

Hacia una metodología de evaluación de los gastos tributarios:

Fundamentos conceptuales, marcos
institucionales y lecciones para Puerto Rico

Mayo 2026

espaciosabiertos.org



Página dejada en blanco intencionalmente.

HACIA UNA METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS:
FUNDAMENTOS CONCEPTUALES, MARCOS INSTITUCIONALES Y LECCIONES PARA
PUERTO RICO

Este estudio fue realizado por los analistas de política pública de Espacios Abiertos, Wilmarí de Jesús Álvarez, Brayan L. Rosa Rodríguez y la analista de datos Nitza Agosto Betancourt. Agradecemos muy especialmente a las organizaciones y donantes por el respaldo a nuestro trabajo de análisis e investigación. 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 a la ciudadanía sobre su gestión, con énfasis en la transparencia en el uso de los fondos públicos.

I. Resumen ejecutivo

El Puerto Rico Tax Expenditure Report 2025 (PRTER 2025)¹ marca el regreso del Gobierno de Puerto Rico a la publicación sistemática de sus gastos tributarios tras una pausa de dos años. Este informe de Espacios Abiertos analiza los cambios introducidos en el PRTER 2025, sitúa los gastos tributarios de Puerto Rico en perspectiva internacional y propone un marco metodológico para avanzar hacia su evaluación sistemática. Este es el paso que sigue a la transparencia y la estimación que hasta ahora está ausente del proceso fiscal de la isla.

Los gastos tributarios son exclusiones, exenciones, créditos, deducciones, diferimientos y tasas preferenciales en el código contributivo. Son económicamente equivalentes al gasto público directo porque representan recursos que el Estado decide no recaudar para cumplir objetivos de política pública. En Puerto Rico, estos instrumentos representan aproximadamente el 35.3% del producto nacional bruto, una proporción sin paralelo entre las jurisdicciones comparables a nivel internacional que supera en magnitud al presupuesto del Fondo General. Pese a ello, una parte importante no ha sido evaluada para determinar si cumplen con sus objetivos o si representa el uso más eficiente de los recursos públicos.

Hallazgos principales

- El PRTER 2025 incorpora cinco nuevos gastos tributarios (TEB 464–468), incluyendo por primera vez el crédito por trabajo (TEB-464, \$1,312.2 millones²) y el crédito sénior (TEB-465, \$97.8 millones), y elimina seis. El número total de gastos tributarios vigentes aumenta de 431 a 436, confirmando una tendencia de expansión continua del sistema.
- Casi cuatro de cada diez gastos tributarios vigentes siguen sin cuantificar en el PRTER 2025. De los 88 países evaluados por el Índice Global de Transparencia de Gastos Tributarios (GTETI, por sus siglas en inglés), el 56.8% cuantifica el costo fiscal de la totalidad de sus gastos tributarios. Puerto Rico se mantiene por debajo

¹ Puede descargar este y todos los informes sobre gastos tributarios preparados por el Gobierno de Puerto Rico accediendo a: <https://hacienda.pr.gov/informes-de-gastos-tributarios>

² En comunicación reciente, el Departamento de Hacienda de Puerto Rico informó que el costo para 2025 asciende a \$1,497.1 millones de dólares. Recuperado de: <https://hacienda.pr.gov/sobre-hacienda/sala-de-prensa-virtual/comunicados-de-prensa/nueva-nomina-eleva-mas-de-2200-millones-el-pago-de-reintegros>

de este estándar predominante a nivel mundial, lo que limita la posibilidad de una evaluación comprensiva de los gastos tributarios³.

- A nivel internacional, organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) coinciden en que el estándar de política fiscal no es solo documentar los gastos tributarios, sino evaluarlos. Esto implica determinar si son efectivos, si son eficientes frente a alternativas de gasto directo, y si su distribución de beneficios es equitativa. Puerto Rico ha avanzado en la primera dimensión; aún no ha avanzado en las restantes.
- La experiencia comparada, incluyendo el Crédito por Trabajo federal (EITC) y el crédito de vivienda asequible (LIHTC), demuestra que cuando los gastos tributarios se evalúan con rigor, algunos justifican su costo y otros no. Sin evaluación, esa distinción no es posible.
- El informe del DDEC⁴ sobre el retorno de la inversión de los incentivos económicos, publicado en 2022, representa el único antecedente local de evaluación sistemática. No ha sido actualizado desde entonces y su alcance excluye la mayoría de los gastos tributarios del sistema contributivo individual y corporativo.
- El PRTER 2025 fue publicado en diciembre de 2024, meses después del cierre del proceso presupuestario. Esta desconexión entre el calendario de publicación y el ciclo presupuestario hace materialmente imposible que sus datos incidan en las deliberaciones legislativas anuales.

Recomendaciones

- **Fortalecer la estimación como condición previa a la evaluación.** Hacienda debe establecer como meta explícita alcanzar la cobertura universal de estimaciones en el PRTER e incorporar en ediciones futuras información desagregada por nivel de ingreso de los beneficiarios, siguiendo el modelo del Departamento del Tesoro federal.

