

INFORME SOBRE EL COSTO FISCAL DE LOS PROYECTOS DEL SENADO 539

Proponen crear la “Ley de Incentivos para Profesionales de la Salud en el Turismo Médico de Puerto Rico” para establecer un programa de beneficios fiscales y económicos dirigidos a médicos, dentistas, especialistas y demás profesionales licenciados que presten servicios a pacientes internacionales en el marco del turismo médico. Beneficio se comporta como crédito contributivo, no como deducción contributiva.

PREPARADO POR LA OFICINA DE PRESUPUESTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA



COSTO FISCAL ESTIMADO:

El efecto fiscal de crear la “Ley de Incentivos para Profesionales de la Salud en el Turismo Médico de Puerto Rico” y enmendar la Ley Núm. 60-2019 para incluir el turismo médico y la exportación de servicios de salud como actividades elegibles bajo los programas de incentivos económicos:

\$1,058.9 millones

*En el resto de este Informe se podrá encontrar un análisis detallado acerca del costo fiscal del P. del S. 539

CONTENIDOS

I. Resumen Ejecutivo	2
II. Introducción	2
III. Descripción de los Proyectos	3
IV. Datos	5
V. Supuestos y Metodología	8
VI. Resultados y Proyecciones	10

I. Resumen Ejecutivo

La Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico (OPAL)¹ estimó el efecto fiscal del Proyecto del Senado 539 (P. del S. 539) que propone crear la “Ley de Incentivos para Profesionales de la Salud en el Turismo Médico de Puerto Rico” para establecer un programa de beneficios fiscales y económicos dirigidos a médicos, dentistas, especialistas y demás profesionales licenciados que presten servicios a pacientes internacionales en el marco del turismo médico.

De aprobarse el P. del S. 539, se estima un costo fiscal potencial de \$1,058.9 millones a partir del año fiscal 2026. Dicho de otra manera, dado que el costo fiscal de la medida estaría directamente vinculado a la magnitud de la actividad generada por el turismo médico a pacientes internacionales, se estima que, por cada un 1% del ingreso neto de los individuos que proviene de la actividad

incentivada, el impacto fiscal se estima en \$35.3 millones.

II. Introducción

El Informe 2026-078 de la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa (OPAL) presenta el estimado de efecto fiscal del P. del S. 539² los cuales proponen crear la “Ley de Incentivos para Profesionales de la Salud en el Turismo Médico de Puerto Rico” para establecer un programa de beneficios fiscales y económicos dirigidos a médicos, dentistas, especialistas y demás profesionales licenciados que presten servicios a pacientes internacionales en el marco del turismo médico; disponer los requisitos de elegibilidad; delegar funciones de fiscalización a la Compañía de Turismo, el Departamento de Salud y el Departamento de Hacienda; enmendar la Ley Núm. 60-2019, según enmendada, conocida como “Código de Incentivos de Puerto Rico”, para incluir el turismo

¹ La Ley Núm. 1-2023, Ley de Investigación, Análisis y Fiscalización Presupuestaria de Puerto Rico crea la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa (OPAL) adscrita a la Rama Legislativa. Su función primordial es medir el impacto fiscal de cada propuesta legislativa ante la consideración de la Asamblea Legislativa. En virtud del Artículo 2 de la Ley Núm. 1-2023, la OPAL desempeña un rol consultivo para la Asamblea Legislativa. La OPAL no participa de los procesos deliberativos ni de la toma de decisiones sobre los proyectos de ley, resoluciones y demás medidas ante la consideración de ambos cuerpos. La emisión de este Informe no implica un endoso o rechazo a la pieza legislativa aquí evaluada.

