



El crédito por trabajo bajo escrutinio de la Junta de Supervisión Fiscal

Mayo 2025

espaciosabiertos.org



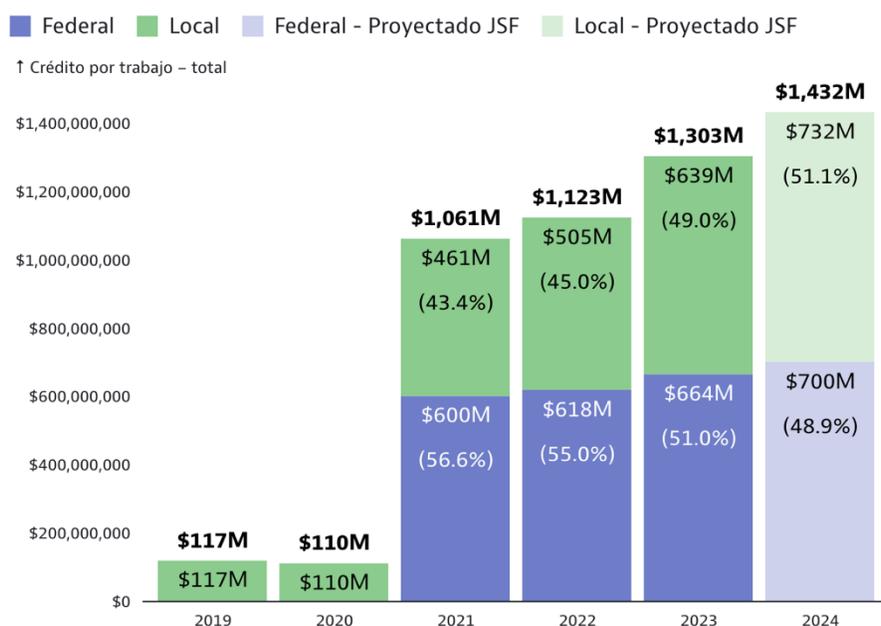
Página dejada en blanco intencionalmente.

EL CRÉDITO POR TRABAJO BAJO ESCRUTINIO DE LA JUNTA DE SUPERVISIÓN FISCAL

Este estudio fue realizado por el codirector ejecutivo y director de investigación de Espacios Abiertos (EA) Daniel Santamaría Ots y el analista de datos de EA José Miguel Zavala González. Agradecemos muy especialmente a The Rockefeller Foundation por su apoyo y compromiso con el trabajo de EA, así como a Economic Opportunity Funders (EOF), Open Society Foundations y The Annie E. Casey Foundation, por el respaldo a nuestro trabajo de análisis e investigación. Extendemos las gracias a Javier Balmaceda del Center on Budget and Policy Priorities (CBPP) por sus comentarios. También agradecemos a la Oficina de Asuntos Económicos y Financieros del Departamento de Hacienda de Puerto Rico, en especial a su secretaria auxiliar Aixa Cruz Pol y al especialista en asuntos económicos y financieros Waheed Murad por su estrecha colaboración en el proceso de acopio de información necesaria para el análisis. Espacios Abiertos aspira a una sociedad más abierta y democrática que resulte a su vez en un Puerto Rico más justo y equitativo. A esos fines Espacios Abiertos procura que el gobierno y sus instrumentalidades rindan cuentas sobre su gestión a la ciudadanía, con énfasis en la transparencia del uso de los fondos públicos.

INTRODUCCIÓN

Ante la reducción de fondos federales que se vaticinan para la isla, se refuerza aún más la amenaza de posibles recortes a los servicios esenciales. Programas tan necesarios y exitosos como el crédito por trabajo (EITC, según sus siglas en inglés) ya han sido objeto de señalamiento por parte de la Junta de Supervisión Fiscal (JSF). En su último plan fiscal certificado, la Junta planteó que el gobierno debería considerar ajustar los criterios de elegibilidad¹ para reducir el costo del programa del EITC en Puerto Rico, que según los últimos datos de Hacienda alcanzó los \$1,303 millones para el año contributivo 2023.



