

INFORME SOBRE EL COSTO FISCAL DEL PROYECTO DEL SENADO 940

Propone crear una exención de hasta el 100% por concepto del pago de arbitrios de construcción sobre materiales y obras realizadas por consultorios o *clusters* médicos especializados.

PREPARADO POR LA OFICINA DE PRESUPUESTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

EFFECTO FISCAL ESTIMADO:

De aprobarse el P. del S. 940, se estima que los municipios dejarían de recibir **\$1.3 millones** en ingresos por concepto de arbitrios de construcción asociados al sector de cuidados de salud durante el año fiscal 2026.

*En el resto de este Informe se podrá encontrar un análisis detallado acerca del efecto fiscal del P. del S. 940

CONTENIDOS

I. Resumen Ejecutivo	2
II. Introducción	2
III. Descripción del Proyecto	3
IV. Datos	4
V. Supuestos y Metodología	8
VI. Resultados	8

I. Resumen Ejecutivo

La Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico (OPAL)¹ evaluó el Proyecto del Senado 940 (P. del S. 940), que propone enmendar la Sección 2032.01 del Capítulo 2 de la Ley Núm. 60-2019, mejor conocida como el Código de Incentivos de Puerto Rico, para añadir un nuevo inciso (f) que crea una exención contributiva de hasta el 100% en arbitrios de construcción sobre materiales y obras dirigido a consultorios o *clusters* médicos especializados.

De aprobarse el P. del S. 940, la OPAL estima que 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. No obstante, el efecto fiscal final dependerá de la cantidad de proyectos de construcción que cualifiquen para la exención. Aunque la medida contempla mecanismos para mitigar este impacto, su efectividad está sujeta a factores como el cumplimiento de los contribuyentes, la disponibilidad y recurrencia de fondos federales y la eventual implementación de otras

alternativas propuestas. Asimismo, se destaca que los recaudos indirectos considerados provienen de actividad económica ya existente, por lo que no necesariamente constituyen una fuente adicional de financiamiento para la medida.

II. Introducción

El Informe 2026-424 de la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa (OPAL) presenta la evaluación del P. del S. 940², que propone enmendar la Sección 2032.01 del Capítulo 2 de la Ley Núm. 60-2019, mejor conocida como el Código de Incentivos de Puerto Rico, para añadir un nuevo inciso (f) que crea una exención contributiva de hasta 100% en arbitrios de construcción sobre materiales y obras dirigido a consultorios o *clusters* médicos especializados.

Este Informe describe las principales disposiciones del Proyecto de Ley, proporciona datos que aportan contexto, los supuestos y metodología para realizar

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 940 (20^{ma}. Asamblea Legislativa) que propone ... Disponible en: <https://www.opal.pr.gov/>

el estimado y, finalmente, expone los resultados de la evaluación realizada.

III. Descripción del Proyecto³

El decretase del P. del S. 940 establece lo siguiente:

Artículo 1.- Se enmienda la Sección 2032.01 del Capítulo 2 de la Ley Núm. 60-2019, según enmendada, para añadir un nuevo inciso (f) que lea como sigue:

"(f) Programa de Clusters Médicos. Se declara elegible para los incentivos establecidos en este Código cualquier proyecto que califique como 'cluster médico', definido como un complejo integrado de al menos tres (3) consultorios o instalaciones médicas especializadas (e.g., oncología, cardiología, pediatría avanzada) en una misma ubicación geográfica, con el propósito de descentralizar servicios médicos alrededor de la isla. Los incentivos incluirán:

- 1. 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.

- 2. El Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC) emitirá decretos de incentivos bajo solicitud, verificando el cumplimiento mediante auditorías anuales. El incumplimiento de la obligación de empleo local resultará en la revocación retroactiva de la exención y el pago de penalidades equivalentes al doble del monto eximido.*
- 3. Prioridad en regiones subdesarrolladas o rurales (e.g., municipios fuera del área metropolitana de San Juan), con bonos adicionales del veinte por ciento (20%) en exención si el cluster genera al menos veinte (20) empleos permanentes locales.*
- 4. El DDEC adoptará reglamentación para definir 'mano de obra local', procedimientos de verificación y criterios de elegibilidad, en coordinación con el Departamento de Hacienda y los municipios afectados."*

Artículo 2.- Financiamiento.

Para evitar impacto fiscal inicial significativo y cumplir con las restricciones de la Junta de Control Fiscal, los incentivos se financiarán

³ Véase el texto radicado del P. del S. 940, disponible en: <https://sutra.oslpr.org/SutraFilesGen/159712/ps0940-26.docx>

mediante mecanismos autofinanciados y no onerosos:

- a) *Clausula de retracción obligatoria: Si el beneficiario incumple el 70% de empleo local, se revoca la exención y se recauda el monto con intereses, reinvertiendo en el programa.*
- b) *Solicitud de fondos federales bajo programas como los del Health Resources and Services Administration (HRSA) para desarrollo de salud rural (millones asignados anualmente a Puerto Rico para infraestructura médica).*
- c) *Alianzas público-privados (PPP) bajo la Ley 161-2009, donde inversionistas privados cubren costos iniciales a cambio de incentivos, asegurando contratación local mediante contratos vinculantes.*
- d) *Reinversión de recaudos indirectos generados por el cluster (e.g., IVU en servicios médicos, patentes municipales), creando un fondo rotatorio para expansión.*

Estas alternativas garantizan viabilidad sin asignaciones nuevas del presupuesto general.

