

INFORME SOBRE EL COSTO FISCAL DEL PROYECTO DEL SENADO 1044

Propone eximir del pago de contribuciones sobre ingresos los ingresos devengados por concepto de liquidación del pago de licencias por vacaciones y enfermedad a los empleados del Gobierno de Puerto Rico.

PREPARADO POR LA OFICINA DE PRESUPUESTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

EFFECTO FISCAL ESTIMADO:

El efecto fiscal del P. del S. 1044 se estimó en **\$3.2 millones**.

*En el resto de este Informe se podrá encontrar un análisis detallado acerca del P. del S. 1044

CONTENIDOS

I. Resumen Ejecutivo	2
II. Introducción	2
III. Descripción del Proyecto	2
IV. Datos	3
V. Supuestos y Metodología	4
VI. Resultados y Proyecciones	6

I. Resumen Ejecutivo

La Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico (OPAL)¹ estimó el efecto fiscal del Proyecto del Senado 1044 (P. del S. 1044) que propone eximir del pago de contribuciones sobre ingresos los ingresos devengados por concepto de liquidación del pago de licencias por vacaciones y enfermedad a los empleados del Gobierno de Puerto Rico.

De aprobarse la medida en consideración, se estima que el Fondo General pudiera percibir una reducción en recaudos por cerca de \$3.2 millones.

II. Introducción

El Informe 2026-389 de la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico (OPAL) presenta el estimado de efecto fiscal del Proyecto del Senado 1044 (P. del S. 1044)² que propone eximir del pago de contribuciones

sobre ingresos el cobro devengado por concepto de liquidación de licencias acumulados por vacaciones y enfermedad al momento del retiro, renuncia o cese del servicio de un empleado público.

En este Informe se describen las principales disposiciones del Proyecto de Ley, se presentan los datos, los supuestos junto a la metodología y, por último, los resultados y proyecciones.

III. Descripción del Proyecto³

El decretase del P. del S. 1044 establece lo siguiente:

Artículo 1.- Se añade un inciso (39) al apartado (a) de la Sección 1031.02 de la Ley Núm. 1-2011, según enmendada, conocida como “Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011”, para que lea como sigue:

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. (2026). Informe sobre el Proyecto del Senado 1044 (20^{ma}. Asamblea Legislativa) que propone eximir del pago de contribuciones sobre ingresos a los ingresos devengados por concepto de liquidación del pago de licencias por vacaciones y enfermedad a los empleados del Gobierno de Puerto Rico. Disponible en: www.opal.pr.gov

³ Véase la medida del P. del S. 1044 disponible en: <https://sutra.oslpr.org/SutraFilesGen/160275/ps1044a-26.pdf>

“Sección 1031.02.- Exenciones del Ingreso Bruto.

(a) Las siguientes partidas de ingreso estarán exentas de tributación bajo este Subtítulo:

(1) Anualidades...

(2) Ciertos beneficios marginales pagados por un patrono para sus empleados...

...

(39) El ingreso devengado por concepto de la liquidación del pago de licencias por vacaciones y enfermedad acumuladas por los empleados y funcionarios públicos del Gobierno de Puerto Rico, sus instrumentalidades, corporaciones públicas y municipios, como resultado de su retiro, renuncia o cese de servicio, conforme a los topes establecidos en la legislación o reglamentación aplicable.

En síntesis, la legislación propuesta dispone para eximir del pago de contribuciones sobre ingresos aquellos pagos por concepto de licencia por vacaciones y horas por enfermedad acumuladas de los empleados públicos al momento de que este se retire, renuncie o cese de servicios.