Fuentes: Junta de Supervisión Fiscal y análisis de Espacios Abiertos

El plan fiscal señala específicamente a dos colectivos especialmente vulnerables: los pensionados² y los jóvenes menores de 26 años sin dependientes. Con el objetivo de que ambos grupos dejen de cualificar para recibir el EITC, la JSF cuestiona, en primer lugar, que

¹ Junta de Supervisión Fiscal (JSF). 5 de junio de 2024. "Plan Fiscal para el Gobierno de Puerto Rico". <https://drive.google.com/file/d/1IRGr9fVr15ouYHwP-mOaKJYi4JvDk-K1/view?usp=sharing>

² Si bien es cierto que para otras jurisdicciones de EE. UU. el pago de pensión no cualifica como ingreso ganado para recibir el crédito por trabajo, la Asamblea Legislativa acabó incluyendo a nuestros pensionados en la ley del crédito por trabajo para compensar los recortes de la Ley Núm. 60 de 2013 que incluyó el recorte del bono de Navidad (de \$600 a \$200), la eliminación del bono de Verano de \$100 dólares anuales, la eliminación del bono de Medicamentos de \$100 anuales y la eliminación de las aportaciones al Plan de Salud de hasta \$100 mensuales. En adición a esos recortes hay que añadir la congelación de las pensiones hasta 2032 (ajuste por el costo de vida o COLA's por sus siglas en inglés) debido al plan de ajuste de la deuda del gobierno central.

como las pensiones no provienen de un empleo directo estas no ayudan al objetivo de la política pública del EITC y que, por ende, el crédito podría ser eliminado. En segundo lugar, sobre los jóvenes contribuyentes menores de 26 años sin dependientes, la Junta argumenta su potencial descualificación para recibir el crédito basándose en el argumento de que sus ingresos ya están exentos en virtud de la Ley Núm. 135 de 2014³ que exime de tributación a los primeros \$40,000⁴ de ingreso. En Espacios Abiertos, nos dimos a la tarea de calcular el impacto general de una reducción del crédito por trabajo y, en específico, cómo se impactarían nuestros adultos mayores y nuestros jóvenes.

No obstante, realizar este cálculo sin contextualizar los efectos de este crédito en comparación con otras concesiones tributarias, generaría solamente resultados y recomendaciones limitadas. Por esa razón, también comentaremos brevemente el estado del incentivo que provee la Ley Núm. 22 de 2012⁵ y el reconocimiento implícito en un reciente informe de la Oficina de la Asamblea Legislativa (OPAL) de que el incentivo, tal y como está diseñado en la actualidad, ha dejado varios millones en la mesa en recaudos para Puerto Rico desde su creación.