² Este documento puede ser citado como – Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa (2025). Informe sobre el Proyecto del Senado 539 (20^{ma}. Asamblea Legislativa) que proponen crear la “Ley de Incentivos para Profesionales de la Salud en el Turismo Médico de Puerto Rico” para establecer un programa de beneficios fiscales y económicos dirigidos a médicos, dentistas, especialistas y demás profesionales licenciados que presten servicios a pacientes internacionales en el marco del turismo médico. Disponible en: www.opal.pr.gov

médico y la exportación de servicios de salud como actividades elegibles bajo los programas de incentivos económicos; establecer definiciones aplicables.

Este informe presenta el análisis del P. del S. 539, describe sus disposiciones, presenta los datos, los supuestos junto a la metodología utilizados para llevar a cabo el estimado y, por último, presenta los resultados y proyecciones.

III. Descripción de los Proyectos³

El decretase del **P. del S. 539** establece lo siguiente:

Artículo 1.- Título.

Esta Ley se conocerá como “Ley de Incentivos para Profesionales de la Salud en el Turismo Médico de Puerto Rico”.

Artículo 2.- Declaración de Política Pública.

Se establece como política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico fomentar la participación activa de profesionales de la salud en la industria del turismo médico como parte integral de la estrategia de desarrollo económico, la exportación de servicios y la

promoción de Puerto Rico como destino médico de clase mundial.

...

Artículo 4. – Programa de Incentivos.

Se crea un programa de incentivos dirigido a profesionales de la salud que cumplan con los criterios de elegibilidad y se certifiquen conforme a esta Ley, el cual incluirá los siguientes beneficios:

- a) Crédito contributivo especial equivalente al treinta por ciento (30%) del ingreso neto generado por servicios prestados a pacientes internacionales, hasta un máximo de setenta y cinco mil dólares (\$75,000) por año contributivo.*
- b) Deducción especial de gastos por mejoras de infraestructura, adquisición de equipo especializado, contratación de personal de apoyo o servicios de traducción dirigidos exclusivamente al turismo médico, hasta un cincuenta por ciento (50%) de los gastos incurridos.*
- c) Exención del impuesto sobre ventas y uso (IVU) para la compra de bienes muebles o*

³ Véase la medida del P. del S. 539, disponible en: <https://sutra.oslpr.org/SutraFilesGen/155146/ps0539-25.doc>.

equipos médicos cuyo uso esté directamente vinculado a la atención de pacientes internacionales.

- d) *Acceso preferente a programas de adiestramiento y promoción auspiciados por el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio, la Compañía de Turismo y el Departamento de Salud, incluyendo módulos de acreditación internacional, competencia cultural, idiomas y mercadeo digital.*

Artículo 5. – Requisitos de Elegibilidad.

Para acogerse a los beneficios de esta Ley, el profesional deberá:

- 1. Estar debidamente licenciado y autorizado para ejercer su profesión en Puerto Rico;*
- 2. Registrar anualmente su participación en el Programa ante la Compañía de Turismo y el Departamento de Salud;*
- 3. Someter evidencia de prestación de servicios a pacientes internacionales, según parámetros establecidos por reglamento;*
- 4. Cumplir con los estándares de calidad, ética y profesionalismo aplicables a su disciplina;*

- 5. Mantener registros clínicos auditables y cumplir con las disposiciones del Reglamento HIPAA y otras leyes aplicables.*

Artículo 6. – Implantación y fiscalización.

La Compañía de Turismo de Puerto Rico, en coordinación con el Departamento de Salud y el Departamento de Hacienda, será responsable de implantar, coordinar y fiscalizar el cumplimiento de esta Ley. Estas agencias deberán:

- a) Establecer por reglamento los procedimientos de certificación, documentación y validación de los servicios prestados a pacientes internacionales;*
- b) Mantener un registro actualizado de los profesionales participantes y emitir un informe anual a la Asamblea Legislativa que incluya métricas de desempeño, análisis de impacto económico y recomendaciones de política pública;*
- c) Coordinar campañas de promoción e integración del componente profesional en las iniciativas de mercadeo del turismo médico.*

En síntesis, el P. del S. 539 tiene la intención de otorgar incentivos contributivos, acceso a capacitación y beneficios fiscales a ciertos profesionales

licenciados de salud elegibles que atiendan a pacientes internacionales en Puerto Rico.

