

ORIGINAL

RECIBIDO ABR17'26PM12:06
TRAMITES Y RECORDS SENADO PR

GOBIERNO DE PUERTO RICO

20^{ma} Asamblea
Legislativa

3^{ra} Sesión
Ordinaria

SENADO DE PUERTO RICO

P. del S. 940

INFORME NEGATIVO

17 de abril 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. 940.

ALCANCE DE LA MEDIDA

El P. del S. 940 tiene como propósito "...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".

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 el desarrollo económico y la accesibilidad a servicios médicos. Actualmente, esta sección incluye incentivos como tasas contributivas fijas y exenciones parciales para profesionales de la salud, pero no contempla específicamente incentivos para clusters médicos (complejos integrados de consultorios especializados) ni los condiciona a compromisos de empleo local.

Esta enmienda crea el Programa de Clusters Médicos, permitiendo exenciones de hasta el 100% en arbitrios de construcción (impuestos sobre materiales y obras, regulados por el Código Municipal y el Código de Rentas Internas) a cambio de contratar al menos el 70% de mano de obra local por un término mínimo de cinco años. Esto incentivará la inversión en consultorios especializados (e.g., oncología, cardiología, neurología) en regiones subdesarrolladas, descentralizando servicios concentrados en áreas metropolitanas como San Juan y promoviendo equidad en el acceso a salud.

Se estima un impacto fiscal moderado (pérdida inicial de \$1-3 millones en arbitrios por proyecto, compensado por generación de empleos y recaudos indirectos), alineado con restricciones de la Junta de Control Fiscal mediante cláusulas de retracto por incumplimiento.

El programa fomenta el desarrollo sostenible, crea empleos locales en construcción y operaciones médicas, y se inspira en modelos exitosos como las "enterprise zones" en EE.UU., sin duplicar incentivos existentes.

ANÁLISIS DE LA MEDIDA

Para la debida evaluación del Proyecto del Senado 940, la Comisión contó con los memoriales explicativos de la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico (AAFAF), los departamentos de Desarrollo Económico y Comercio; y de Salud, la Oficina de Gerencia y Presupuesto y con los de la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico.



Si bien es cierto que el proyecto se encuentra acorde con la meta gubernamental de lograr un sistema de salud donde cada ciudadano tenga acceso a los servicios que requiere, factores fiscales y presupuestarios nos impiden avalarlo. Veamos.

AUTORIDAD DE ASESORÍA FINANCIERA Y AGENCIA FISCAL

De entrada, plantea la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico que la medida "...reduce ingresos públicos, crea presiones presupuestarias para el Gobierno o para los municipios, o requiere esfuerzos administrativos y de fiscalización que impliquen costos no contemplados, y si todo ello puede manejarse sin resultar significativamente inconsistente con el Plan Fiscal certificado y el Presupuesto balanceado y sin generar obligaciones fiscales no financiadas". (Énfasis nuestro). Indican además que

[a] diferencia de incentivos contributivos que impactan directamente el Fondo General, el incentivo principal del PS 940 se dirige a los arbitrios de construcción, una fuente de ingresos típicamente municipal. Por ello, el análisis fiscal requiere atender el efecto sobre las finanzas municipales y el riesgo de presiones indirectas que se pudieran trasladar a otras estructuras de financiamiento gubernamental.

En este sentido, el Informe 2026-424 de la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa (OPAL) estima que, de aprobarse el PS 940, los municipios dejarían de recibir aproximadamente \$1.3 millones en ingresos por concepto de arbitrios de construcción asociados al sector de cuidados de salud durante el año fiscal 2026. La propia OPAL advierte que el efecto fiscal final dependerá de la cantidad de proyectos de construcción que cualifiquen para la exención y, por tanto, el impacto podría variar según el nivel real de utilización del incentivo.

...