CRÉDITO POR TRABAJO: PENSIONADOS, JÓVENES Y FAMILIAS SIN DEPENDIENTES

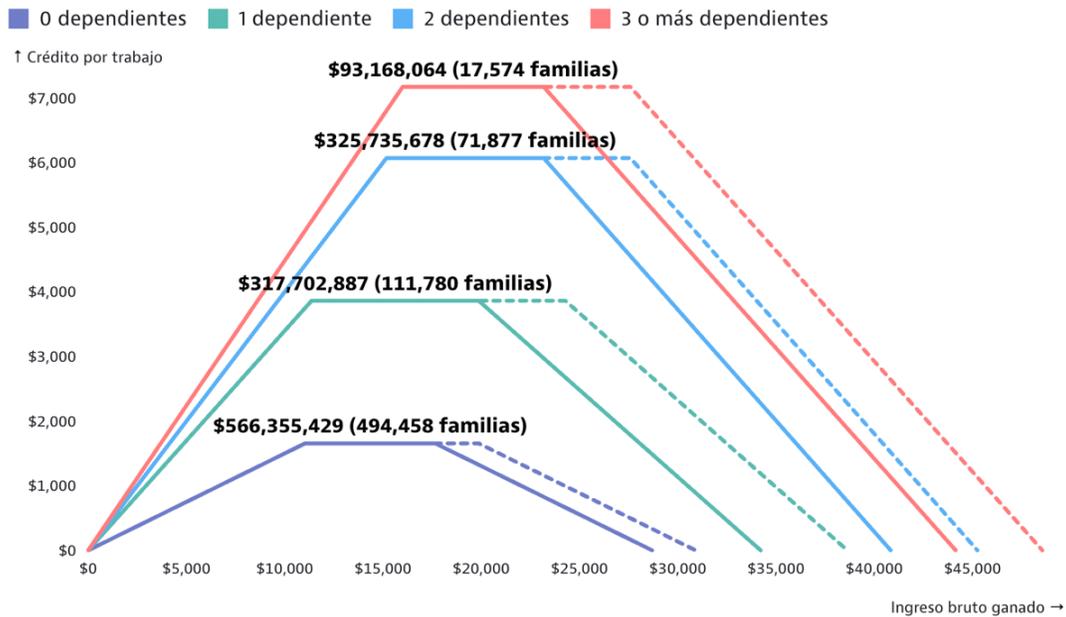
CRÉDITO POR TRABAJO

Durante el último año para el cual hay datos disponibles, el crédito por trabajo desembolsó \$1,303 millones en un total de 695,689 familias. En la siguiente gráfica se desglosa la cantidad monetaria recibida y el número de familias beneficiadas en función del número de dependientes.

³ Ley Núm. 135 de 7 de agosto de 2014. “Ley de incentivos y financiamiento para jóvenes empresarios”. <https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/2/0135-2014.pdf>

⁴ Según el último informe de gastos tributarios, para el año 2026 el gasto para el fisco sería de \$80 millones de euros. Departamento de Hacienda. “Informe de Gastos Tributarios para los años 2020-2026”. https://hacienda.pr.gov/sites/default/files/pr_tax_expenditure_report_for_tax_year_v_section_iii_d_06.28.23_f_copy_1.pdf. Recientemente, el Senado aprobó el Proyecto del Senado 184 que pretende extender la edad de exención de los \$40,000 de 26 a 29 años. La OPAL calculó su impacto en \$20 millones. Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa (OPAL). “Informe 2025-047 | PS184”. <https://www.opal.pr.gov/informes/informe-2025-047-ps-184>

⁵ Ley Núm. 22 de 17 de enero de 2012, según enmendada. “Ley para Incentivar el Traslado de Individuos Inversionistas a Puerto Rico”. <https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/DesarrolloEconomico/22-2012/22-2012.pdf>



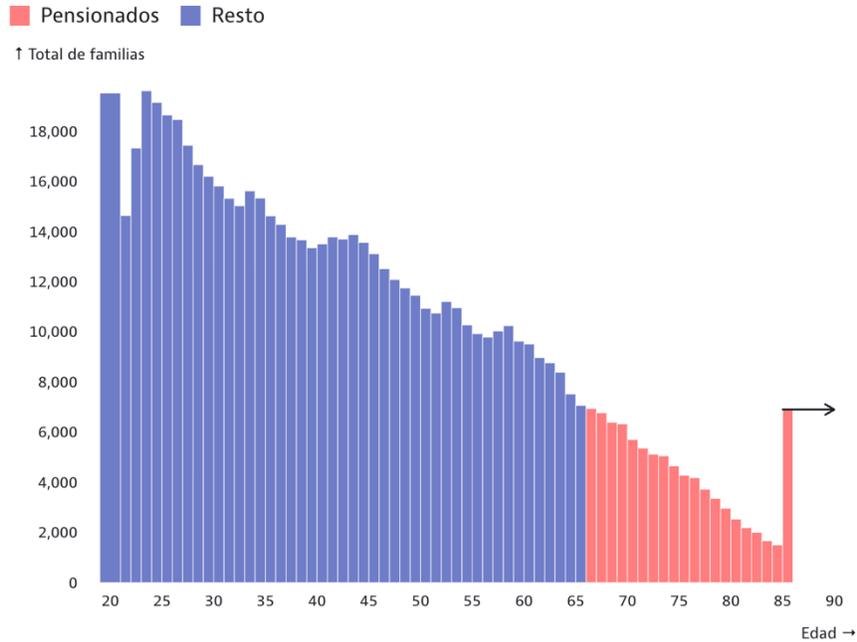
Fuentes: Departamento de Hacienda y análisis de Espacios Abiertos

La JSF ya ha manifestado la necesidad de ajustes al programa en su plan fiscal. Eso implicaría reducir la actual inversión total en el crédito (\$1,300 millones) hasta la suma de: 1) el tope máximo anual que la propia Junta impuso al gobierno local (\$200 millones); y 2) la aportación federal anual (\$700 millones después de los ajustes por inflación desde 2021). La combinación de ambas aportaciones supondría un recorte de hasta unos \$400 millones al programa. Es decir, pasaríamos de un programa de \$1,300 millones a uno de aproximadamente \$900 millones.