IV. Datos

De acuerdo con el Artículo 3(a) del P. del S. 539, la medida busca beneficiar a los profesionales de la industria de salud que participen del Turismo Médico. En la Tabla 1 se presenta la cantidad de profesionales por profesión.

Tabla 1: Cantidad de Profesionales de Salud según mencionado en el P. del S. 539

Profesionales de la Salud	Cantidad
Médicos^^	9,424
Psicólogos y Psiquiatras*	1,783
Enfermeros*	46,613
Tecnólogos médicos:^	8,610
Tecnólogos y técnicos de laboratorio clínico	3,340
Tecnólogos y técnicos en radiología	1,540
Tecnólogos y técnicos en medicina nuclear	170
Tecnólogos y técnicos en imagen de resonancia magnética	120
Técnicos de emergencias médicas	830
Tecnólogos de cirugía	1,000
Tecnólogos y técnicos en salud (otros)	750
Tecnólogos y técnicos cardiovasculares	560
Técnicos médicos oftálmicos	300
Terapeutas físicos y ocupacionales:	1,578
Terapistas Físicos*	1,338
Terapeutas ocupacionales^	240
Otros Profesionales:^	320
Optómetras	210
Quiroprácticos	110
Dentistas	N/D
Total	68,328

Fuente: Elaborado por la OPAL basado en:
*Puerto Rico Healthcare Workforce Study Report JSAF (2025).
^Occupational Employment and Wage Statistics BLS (2024).
^^Puerto Rico Medical Practice Market. Puerto Rico Medical Defense Insurance Co. (2024) Nota: Hace referencia a la cantidad de médicos activos; se descontó la cantidad de psiquiatras para contabilizarlo según JSAF (2025)
N/D: no determinado

Según los datos presentados, para el año 2023 se registraron 9,424 médicos ejerciendo activamente la medicina. En

2024, se contabilizaron 1,783 psicólogos y psiquiatras, así como 46,613 enfermeros con licencia vigente. Además, se estimaron 8,610 tecnólogos médicos, 1,578 terapistas físicos y ocupacionales, 210 optómetras y 110 quiroprácticos. No se contó con información la cantidad de dentistas en Puerto Rico.

En la Tabla 2 se presenta la mediana salarial para algunos de los profesionales de salud mencionados en la medida.

Tabla 2: Mediana Salarial para Profesionales de Salud

Profesionales de la Salud	Mediana Salarial
Enfermeros	\$41,290
Tecnólogos y técnicos de laboratorio clínico	\$37,800
Tecnólogos y técnicos en radiología	\$29,340
Tecnólogos y técnicos en medicina nuclear	\$46,040
Tecnólogos y técnicos en imagen de resonancia magnética	\$41,960
Técnicos de emergencias médicas	\$25,360
Tecnólogos de cirugía	\$26,000
Tecnólogos y técnicos en salud (otros)	\$36,400
Tecnólogos y técnicos cardiovasculares	\$22,240
Técnicos médicos oftálmicos	\$38,050
Terapistas Físicos	\$48,960
Terapeutas ocupacionales	\$47,590
Optómetras	\$109,980
Quiroprácticos	\$66,560
Dentistas	\$89,650

Fuente: Elaborado por la OPAL basado en datos del Occupational Employment and Wage Statistics del Bureau of Labor Statistics (2024)

Según se observa, en términos generales, para el 2024, la mediana salarial de los profesionales de salud fluctuaba entre \$22,240 (Tecnólogos y técnicos cardiovasculares) y \$109,980 (Optómetras).⁴

⁴ Occupational Employment and Wage Statistics. Bureau of Labor Statistics (2024). Disponible en: <https://data.bls.gov/oes/#/geoOcc/Multiple%20occupations%20for%20one%20geographical%20area>

