mediante memoriales explicativos, ante esta Comisión de Desarrollo Económico, Pequeños Negocios, Banca, Comercio, Seguros y Cooperativismo del Senado de Puerto Rico, el P. del S. 938 es una pieza legislativa loable que parte de una premisa correcta, puesto que busca atender la retención de nuestra clase médica en Puerto Rico. No obstante, y teniéndose en cuenta los comentarios vertidos por el Departamento Desarrollo Económico y Comercio, la Oficina de Gerencia y Presupuesto y la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa, entendemos no procede la aprobación del P. del S. 938, aunque reconocemos lo encomiable de este. Lo propuesto conlleva una erogación de fondos no contemplada en el presupuesto vigente.

Así pues, y en consonancia con el Plan Fiscal del Gobierno de Puerto Rico, debemos asegurar que las iniciativas y propuestas legislativas sean fiscalmente neutrales. El principio de neutralidad se encuentra contenido en el Plan Fiscal certificado. Este requiere que las iniciativas y propuestas contributivas sean fiscalmente neutrales y que sean evaluadas en armonía con el Plan Fiscal del Gobierno de Puerto Rico y a la luz del impacto que la mismas pudiera tener en las proyecciones de recaudos. Conforme a lo anterior, se ha enfatizado sobre la importancia de identificar fuentes alternas de recaudos, para poder aprobar legislación que pudiera tener un efecto fiscal sobre nuestras finanzas.

POR TODO LO ANTES EXPUESTO, la Comisión de Desarrollo Económico, Pequeños Negocios, Banca, Comercio, Seguros y Cooperativismo del Senado de Puerto Rico, no recomienda la aprobación del Proyecto del Senado 938.

Respetuosamente sometido,



Hon. Nitza Moran Trinidad
Presidenta

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