Con el objetivo de cuantificar cómo se podrían afectar nuestros pensionados y nuestros jóvenes menores de 26 años, desde Espacios Abiertos nos dimos a la tarea de cuantificar su posible impacto.

CRÉDITO POR TRABAJO A PENSIONADOS

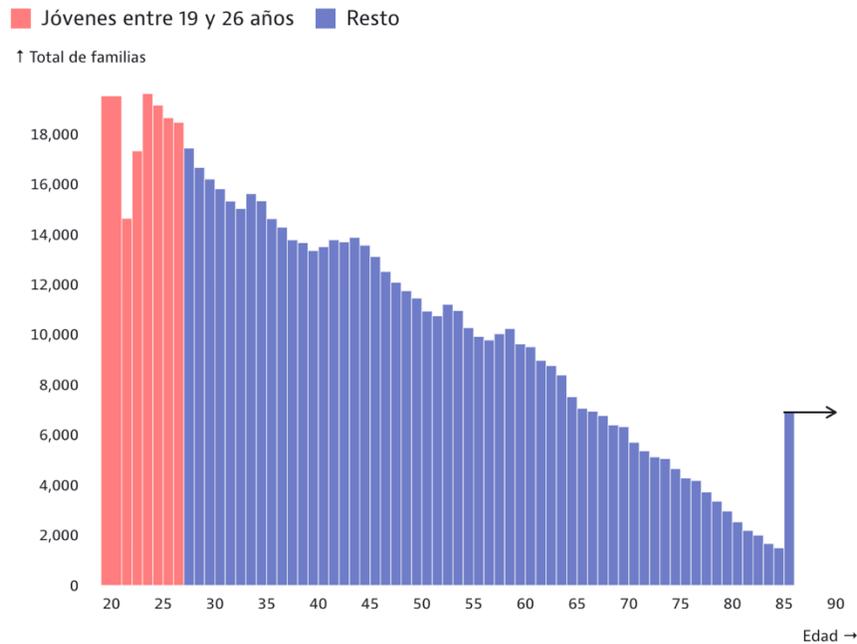
En Puerto Rico, 86,735 pensionados se beneficiaron de un total de \$104,783,593 en crédito por trabajo cobrando un crédito promedio de \$1,208 por familia.



Fuentes: Departamento de Hacienda y análisis de Espacios Abiertos

CRÉDITO POR TRABAJO A JÓVENES ENTRE 19 Y 26 AÑOS

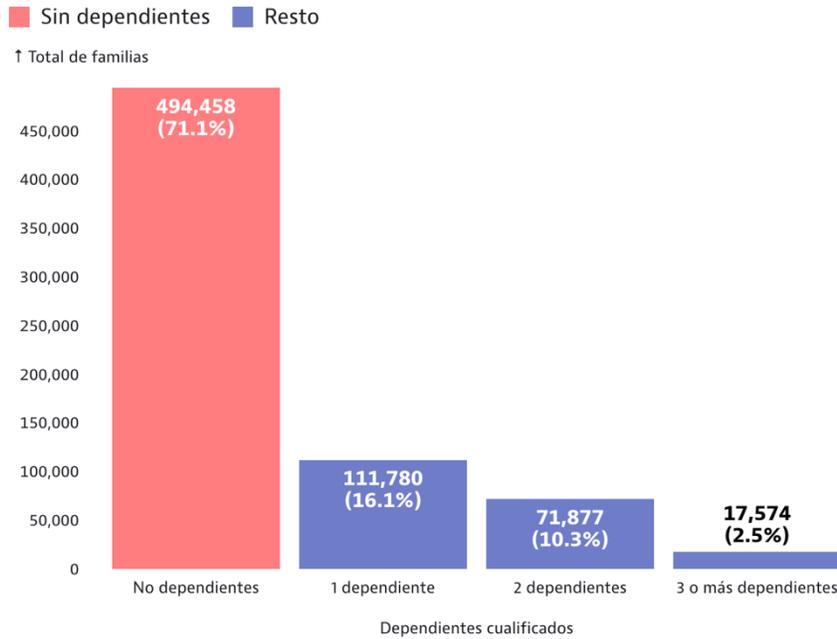
En Puerto Rico, 127,399 jóvenes con edades entre 19 y 26 años se beneficiaron de un total de \$191,517,540 en crédito por trabajo cobrando un crédito promedio de \$1,503 por familia.