IV. Datos

La Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP) publica los *sabana files*, documento el cual presenta el presupuesto certificado por la Junta de Supervisión y Administración Fiscal (JSAF) por objeto de gasto. Según este documento, las Agencias públicas, corporaciones públicas y el Poder Judicial, en conjunto consignaron pagos por cerca \$25.3 para el año fiscal 2024, por concepto de liquidación de vacaciones por separación de servicios y compensación a empleados por licencias de enfermedad acumuladas.⁴

Del análisis resaltó que, no todas las liquidaciones de los empleados pertenecientes a las ramas de gobierno y municipios se observan en los objetos de gastos de los *sabana files*. Particularmente, las liquidaciones para los empleados de la Rama Legislativa y de los municipios no se reportaron en dicho documento. En consecuencia, la OPAL solicitó a los cuerpos legislativos y a la OGP los desembolsos de liquidaciones por concepto de vacaciones y enfermedad de estos servidores públicos.

En la Tabla 1 se presentan las liquidaciones de las distintas Ramas de Gobierno para el año fiscal 2021-2024.

Favor continuar en la página 4.

⁴ OGP. (2025). Sabana file presupuesto certificado año fiscal 2026: todos los fondos - agencias integrantes del plan fiscal (CW).

Tabla 1. Liquidaciones por concepto de vacaciones y enfermedad a empleados públicos

	Gobierno Central y Judicatura* ‡	Legislatura*	Municipios^
2021	\$37,367,000	-	-
2022	\$18,256,000	\$1,268,327	\$11,665,230
2023	\$23,377,000	\$166,888	\$11,571,490
2024	\$25,264,000	\$188,375	\$12,795,487
2025	-	-	\$16,314,759

Fuente: Elaborado por la OPAL mediante datos de la OGP (2025) e información provista por los cuerpos legislativos y la OGP.

*Representa las liquidaciones desembolsadas.

‡ Incluye la Oficina del Procurador del Ciudadano el cual pertenece a la rama legislativa.

^Representa las liquidaciones presupuestadas. No incluye necesariamente si fueron gastadas.

Lo anterior expuesto representa el análisis en cuanto a lo relacionado con los gastos de Gobierno por los conceptos antes mencionados. Respecto al análisis de recaudos, el P. del S. 1044 propone que estas liquidaciones a empleados públicos sean exentas del Ingreso Bruto. Por consiguiente, para estimar el efecto fiscal de la exención propuesta se debe aplicar la tasa efectiva marginal (TEM) promedio a estos desembolsos.

La TEM promedio es la proporción de la responsabilidad contributiva agregada de individuos sobre los ingresos brutos

ajustados. Para el año contributivo 2023, el dato más reciente disponible, el Departamento de Hacienda reportó una responsabilidad contributiva agregada de \$3,787.5 millones, mientras que el Ingreso Bruto Ajustado agregado se ubicó en \$40,364 millones para dicho año contributivo.⁵ Lo anterior resulta en una TEM promedio de 9.4%

V. Supuestos y Metodología

Para estimar el efecto fiscal de la legislación propuesta se utilizaron los siguientes supuestos:

- a- Conforme al Artículo 2.11 de la Ley Núm. 26-2017, 3 LPRA sec. 9481, los empleados públicos cubiertos por la legislación solo tienen derecho al pago de una liquidación final por concepto de vacaciones. Sin embargo, en el caso de la Asamblea Legislativa, el Poder Judicial y los municipios, estos servidores públicos no se encuentran sujetos a la prohibición establecida en el Artículo 2.11 de la Ley Núm. 26-2017, por lo que pudieran disfrutar de una liquidación de la licencia por enfermedad conforme a las reglas que adopten dichas entidades de gobierno. Por consiguiente, el estimado presentado no considera las liquidaciones por concepto de enfermedad a los empleados cubiertos

⁵ Departamento de Hacienda. (2023). Estadísticas de las planillas de contribución sobre ingresos de individuos. Disponible en <https://hacienda.pr.gov/inversionistas/estadisticas-y-recaudos-statistics-and-revenues/estadisticas-de-las-planillas-de-contribucion-sobre-ingresos-de-individuos-individual-income-tax-returns-statistics>

por Ley Núm. 26-2017; solo se consideró la liquidación de esa licencia para los empleados de la Asamblea Legislativa, el Poder Judicial y los municipios. Considerando lo anterior, las liquidaciones presentadas en la Tabla 1 quedan de la siguiente manera:

Tabla 2. Liquidaciones por concepto de vacaciones y enfermedad a empleados públicos, reducido conforme al supuesto a.

