

GOBIERNO DE PUERTO RICO

20^{ma}. Asamblea
Legislativa

3^{ra}. Sesión
Ordinaria

CÁMARA DE REPRESENTANTES

R. C. de la C. 266

22 DE ENERO DE 2026

Presentada por el representante *Ferrer Santiago*

Referida a la Comisión de Hacienda

RESOLUCIÓN CONJUNTA

Para ordenar al Departamento de Hacienda del Gobierno de Puerto Rico la preparación y publicación anual de un Informe de Gasto Tributario Municipal comenzando con el año 2025, que incluya el examen del impacto que las distintas excepciones, exenciones, créditos, deducciones, exclusiones y tasas preferenciales creadas por legislación del Gobierno Central y municipal tienen sobre los recaudos municipales, su base imponible, su estabilidad fiscal y sobre su capacidad para prestar servicios esenciales; y para otros fines relacionados.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La política contributiva de Puerto Rico ha incorporado, a lo largo de las décadas, un conjunto amplio de disposiciones especiales mediante las cuales el Estado concede deducciones, créditos, exenciones, exclusiones, tasas preferenciales o mecanismos de diferimiento contributivo. Estas disposiciones, conocidas colectivamente como gastos tributarios, representan ingresos que el Gobierno del Estado Libre Asociado deja de percibir para adelantar objetivos específicos de política pública.

El efecto de estas medidas es comparable al de cualquier programa gubernamental. Cuando el Estado otorga un subsidio mediante una asignación presupuestaria directa, ese gasto aparece reflejado explícitamente en el presupuesto anual. En cambio, cuando el subsidio se concede a través del sistema contributivo — como mediante deducciones por gastos médicos o tasas contributivas reducidas — el desembolso gubernamental no figura en el presupuesto, aunque constituye dinero que el ELA deja de recaudar. Esta falta de visibilidad hace indispensable contar con informes

como el Puerto Rico Tax Expenditure Report for Tax Year 2025 (PRTER25)¹, que permiten conocer el costo real de estas decisiones fiscales y facilitan una rendición de cuentas más completa.

El PRTER25 mide los gastos tributarios utilizando el método de ingresos dejados de recaudar (*foregone revenue*). Esta metodología estima la cantidad que el gobierno hubiese recibido de no existir la disposición contributiva especial. No incorpora efectos de comportamiento – como el posible traslado de operaciones fuera de Puerto Rico si se eliminan ciertos incentivos – ni considera efectos macroeconómicos como variaciones en inversión, empleo o producción. Aun con estas limitaciones metodológicas, el informe constituye una herramienta vital para la transparencia fiscal del país.

El informe también reconoce que un componente sustancial del gasto tributario proviene de incentivos dirigidos a corporaciones foráneas que operan en la Isla bajo tasas preferenciales. Estas empresas han establecido operaciones en Puerto Rico debido a que el marco contributivo les ofrece costos significativamente menores que en otras jurisdicciones. De eliminarse abruptamente estos beneficios, el efecto no necesariamente sería un aumento en los recaudos; por el contrario, existe el riesgo de que estas corporaciones trasladen sus operaciones fuera de Puerto Rico, reduciendo actividad económica e ingresos gubernamentales. Reconocer esta realidad subraya la necesidad de fortalecer la transparencia y mejorar el análisis de datos, de manera que el país pueda afinar sus políticas públicas y evaluar adecuadamente su impacto no solo a nivel central pero también en las arcas municipales.

El PRTER25 clasifica los gastos tributarios por régimen contributivo – contribución sobre ingresos individuales, contribución sobre ingresos de negocios, impuesto sobre ventas y uso, y arbitrios – y por la forma del beneficio: deducción, exclusión, exención, crédito, tasa preferencial o diferimiento. También organiza los gastos por categorías de política pública tales como salud, educación, familias, desarrollo económico, vivienda, cultura y otras áreas de relevancia social. Esta estructura permite visualizar el volumen de recursos que el Estado invierte mediante el sistema contributivo, facilitando comparaciones con alternativas como subsidios directos y evaluaciones de efectividad.

El análisis del gasto tributario demuestra que una parte significativa de los recursos públicos se canaliza mediante incentivos contributivos sin aparecer en el presupuesto ordinario. Esta invisibilidad limita la capacidad de la Asamblea Legislativa y del país para evaluar con precisión su costo, distribución y efectividad. A su vez, la falta de revisiones periódicas provoca que ciertos beneficios contributivos permanezcan vigentes por décadas sin evaluaciones actualizadas de costo-beneficio, generando

¹ Véase Departamento de Hacienda de Puerto Rico, Puerto Rico Tax Expenditure Report for Tax Year 2025 (PRTER25), diciembre de 2024, *passim*.

inequidades entre sectores y dificultando la priorización de incentivos que verdaderamente promuevan un desarrollo económico sostenible.