Fuentes: Departamento de Hacienda y análisis de Espacios Abiertos

CRÉDITO POR TRABAJO A FAMILIAS SIN DEPENDIENTES

En Puerto Rico, 494,458 familias sin dependientes se beneficiaron de un total de \$566,355,429 en crédito por trabajo cobrando un crédito promedio de \$1,145 por familia.

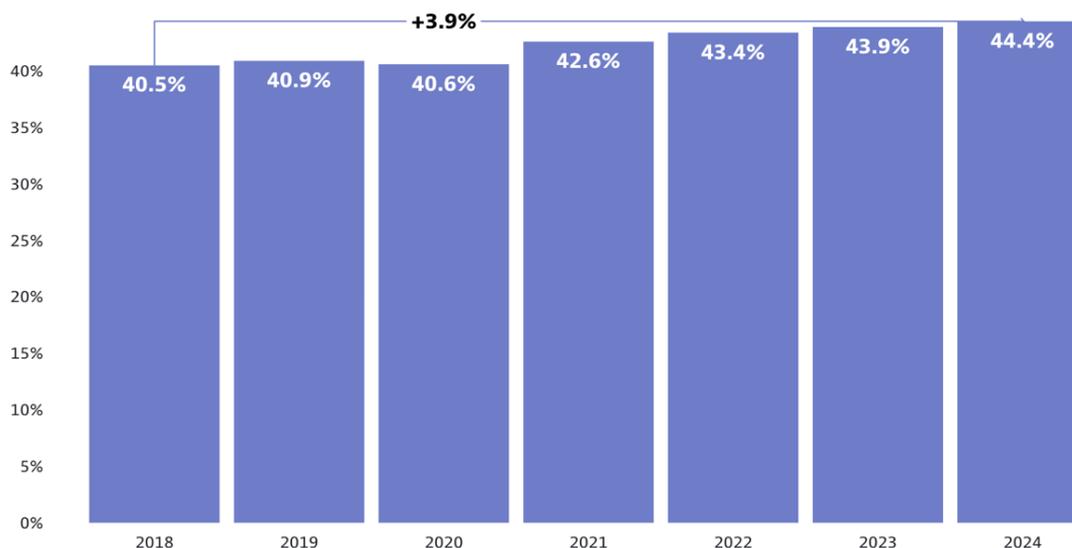


Fuentes: Departamento de Hacienda y análisis de Espacios Abiertos

IMPACTO ECONÓMICO DEL EITC

En un contexto económico en que Puerto Rico tiene su economía en clara desaceleración y donde sectores económicos tan importantes como la construcción tienen dificultades para encontrar empleados, un recorte al crédito por trabajo desincentivará el trabajo en la economía formal afectando a nuestro crecimiento económico. Si a un contexto de desaceleración en la entrada de fondos federales se le añade austeridad de fondos locales en programas como el EITC, no solamente volveremos a ver decrecer nuestra tasa de participación laboral, sino que además la clase empresarial local se podría ver obligada a absorber gran parte del recorte en EITC si quiere mantener el actual incentivo a trabajar en la economía formal y si quiere continuar evitando que parte de su fuerza laboral regrese a la informalidad.

↑ Tasa de participación laboral



Fuentes: Departamento del Trabajo y análisis de Espacios Abiertos

LA LEY 22: EFECTOS Y AJUSTES RECIENTES

La Ley Núm. 22 de 2012 (ahora Ley Núm. 60 de 2019 o Código de Incentivos de Puerto Rico) ya ha beneficiado a cerca de 4,000 individuos y tendrá un gasto tributario, según proyecciones de Hacienda, de \$683 millones en 2026⁶. No obstante, y aunque tardía, la reciente propuesta de aumentar del 0% al 4% en impuestos sobre ganancias de capital, intereses y dividendos –si bien todavía se queda corta– es un paso en la dirección correcta. Un reciente estudio⁷ de la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa (OPAL) concluye que, si la propuesta de ley se adoptara, Puerto Rico podría aumentar los recaudos del Fondo General entre \$27.8 y \$60.6 millones en el año fiscal 2027. Además, el informe de la OPAL prevé que la extensión de los decretos vigentes de la Ley 22 a partir de 2037 generaría un aumento de \$271 millones por año. Dicho aumento en los recaudos superaría en más de la mitad el potencial recorte de hasta \$400 millones al actual crédito por trabajo. Es revelador