	Gobierno Central y Judicatura* ‡	Legislatura*	Municipios^
2021	\$19,970,000	-	-
2022	\$18,244,000	\$1,268,327	\$11,665,230
2023	\$23,350,000	\$166,888	\$11,571,490
2024	\$23,567,000	\$188,375	\$12,795,487
2025	-	-	\$16,314,759

Fuente: Elaborado por la OPAL mediante datos de la OGP (2025) e información provista por los cuerpos legislativos y OGP.

*Representa las liquidaciones desembolsadas.

‡ Incluye la Oficina del Procurador del Ciudadano el cual pertenece a la rama legislativa

^Representa las liquidaciones presupuestadas. No incluye las gastadas.

b- Se presume que, las liquidaciones para los periodos fiscales subsiguientes serían equivalentes a la sumatoria de la mediana de cada columna presentada en la Tabla 1.

c- Se reconoce que, las liquidaciones pudieran incrementar aleatoriamente por eventos fortuitos o por dinámicas transitorias (como, por ejemplo, un

cambio de Gobierno). Lo anterior no fue considerado, sin embargo, se reconoce que puede ser una limitación lo cual subestimaría el efecto fiscal real.

d- Dado que las liquidaciones para los municipios son liquidaciones presupuestadas y no necesariamente gastadas, según reportadas por la Oficina de Gerencia Municipal de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, esto pudiera añadir incertidumbre el estimado de efecto fiscal.

e- Asimismo, se reconoce que el efecto fiscal pudiera subestimarse dado que algunas entidades gubernamentales cuentan con un sistema de contabilidad separado del *Puerto Rico Integrated Financial Accounting System* (Sistema PRIFAS). En ese sentido, las liquidaciones de estas entidades pudieran no reportarse de manera homogénea utilizando el objeto de gasto aplicable en el Sistema PRIFAS.

f- Según presentado en la Sección de Datos, se presume una TEM de 9.4%.

g- Se asume un efecto fiscal esperado constante para el periodo 2026-2030.

El efecto fiscal del P. del S. 1044 pudiera representarse mediante la siguiente ecuación:

$$EF = (TEM) \sum_{i=1}^3 \bar{x}_i \quad (1)$$

Donde EF es el efecto fiscal, $\bar{x}_i$ denota la mediana en las liquidaciones presentadas de cada rama i . Por su parte, la constante TEM es la tasa efectiva marginal promedio de 9.4%.

VI. Resultados y Proyecciones⁶

El efecto fiscal del P. del S. 1044 se estimó en \$3.2 millones para los periodos fiscales subsiguientes.

Tabla 3. Efecto fiscal del P. del S. 1044
(En millones \$)

	2026	2027	2028	2029	2030
Efecto fiscal	\$3.2	\$3.2	\$3.2	\$3.2	\$3.2

Fuente: Elaborado por la OPAL.
Cifras redondeadas.

Según expuesto en el Informe, el estimado de ingresos que el erario dejará de percibir nos parece una aproximación razonable basado en la información disponible.

Sin embargo mencionamos dos limitaciones metodológicas que nos parece pudieran influenciar la

materialización del impacto fiscal de la medida en su día: (1) las liquidaciones de empleados municipales que sirvieron de base para aproximar un impacto fiscal fueron cuantías presupuestadas y no necesariamente gastadas, lo que pudiera sobreestimar costo fiscal; y (2) varias entidades de gubernamentales cuentan con un sistema de contabilidad separado del Puerto Rico Integrated Financial Accounting System (Sistema PRIFAS), por lo que se concede que ciertas liquidaciones pudieran no reportarse de manera homogénea utilizando el objeto de gasto aplicable en el Sistema PRIFAS lo que las excluiría del cómputo de impacto fiscal.



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

⁶ 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.