Artículo 3.- Reglamentación.

El Secretario del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC) adoptará reglamentación para la implementación de esta ley dentro

de los 90 días siguientes a su aprobación, incluyendo

En síntesis, el P. del S. 940 enmienda la Ley 60-2019 para crear una nueva categoría de incentivo que concede exención del pago de arbitrios de construcción sobre materiales y obras de hasta el 100%, a consultorios o *clusters* médicos con al menos tres especialidades, condicionada a que ofrezcan clínicas comunitarias mensuales gratuitas o de bajo costo y mantengan un mínimo de 70% de empleo local. El DDEC emitirá y fiscalizará los decretos, estableciendo auditorías y penalidades por incumplimiento.

IV. Datos

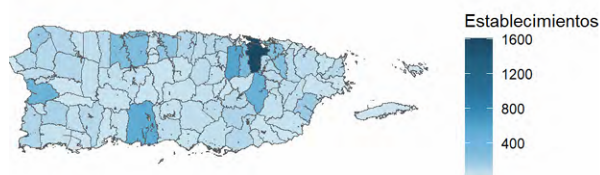
De acuerdo con datos de la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP, 2025), para el año fiscal 2026 los municipios aprobaron presupuestos que totalizan \$2,462.7 millones, de los cuales \$678.5 millones, equivalentes al 27.6%, corresponden a ingresos estimados por concepto de patentes municipales. En comparación, durante el año fiscal 2024-2025 los presupuestos aprobados ascendieron a \$2,353.2 millones, con \$629.8 millones (26.8%) proyectados por patentes municipales. En conjunto, estos datos reflejan un aumento tanto en el nivel total de los presupuestos municipales como en la proporción y cuantía de los ingresos estimados por concepto de patentes municipales.

La OPAL publicó el *Informe sobre el Gasto en Salud de Puerto Rico* (OPAL, 2024), en el cual el Mapa 1 presenta la distribución de los establecimientos privados de salud por municipio. Según se señala en dicho informe, la mayor concentración de establecimientos se ubica en la zona metropolitana. Por su parte, fuera del área metropolitana, estos tienden a concentrarse en los municipios cabecera de distrito, particularmente en aquellos donde históricamente se localizaban los hospitales regionales.

total de las ventas o ingresos, así como la nómina pagada anualmente para el 2022.

Favor continuar en la página 6.

Mapa 1: Establecimientos Privados por Municipios (NAICS 62)



Fuente: Elaborado por la OPAL basado en datos del Departamento del Trabajo de los EE. UU. Estimados Trimestrales de Empleo y Salarios (QCEW, por sus siglas en inglés).

El Censo Económico ⁴ de Puerto Rico 2022, publicado por la Oficina del Censo, se desprende que las ventas de los establecimientos del Sector de NAICS 621 que se compone de los Servicios de Cuidado de Salud Ambulatorio, ascendieron a \$6,534.4 millones.

En la Tabla 1 se presentan los datos sobre la cantidad de establecimientos, el valor

⁴ El Censo Económico se publica los años que culminan con 2 y 7. Actualmente, la Oficina del Censo de los Estados Unidos se prepara para publicar el Censo Económico para el año 2027.

Tabla 1: Establecimientos Privados NAICS 62

NAICS	Establecimientos	Valor total de las ventas o ingresos generados (en miles \$)	Nómina Anual	Porcentaje de Nómina
Servicios de Cuidado Ambulatorio	6,916	\$6,534,424	\$1,482,347	22.7%
Hospitales	151	\$3,283,866	\$930,269	28.3%
Establecimientos de enfermería y centros de cuidado residencial	555	\$238,311	\$91,915	38.6%

Fuente: Elaborado por la OPAL basado en datos del Censo Económico (2022).

Los servicios de cuidado ambulatorio incluyen las oficinas médicas, centros de diagnóstico y laboratorios, centros de cirugía ambulatoria, servicios de atención médica al hogar y servicios de ambulancia. Para el año 2022, había 6,916 establecimientos de servicios de cuidado ambulatorio con ingresos reportados ascendentes a \$6,534 millones y una nómina de \$1,482 millones. La nómina representaba el 22.7% de los ingresos generados.

En la Tabla 2 se presentan los datos de la cantidad de establecimientos y nómina según publicados por el la Oficina del Censo en la encuesta económica *County Business Pattern*. A su vez, para propósitos de este informe, se extrapolaron los valores que representaba la nómina con respecto a las ventas o ingresos del 2022, para estimar el valor total de las ventas o ingresos del 2023.