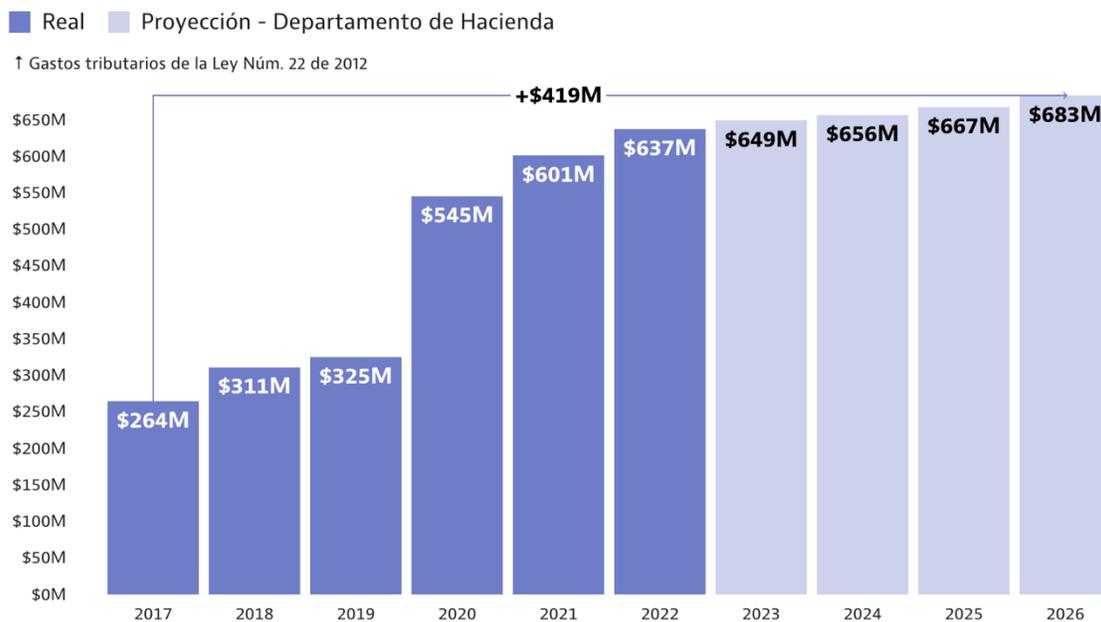
⁶ Departamento de Hacienda de Puerto Rico. “Informe de Gastos Tributarios para los Años Contributivos 2020-2026”.

https://hacienda.pr.gov/sites/default/files/pr_tax_expenditure_report_for_tax_year_v_section_iii_d_06.28.23_f_copy_1.pdf

⁷ Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa (OPAL). Informe 2025-091| PC 505 y PS 489. “Informe sobre el efecto fiscal del Proyecto de la Cámara 505 y Proyecto del Senado 489”.

<https://www.opal.pr.gov/informes/informe-2025-091-pc-505-y-ps-489>

el reconocimiento tácito por parte de la OPAL de que la subida del 0% al 4% va a permitir recaudar entre \$27.8 y \$60.6 millones de los nuevos decretos de Ley 22 que se produzcan de ahora en adelante sin que se resienta el flujo de individuos inversionistas que vengan a la isla. Dicha tesis desarticula el argumento de los acérrimos defensores de la anterior versión de la ley que cuestionaban de manera infundada el gasto tributario de la Ley 22 y planteaban equivocadamente que, sin aquel 0% de impuestos, dichos individuos jamás se hubieran establecido en Puerto Rico. Como queda demostrado con el análisis de la OPAL sobre la propuesta de subida impositiva de un 4% que todavía el Senado debe aprobar, el tiempo les ha quitado la razón.