De acuerdo con el *Performance Evaluation: Data Assessment and Return on Investment Analysis* publicado por el DDEC (2024), habían 4,044 médicos cualificados para el año contributivo 2020 cuyo promedio de ingreso neto sujeto a tributación se estimaba en \$270,043.⁵

Es importante mencionar que, dado que el Artículo 2(a) establece que el crédito contributivo a otorgarse sería equivalente al 30% del ingreso neto generado por servicios prestados a pacientes internacionales hasta un máximo de \$75,000, la cantidad de ingreso neto generado por la actividad permitido sería hasta \$250,000. Es decir, las personas que generen \$250,000 o más en ingreso neto estarían recibiendo un crédito contributivo de \$75,000.

Por otro lado, la pieza legislativa nada dispone en torno aquellos profesionales de la salud que tengan el beneficio de un decreto bajo el Código de Incentivos (Ley Núm. 60-2019).

De acuerdo con el Departamento de Hacienda, las tasas efectivas marginales para por nivel de ingreso, se presentan en la Tabla 3.

Tabla 3: Tasa Efectiva Marginal por Nivel de Ingreso según datos del Departamento de Hacienda para el año contributivo 2023

Nivel de Ingreso	Tasa Efectiva Marginal
Hasta 10,000	0.2%
10,001 a 12,500	0.2%
12,501 a 15,000	0.5%
15,001 a 20,000	1.3%
20,001 a 25,000	2.2%
25,001 a 30,000	2.8%
30,001 a 40,000	4.0%
40,001 a 50,000	5.6%
50,001 a 60,000	7.2%
60,001 a 70,000	8.8%
70,001 a 80,000	10.1%
80,001 a 90,000	11.5%
90,001 a 100,000	12.6%
100,001 a 125,000	14.5%
125,001 a 150,000	16.4%
150,001 a 200,000	17.9%
200,001 a 250,000	19.2%
250,001 a 500,000	19.2%
Mayor de 500,000	19.8%

Fuente: Elaborado por la OPAL basado en datos del Ingreso Bruto Ajustado y la Responsabilidad Determinada del Departamento de Hacienda para el año contributivo 2023.

⁵ Performance Evaluation: Data Assessment and Return on Investment Analysis. Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (2024). Disponible en: <https://docs.pr.gov/files/DDEC/Informe%20Incentivo/21may24%20%20Performance%20Evaluation%20of%20Economic%20Incentives-digital%20%20Final.pdf>

El informe publicado por la JSAF (2025)⁶, estimó la demanda por servicios de profesionales de salud basado en las necesidades de la población, proyecciones demográficas y prevalencia de enfermedades crónicas, para el 2030, se estima una deficiencia de especialistas médicos de -1,305 profesionales de salud que atiendan la población de Puerto Rico. Sin embargo, estimó un exceso de oferta en algunas profesiones, como en el caso de profesionales de la enfermería.

Consistente con el concepto de turismo internacional en la medida bajo análisis, *Discover Puerto Rico*, quien es la organización oficial de promoción turística encargada de promover a Puerto Rico como destino, tiene entre sus estrategias el mercadear a Puerto Rico como destino para realizar Turismo Médico y Dental.⁷

V. Supuestos y Metodología

Para estimar el efecto fiscal de aprobarse el P. del S. 539 se utilizaron los siguientes supuestos:

- a) La medida dispone en el Artículo 4(a) otorgar un crédito contributivo especial equivalente al 30% del ingreso neto generado por servicios prestados a pacientes

internacionales hasta un máximo de \$75,000.

- b) Para efectos de este Informe se presume que el 30% del ingreso neto de los individuos provienen de la actividad incentivada, por lo cual el estimado presentado en este Informe supone el efecto fiscal potencial máximo.

Se reconoce que el efecto fiscal sería en función de los ingresos devengados producto de dicha actividad.