³ Redonda, A., Millan-Narotzky, L., von Haldenwang, C., Berg, S., & Aliu, F. (2025). The Global Tax Expenditures Transparency Index (GTETI) v2.0 [Dataset]. German Institute of Development and Sustainability (IDOS) / Council on Economic Policies (CEP). <https://doi.org/10.5281/zenodo.14536637>

⁴ Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC). (2024). *Performance evaluation of economic incentives: Data assessment and return on investment (ROI) analysis*. Gobierno de Puerto Rico. Recuperado: <https://docs.pr.gov/files/DDEC/Informe%20Incentivo/21may24%20%20%20Performance%20Evaluation%20f%20Economic%20Incentives-digital%20%20Final.pdf>

- **Integrar el PRTER al proceso presupuestario de forma oportuna.** El informe debe publicarse antes del mes de marzo de cada año para que sus datos puedan utilizarse como insumo activo en las deliberaciones sobre el presupuesto anual.
- **Adoptar un marco de referencia para la evaluación.** Toda legislación que cree o modifique un gasto tributario debe incluir el objetivo declarado de política pública, los indicadores de desempeño y el horizonte temporal para su evaluación formal.
- **Retomar y actualizar la evaluación del retorno sobre la inversión.** El Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC) debe actualizar continuamente su informe de evaluación de incentivos económicos y ampliar su alcance para incluir los gastos tributarios del sistema contributivo que hoy permanecen sin evaluación sistemática.
- **Establecer mecanismos de revisión periódica.** Puerto Rico debe adoptar el principio de las *sunset clauses*, conocidas como cláusulas de extinción automática, como norma para los nuevos gastos tributarios. Bajo este principio, la renovación de un incentivo queda vinculada a evidencia de efectividad y no sucede de manera automática e indefinida.
- **Iniciar el proceso de evaluación con un grupo prioritario de tres gastos tributarios** seleccionados en función de su magnitud fiscal. Estos tres gastos tributarios prioritarios para evaluación inmediata son: los incentivos industriales bajo las Leyes 135, 73 y 60 (TEB-214, \$14,681 millones), la exención para inversionistas individuales residentes bajo la Ley 22 (TEB-90, \$2,537 millones), y la exención de contribución sobre ingresos de individuos (TEB-71, \$2,729 millones), que en conjunto representan casi \$20,000 millones en costo fiscal estimado⁵.

⁵ Las estimaciones individuales de gastos tributarios no son aditivas debido a las interacciones entre partidas (PRTER 2025, Sección III-C). El total debe interpretarse como un indicador ilustrativo de la magnitud fiscal, no como una cifra exacta.

HACIA UNA METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS: FUNDAMENTOS CONCEPTUALES, MARCOS INSTITUCIONALES Y LECCIONES PARA PUERTO RICO

II. Introducción

Como todos los años, llega el mes de mayo y revive la discusión presupuestaria en la isla. La Junta de Supervisión Fiscal, el ejecutivo y la legislatura se encuentran en proceso de formulación y discusión del presupuesto. En este periodo se definen las prioridades, se asignan recursos y se delinear las políticas públicas que guiarán la gestión gubernamental. Tradicionalmente, este ejercicio se ha centrado en el gasto directo y las proyecciones de ingresos, dejando en un segundo plano el impacto de los gastos tributarios. Sin embargo, estos representan decisiones fiscales con efectos equivalentes al gasto presupuestario, ya que implican recursos que el Estado deja de recaudar para cumplir objetivos específicos.

Por ello, la evaluación de los gastos tributarios debe considerarse una parte medular del proceso presupuestario. Integrarlos en la discusión fiscal permite tener una visión más completa del uso de los recursos públicos, comparar su efectividad frente a alternativas de gasto directo y asegurar que respondan a prioridades de política pública claramente definidas. En este contexto, el *Puerto Rico Tax Expenditure Report (PRTER)*⁶ se convierte en una herramienta esencial no solo para transparentar estos beneficios, sino también para informar decisiones presupuestarias más estratégicas, equitativas y basadas en evidencia.

Tras la publicación del más reciente PRTER, resulta fundamental dar un paso más allá de la mera documentación de los gastos tributarios y avanzar hacia su análisis crítico como instrumento de política pública. Si bien la disponibilidad de esta información fortalece la transparencia fiscal, también abre la puerta a una discusión más sustantiva sobre el rol que estos beneficios contributivos desempeñan dentro del sistema presupuestario. En este contexto, es necesario utilizar el PRTER no sólo como un inventario descriptivo, sino también como una herramienta activa para evaluar la efectividad, la equidad y el costo de los gastos tributarios, integrándolos al proceso de toma de decisiones fiscales.