Favor continuar en la página 7.

Tabla 2: Establecimientos Privados NAICS 62 para el año 2023 con extrapolación del valor total de las ventas o ingresos

NAICS	Establecimientos	Valor total de las ventas o ingresos generados (en miles \$)	Nómina Anual
Servicios de Cuidado Ambulatorio	6,862	\$7,207,343	\$1,635,000
Hospitales	72	\$3,048,774	\$863,671
Establecimientos de enfermería y centros de cuidado residencial	629	\$374,061	\$144,273

Fuente: Elaborado por la OPAL basado en datos del Encuestas Económicas: County Business Patterns (2023), extrapolación del valor total de ventas o ingresos generados por la OPAL.

Según se observa, la cantidad de establecimientos tuvo una reducción de 54 establecimientos. Mientras, la nómina observa un aumento de \$165 millones.

El P. del S. 940 propone una exención de hasta el cien por ciento (100%) en arbitrios de construcción sobre materiales y obras. La Ley Núm. 107-2020, mejor conocida como el Código Municipal de Puerto Rico, dispone en su Artículo 2.110 las normas con relación al arbitrio de construcción. Asimismo, el Artículo (f)(7) establece las exenciones que, mediante ordenanza municipal aprobada, podría eximir total o parcialmente el pago de arbitrio de construcción la construcción mejoras o ampliación de farmacias, hospitales y centros de salud, laboratorios clínicos. Como regla general, los municipios establecen un arbitrio de cinco por ciento (5%) del costo total de la obra o actividad.

Dada la limitación de información con respecto a la inversión en construcción del sector de cuidado de salud, y sus respectivos subsectores, la OPAL realizó

un análisis de Insumo-Producto mediante la Matriz de Transacciones Interindustriales, publicada por la Junta de Planificación de Puerto Rico para el 2017. De dicho análisis se tomó la proporción de las ventas realizadas por el NAICS 238 correspondientes a las compras del NAICS 62. De lo anterior surge que cerca de 0.63% de las ventas de construcción corresponden a las compras realizadas por el sector de servicios de cuidados de salud.

Por otro lado, según el Apéndice Estadístico del Informe a la Gobernadora y la Asamblea Legislativa correspondiente al año fiscal 2025, la inversión interna bruta en construcción por parte de empresas privadas ascendió a \$4,085.2 millones.

Favor continuar en la página 8.

V. Supuestos y Metodología

Para estimar el efecto fiscal de aprobarse el P. del S. 940 se utilizaron los siguientes supuestos:

- a) Se presume que las empresas pagan un arbitrio de 5% sobre el costo total de la obra. Se reconoce que pudiera sugerir un efecto fiscal potencial toda vez que los arbitrios varían por municipio de acuerdo con las Ordenanzas Municipales vigentes.
- b) Se presume que la inversión en construcción realizada por empresas privadas del sector NAICS 62 equivale al 0.63% del total de la inversión en construcción de empresas privadas para el año fiscal 2025, la cual ascendió a \$4,085.2 millones. Se reconoce que dicha extrapolación constituye una limitación metodológica, dada la disponibilidad de información.

- c) Para llevar a cabo las proyecciones del efecto fiscal, se utilizaron las tasas de crecimiento del Producto Nacional Bruto nominal proyectadas en el Plan Fiscal para el periodo 2026-2028.⁵ Para proyectar los años fiscales 2029 y 2030 se utilizó Moody's Analytics.

El estimado de efecto fiscal estará dado por la siguiente ecuación:

$$EF = \overline{IC}_t * 5\%$$

Donde el efecto fiscal (EF) estará dado por la cantidad de la inversión en construcción por empresas privadas estimadas ($\overline{IC}_t$) en el periodo t por el arbitrio de construcción de 5%.

VI. Resultados⁶

De aprobarse el P. del S. 940, se estima que durante el año fiscal 2026 los municipios dejarían de recibir \$1.3 millones por concepto de arbitrios de

⁵ Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico. (2025). Plan Fiscal Revisado para el Gobierno de Puerto Rico – Certificado el 6 de junio de 2025. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1S9UNeV9qN1jIFcTIKMJbnr2Q6vjrW2FO/view?usp=sharing>

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.

construcción pagados por el sector de cuidados de salud. La proyección del efecto fiscal se presenta en la Tabla 3.

Tabla 3: Efecto Fiscal de aprobarse el P. del S. 940
(en millones \$)

Efecto Fiscal	2026	2027	2028	2029	2030
Exención de arbitrios de construcción sobre materiales y obras	\$1.3	\$1.3	\$1.4	\$1.4	\$1.4

Fuente: Elaborado por la OPAL.

Es importante mencionar que el efecto fiscal estará dado por la cantidad de obras de construcción que estarán exentas de arbitrios de construcción en su día.

Se 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.



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