- c) Aunque la medida no especifica el tratamiento para los contribuyentes que ya reciben un beneficio sobre una misma actividad o transacción económica, conforme a sanas prácticas de administración tributaria, la OPAL presume que, de aprobarse el P. del S. 539, no se concederían beneficios adicionales sobre dicha actividad elegible. Por lo cual, si un profesional de la salud cuenta con un decreto contributivo bajo el Código de Incentivos (Ley Núm. 60-2019) con una tasa preferencial de 4%, se entiende que no podría aplicar, simultáneamente, un crédito contributivo sobre ese mismo ingreso. En consecuencia, la OPAL descuenta de la cantidad de

⁶ Puerto Rico Healthcare Workforce Study. Junta de Supervisión y Administración Financiera (2025). Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1A1HIH8rvAYkNFLFctWyM5a1V5bLexKrg/view>

⁷ Discover Puerto Rico. Medical & Dental Tourism. Véase: <https://www.discoverpuertorico.com/medical-dental-tourism>

médicos presentada en la Tabla 1 los 4,044 médicos cualificados que, según datos del DDEC (2024), poseen dicho decreto.

- d) Para estimar el ingreso neto de los individuos se estimó la responsabilidad contributiva de los individuos a beneficiarse por la medida legislativa. A tales efectos, se utilizaron las tasas efectivas marginales obtenidas a partir del ingreso bruto ajustado y la responsabilidad determinada para el año contributivo 2023, presentadas en la Tabla 3.
- e) Para efectos de este Informe, las disposiciones contenidas en el Artículo 4(b) relacionada a la deducción especial propuesta por concepto de gastos incurridos en mejoras de infraestructura, adquisición de equipo especializado y contratación de personal de apoyo, no se toman en consideración toda vez que no se cuenta con la información granular y cualquier estimado estaría basado en alto nivel de incertidumbre. Sin embargo, la OPAL reconoce que tendría un efecto fiscal por concepto de los recaudos de contribución sobre ingresos de estos contribuyentes.
- f) Con respecto a lo dispuesto en el Artículo 4(c) efectos de eximir del

IVU para la compra de bienes muebles o equipos médicos para la actividad relacionada, no se considera como efecto fiscal toda vez que actualmente el Código de Rentas Internas dispone para deducir del Ingreso Bruto los gastos operacionales en los que se incurra tanto en las corporaciones como en los individuos cuentapropistas.

No obstante, en este caso, al eximirse del pago del IVU, es decir no cobrarse, el Fondo General vería reducidos sus recaudos por este concepto. Al momento, no es posible precisar el impacto fiscal debido a la falta de información, por lo que cualquier estimado estaría sujeto a un alto grado de incertidumbre.

- g) Se presume que el **crédito contributivo** representaría un aumento en el ingreso disponible de los individuos y que será consumido en su totalidad. Para calcular el efecto fiscal por concepto del IVU proveniente del consumo personal se utilizó la tasa tributable efectiva⁸ del IVU para los individuos de un 8.0%.
- h) Es importante señalar que el Artículo 5 de la medida no establece que, para reclamar la deducción, se deba suscribir un *Agreed-Upon Procedures* (AUP),

⁸La OPAL realizó un análisis cuantitativo sobre la relación entre el gasto de consumo tributable sujeto al IVU y las distintas tasas impositivas. Se determinó que el 40% del gasto de consumo personal está sujeto al IVU y la tasa tributable efectiva es 8%.

según lo dispone el Código de Rentas Internas vigente. Por lo tanto, sería necesario definir un procedimiento específico para ese fin. Para efectos de este Informe, no se contempla un costo fiscal para el Departamento de Hacienda por concepto de fiscalización del cumplimiento de dichas disposiciones, dado que se presume la buena fe de los contribuyentes.

- i) Se presume que el efecto fiscal permanece constante a través de los periodos subsiguientes.