Fuentes: Departamento de Hacienda y análisis de Espacios Abiertos

CONCLUSIÓN

Si bien la protección de nuestros pensionados y jóvenes menores de 26 años es importante, no son menos relevantes los argumentos que deben apelar a la responsabilidad fiscal. Puerto Rico debe enfrentar el contexto de recortes de fondos federales de la administración Trump con propuestas que sean neutrales en los ingresos si quiere mantener sus presupuestos balanceados. Eso pasa no solamente por preguntarnos qué cantidad necesitamos para compensar la austeridad en fondos federales, sino quién va a pagar ese descuadre. Y es aquí donde nuestros órganos electos van a tener la oportunidad de establecer propuestas que

hagan justicia contributiva a nuestros pequeños empresarios y a nuestra clase trabajadora local. Cualquier propuesta debe combatir la asimetría de poder en el trato fiscal de nuestros contribuyentes. Mientras los decretos contributivos protegen a grandes multinacionales e individuos con elevados ingresos como los beneficiarios de la Ley Núm. 22 de 2012 (ahora Ley 60 o Código de Incentivos de Puerto Rico), nuestros pequeños y medianos empresarios locales y nuestra clase trabajadora quedan al desamparo de nuestro actual sistema contributivo. Mientras ciertos sectores permanecen intocables, a otros, los menos pudientes, siempre les toca pagar la cuenta. Para ello, la nueva reforma contributiva, que se podría estar discutiendo en la próxima sesión legislativa, debería fomentar iniciativas⁸ que compensen o mitiguen medidas fiscalmente regresivas⁹ como la Ley 22 y el posible recorte de hasta \$400 millones en el crédito por trabajo.

RECOMENDACIONES

En primer lugar, debemos exigir transparencia. Entre 2019 y 2023, el Departamento de Hacienda publicó 4 informes de gastos tributarios cuyo gasto anual en incentivos contributivos en Puerto Rico totaliza unos \$25,000 millones de dólares anuales. Desafortunadamente, desde el año pasado Hacienda dejó de publicar un informe imprescindible para entender en qué incentivos el gobierno está gastando su dinero. Es de vital importancia que Hacienda reanude la publicación de dicha herramienta presupuestaria para el beneficio tanto de la Asamblea Legislativa como del resto de actores económicos que componen la isla.

En segundo lugar, es importante que el gobierno genere herramientas de microsimulación en formato de datos abiertos que permitan hacer proyecciones contributivas y medir los efectos de potenciales medidas tributarias. Estas herramientas no solo deben ser accesibles para los miembros de la Asamblea Legislativa, sino también para la academia, el tercer sector y el público en general. Con esa misma intención, el Departamento de Hacienda inició en 2022 un acuerdo colaborativo con la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa

⁸ Evaluar y cuantificar dichas medidas va más allá del objetivo de este informe. Algunas medidas a tener en cuenta por la Asamblea Legislativa podrían incluir y no limitarse a: tasas efectivas mínimas del 10% para beneficios empresariales de corporaciones con ingresos mayores a \$100 millones, aumento de tasas marginales a los impuestos de propiedades y bienes de lujo, impuestos sobre sucesiones y donaciones (con exenciones a cantidades inferiores a \$1 millón), impuestos sobre el patrimonio (para activos netos superiores a \$1 millón), evitar devoluciones de IVU a contribuyentes de elevados ingresos, etc.

⁹ Una política tributaria se considera regresiva cuando implementa impuestos proporcionalmente más altos a los contribuyentes de ingresos bajos que a los de ingresos altos.

(OPAL) donde se destinaron \$750,000 para el desarrollo de una plataforma que tenía previsto lanzarse en enero de 2025. El trabajo del consultor concluyó, el proyecto se pagó, pero hasta la fecha la plataforma no se ha hecho pública.

Por último, y ante la eventualidad de una posible reforma contributiva en la segunda sesión legislativa ordinaria de este año 2025, es importante que la Asamblea Legislativa empiece a trabajar con OPAL en simulaciones contributivas de medidas fiscalmente progresivas¹⁰ que permitan presentar a la JCF un aumento de recaudos, una disminución de gasto, o una redistribución del actual gasto. Esto posibilitaría a su vez generar una medida contributiva que sea neutral en los ingresos y fiscalmente responsable mientras contrarresta el más que probable recorte de hasta \$400 millones en el actual crédito por trabajo.

¹⁰ Las medidas fiscalmente progresivas son aquellas políticas tributarias o de gasto público que contribuyen a reducir la desigualdad instando a que los individuos con mayores ingresos o riqueza paguen una proporción mayor de sus recursos al fisco que quienes ingresan o tienen menos.

867 Ave. Muñoz Rivera
Suite D 101, San Juan
Puerto Rico 00925-2127

espaciosabiertos.org