A pesar de que el informe del Departamento de Hacienda constituye un avance significativo, no analiza el impacto que estos gastos tributarios tienen sobre los municipios de Puerto Rico. Los gobiernos municipales dependen de bases imponibles locales –como la propiedad mueble e inmueble, las patentes municipales y otros ingresos propios– que pueden verse afectadas por políticas contributivas establecidas por el Gobierno Central. La falta de datos específicos sobre este impacto limita la capacidad de los municipios para planificar, evaluar ingresos futuros y sostener la prestación de servicios esenciales.

Según el análisis del informe *Los privilegios contributivos: análisis del informe más reciente de gastos fiscales del gobierno central y mirada a los gastos fiscales de los municipios* publicado por Espacios Abiertos (marzo 2024), que examina los gastos tributarios del Gobierno Central utilizando el PRTER y, por primera vez, los gastos tributarios municipales mediante estados financieros auditados, se revela que algunos municipios reportan gastos tributarios que superan su propio presupuesto. Guayama, por ejemplo, reporta \$60 millones en gastos tributarios frente a un presupuesto anual aproximado de \$20 millones.

Este informe estima que a nivel municipal se deja de devengar por concepto de gastos tributarios al menos \$539 millones y que en su mayoría los viabiliza o imponen entes externos al gobierno municipal. El informe resalta cómo por no existir un informe oficial de gastos tributarios municipales, se limita la transparencia fiscal. El gasto tributario constituye gasto público no visible, afectando la capacidad de los municipios para planificar y sostener servicios esenciales. Surge de entre sus conclusiones que el gasto tributario debe incorporarse al análisis presupuestario estatal y municipal. Además, se evidencia que algunos municipios están en vulnerabilidad fiscal severa debido a niveles altos de ingresos no devengados y que las políticas contributivas del Estado tienen efectos directos sobre la base fiscal municipal, pero actualmente no se miden.

A los fines de atender esta falta de información, se ordena la preparación y publicación anual de informes de gastos tributarios municipales con el fin de garantizar disponibilidad de datos precisos y oportunos que estén disponibles para el proceso de aprobación del presupuesto general y los presupuestos municipales y para la toma de decisiones periódicas basadas en criterios confiables en relación al costo-beneficio de los mismos.

Solo mediante un análisis detallado será posible armonizar los objetivos de desarrollo económico del Estado con la estabilidad fiscal de los gobiernos locales, que constituyen la primera línea de servicios a nuestras comunidades.

RESUÉLVESE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:

1 Sección 1. - Se ordena al Departamento de Hacienda del Gobierno de Puerto Rico
2 la preparación y publicación anual de un Informe de Gasto Tributario Municipal
3 comenzando con el año 2025.

4 Sección 2. - Alcance del Estudio.

5 El estudio deberá examinar la ley de origen y el impacto que las distintas
6 excepciones, exenciones, créditos, deducciones, exclusiones y tasas preferenciales creadas
7 por legislación del Gobierno Central tienen sobre los recaudos municipales, su base
8 imponible, su estabilidad fiscal y sobre su capacidad para prestar servicios esenciales.
9 Además incluirá entre sus datos:

10 (a) Las disposiciones contributivas estatales y las municipales que reducen directa
11 o indirectamente la base contributiva municipal.

12 (b) La cuantía de ingresos dejados de percibir por los municipios debido a estas
13 medidas.

14 (c) El impacto por municipio, región y por tipo de beneficio contributivo.

15 (d) El efecto acumulado en patentes municipales, contribuciones sobre la
16 propiedad, arbitrios y otros ingresos municipales.

17 (e) Recomendaciones para fortalecer las finanzas municipales así como
18 proyecciones a cinco (5) años.

19 Sección 3. - El Departamento de Hacienda llevará a cabo este estudio en
20 colaboración con el Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM), la
21 Asociación de Alcaldes de Puerto Rico, la Federación de Alcaldes de Puerto Rico.

1 Sección 4. - Se le ordena a cada uno de los municipios del Estado Libre Asociado
2 de Puerto Rico, al Departamento de Desarrollo Económico y Comercio, y a cualquier otra
3 agencia, departamento, o instrumentalidad del Estado Libre Asociado de Puerto Rico a
4 proveerle al Departamento de Hacienda y al Centro de Recaudación de Ingresos
5 Municipales toda la información necesaria para cumplir cabalmente con los propósitos y
6 disposiciones de esta Ley.

7 Sección 5.- Esta Resolución Conjunta entrará en vigor inmediatamente después de
8 su aprobación.