Para estimar el efecto fiscal se utilizó la siguiente ecuación:

$$EF_t = \sum_{n=1}^p (PS_k * \overline{C^s}) - \overline{IVU}$$

Donde el efecto fiscal EF_t estará dado en función de la cantidad de profesionales de salud PS_k a beneficiarse de aprobarse la medida por la cantidad del crédito otorgado producto del ingreso neto generado por la actividad incentivada correspondiente a los profesionales de la salud $\overline{C^s}$ menos los recaudos estimados

del $\overline{IVU}$ por concepto del gasto de los individuos.

VI. Resultados y Proyecciones⁹

De aprobarse el P. del S. 539, para el año fiscal 2026, se estima un costo fiscal potencial de \$1,058.9 millones por concepto del crédito otorgado si el 30% del ingreso neto de los profesionales de la salud provienen de la actividad incentivada de turismo médico para pacientes internacionales. Notamos que, para propósitos de esta medida, “paciente internacional” incluye cualquier persona que no sea residente de Puerto Rico, por lo que forma parte de ese conjunto los residentes de los Estados Unidos continentales, nuestra principal fuente de turismo.

Dada la cantidad de profesionales de la salud que se verían beneficiados por la medida, resulta razonable considerar la actividad incentivada como parte integral del sistema de salud. En este contexto, por cada 1% del ingreso neto de los individuos que proviene de la actividad

⁹ Los estimados de costo preparados por la OPAL se basan en la información y los datos disponibles al momento de emitir el Informe. La OPAL evalúa la razonabilidad de los datos e información obtenida de agencias gubernamentales y otras fuentes, pero no asume responsabilidad por cambios o variaciones que puedan tener los mismos.

Los estimados son cálculos aproximados y descansan en supuestos que pueden variar a través del tiempo. Dichos estimados son preparados en función del deber ministerial de la OPAL, según lo establece la Ley 1 del 3 de enero de 2023 y su única intención es proveer a la Asamblea Legislativa un estimado del costo de las medidas bajo su consideración. Por lo tanto, la OPAL no asume ninguna responsabilidad por un uso no adecuado de la información provista.

incentivada, el impacto fiscal se estima en \$35.3 millones.

Por otra parte, mencionamos que un **crédito contributivo** reduce directamente la cantidad de “contribuciones” o impuestos que se deben pagar al Departamento de Hacienda dólar por dólar, pero luego de determinado el ingreso neto sujeto a contribución y, por consiguiente, la contribución determinada en una planilla de contribución sobre ingresos al Departamento de Hacienda.

En contrario, una **deducción contributiva** reduce el ingreso bruto para propósitos de determinar el ingreso neto sujeto a contribución y la contribución aplicable a un contribuyente en una planilla de contribución sobre ingresos al Departamento de Hacienda. En términos generales, un crédito contributivo representa un costo fiscal mayor en comparación a una deducción contributiva dado a que el primero, representa un “pago” que el Estado se propone a conceder por determinada razón de política pública, mientras que la deducción contributiva reduce meramente el ingreso bruto lo que diluye su costo fiscal.

Por último, es importante mencionar que, relacionado con lo dispuesto en el Artículo 4(c) sobre eximir del IVU para la compra de bienes muebles o equipos médicos para la actividad relacionada, debido a que esta exención no está vinculada a una

declaración presidencial de emergencia, su implementación podría incidir con lo dispuesto en la Sección 7.08 del Acuerdo sobre los Instrumentos de Valor Contingente (IVC), suscrito entre el Gobierno de Puerto Rico y el Banco de New York Mellon el 15 de marzo de 2022.¹⁰ De ser ese el caso, la Sección 7.08(c) del Acuerdo requiere considerar las cuantías dejadas de percibir por motivo de la exención para propósitos del rendimiento de los IVC.



Lcdo. Hecrian D. Martínez Martínez
Director Ejecutivo
Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa

¹⁰ Acuerdo para los Instrumentos de Valor Contingente entre el Gobierno de Puerto Rico y el Banco New York Mellon fechado el 15 de marzo de 2022. Para más detalles, véase: <https://bondlink-cdn.com/6550/GO-CVIs-Clawback.5VpMXHEAc.pdf>