En vista del principio de neutralidad fiscal y del marco de PROMESA, la merma de ingresos municipales, aunque se presente como "moderada", no puede tratarse como un efecto irrelevante. En el contexto fiscal vigente, una reducción de ingresos recurrentes a los municipios puede traducirse en presiones para recortar servicios locales, ajustar partidas esenciales o solicitar asistencia adicional. Por tanto, desde la perspectiva fiscal, es indispensable que el diseño de la medida contemple mecanismos realistas de mitigación o que, al menos, se valide la capacidad de absorber el impacto dentro de las estructuras municipales existentes, sin trasladar presiones al Fondo General o a otras líneas presupuestarias. En ese particular, el PS 940 incluye un Artículo 2 que describe alternativas de financiamiento y mecanismos "autofinanciados" para evitar un impacto fiscal inicial significativo. Sin embargo, la OPAL advierte que varias de esas alternativas dependen de factores externos e inciertos, como la disponibilidad, aprobación, desembolso y recurrencia de fondos federales, y que la "reinvención de recaudos indirectos" no necesariamente representa ingresos marginales adicionales atribuibles a la medida, sino actividad económica ya existente. En otras palabras, aunque la medida intenta plantear mecanismos de mitigación, la viabilidad fiscal de esas fuentes no puede presumirse sin certificaciones y datos verificables, evaluación que debe desarrollarse como parte de la consideración de la presente medida.

Así las cosas, la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico "...tiene interrogantes fiscales y programáticas sobre el PS 940 las cuales deben aclararse como parte de la evaluación de la presente medida. (...)". (Énfasis nuestro).

DEPARTAMENTO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y COMERCIO

Por su parte, nos dijeron desde el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio de Puerto Rico que, aunque el proyecto es loable y consistente con la política pública de desarrollo económico y promoción de servicios médicos, es importante enfatizar que "...las exenciones contributivas y exenciones de patentes 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 Departamento entiende que el proyecto presenta "...deficiencias que limitan su viabilidad". (Énfasis nuestro).

De otro lado, señalaron 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, 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.

DEPARTAMENTO DE SALUD

Respecto al Departamento de Salud, estos reconocen la loable intención del proyecto *"...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"*. Y, aunque recomendaron consultar los alcances de la medida con los departamentos de Desarrollo Económico y Comercio; y de Hacienda, para que expresen su posición y viabilidad del proyecto de ley, endosan el P. del S. 940.

OFICINA DE GERENCIA Y PRESUPUESTO

La Oficina de Gerencia y Presupuesto opinó que el proyecto no es fiscalmente prudente. Explicaron que este *"...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". (Énfasis nuestro). No obstante, dijeron estar dispuestos para *"...colaborar en el análisis de alternativas que permitan adelantar el propósito social de la iniciativa mediante mecanismos fiscalmente responsables y sostenibles"*.

OFICINA DE PRESUPUESTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

Finalmente, la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa estimó que, *de aprobarse el P. del S. 940 "...los municipios dejarían de recibir aproximadamente \$1.3 millones durante el año fiscal 2026 por concepto de arbitrios de construcción asociados al sector de cuidados de salud"*. (Énfasis nuestro). Añaden 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.

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.

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

Teniéndose en cuenta los comentarios vertidos por la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico, el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio, la Oficina de Gerencia y Presupuesto y la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, esta Comisión de Desarrollo Económico, Pequeños Negocios, Banca, Comercio, Seguros y Cooperativismo del Senado de Puerto Rico entiende no procede la aprobación del P. del S. 940, aunque reconocemos lo encomiable de este.

La 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.

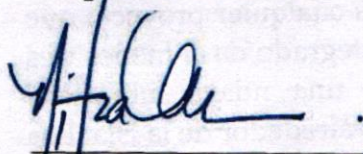
Sin embargo, y conforme a lo esbozado por las agencias comparecientes, en cumplimiento con los parámetros establecidos en el Plan Fiscal certificado, el Gobierno de Puerto Rico está obligado a garantizar que toda iniciativa legislativa o propuesta de política pública sea evaluada bajo el principio de 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 legislación presentada 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.

Lamentablemente, aunque bien intencionado, el P. del S. 940 contempla un gasto tributario, toda vez que propone una exención de hasta el cien por ciento en arbitrios de construcción para proyectos de clusters médicos que incluyan al menos tres consultorios especializados. Ello, acarrea obligaciones administrativas adicionales para agencias ejecutivas, tales como el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio y el Departamento de Hacienda, así como merma de ingresos para los municipios.

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 940.

Respetuosamente sometido,



Hon. Nitza Moran Trinidad
Presidenta

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