⁶ Puede descargar este y todos los informes sobre gastos tributarios preparados por el Gobierno de Puerto Rico accediendo a: <https://hacienda.pr.gov/informes-de-gastos-tributarios>

III. Actualización del reporte de gastos tributarios en la isla

Luego de una pausa de dos años, el Gobierno de Puerto Rico vuelve a publicar el informe de gastos tributarios de la isla. Al igual que en otros años, este informe recoge y sistematiza el conjunto de gastos tributarios vigentes. En este informe se estima, para algunos gastos tributarios, el costo fiscal, es decir, el dinero que el Estado deja de recaudar como resultado de cada gasto tributario. Estas estimaciones se presentan para un periodo de 5 años, a partir de una combinación de gastos históricos y proyecciones.

El Puerto Rico Tax Expenditure Report 2025 (PRTER 2025) introduce cambios concretos en la composición de los gastos tributarios al actualizarse al marco legal vigente en 2022. En particular, se incorporan cinco nuevos gastos tributarios (TEB 464–468). Entre estos, el TEB 464 corresponde al crédito por trabajo en Puerto Rico. Cabe señalar que es la primera vez que el mismo es incluido, a pesar de tratarse de un crédito al individuo vigente desde 2018. Este es un crédito reembolsable dirigido a individuos con ingresos laborales bajos o moderados, cuyo monto varía según el ingreso y el número de dependientes, y que puede generar un reembolso aun cuando el contribuyente no tenga una obligación contributiva neta. En Espacios Abiertos hemos evaluado de manera continua el programa de crédito por trabajo. Entendemos que su inclusión en el PRTER es un paso importante en su evaluación y continuidad.⁷

Por su parte, se incorpora por primera vez el crédito sénior (TEB 465). Este crédito es reembolsable para personas de 65 años o más y pensionados de bajos ingresos, sujeto a umbrales de ingresos (hasta \$15,000 por persona o \$30,000 en pareja), con el objetivo de aliviar la carga contributiva de adultos mayores con ingresos limitados. En el pasado cuatrienio hubo un intento de expandirlo, no obstante, este proyecto de ley no prosperó.

⁷Espacios Abiertos ha publicado siete informes relacionados a la evaluación del crédito por trabajo en Puerto Rico. Estos informes se pueden acceder a través de la página de Espacios Abiertos bajo su sección de crédito por trabajo (<https://espaciosabiertos.org/credito-por-trabajo-para-incentivar-nuestra-economia/>). Aquí una lista de los principales informes: (1) Santamaría Ots, D. (2026). *La denegación del ajuste por inflación del crédito por trabajo en Puerto Rico y sus efectos en la pobreza*. Espacios Abiertos. (2) Santamaría Ots, D., & Zavala González, J. M. (2025). *El crédito por trabajo bajo escrutinio de la Junta de Supervisión Fiscal*. Espacios Abiertos. (3) Santamaría Ots, D., & Zavala González, J. M. (2024). *Aportación federal al crédito por trabajo en Puerto Rico: Avances, retos y oportunidades*. Espacios Abiertos. (4) De Jesús Álvarez, W., & Zavala González, J. M. (2022, noviembre). *Nuestros dólares y sus datos: Una mirada sobre el crédito por trabajo y el crédito por menor dependiente de 2021*. Espacios Abiertos. (5) Santamaría Ots, D. (2021, diciembre). *El nuevo crédito por trabajo y su impacto en la pobreza en Puerto Rico*. Espacios Abiertos. (6) Enchautegui, M. E. (2018, junio). *El crédito por trabajo: Segunda ronda*. Espacios Abiertos. (7) Espacios Abiertos. (2014). *Economic security public policy proposal*.

Entender mejor su impacto nos permitirá evaluar propuestas como el P.d.S. 912⁸ de 2026 con la seriedad y el detalle que requiere.

En el ámbito corporativo, se añadieron los TEB 466 y 467. Estos gastos tributarios están vinculados al nuevo régimen contributivo bajo la Ley 52-2022, que permite a corporaciones acogidas a incentivos transitar a un nuevo sistema con tasas contributivas preferenciales (por ejemplo, alrededor de 10.5%) y exenciones parciales sobre el ingreso industrial, configurando así nuevos beneficios tributarios diseñados para retener inversión extranjera y actividad económica en la isla. Además, el TEB 468 corresponde a una nueva exención dentro del impuesto sobre ventas y uso (IVU), que incorpora un tratamiento preferencial para ciertos bienes o transacciones.

Simultáneamente, el informe elimina seis gastos tributarios previamente vigentes (TEB 111, 122, 202, 244, 249 y 383), los cuales estaban mayormente asociados a créditos o beneficios dentro de los regímenes de contribución sobre ingresos de individuos, corporaciones regulares y corporaciones bajo incentivos contributivos. Estos cambios corresponden a modificaciones en las leyes y regulaciones tributarias de Puerto Rico.

En términos agregados, estos cambios se traducen en un aumento del número total de gastos tributarios vigentes, pasando de 431 en el PRTER 2024 a 436 en el PRTER 2025. Este patrón sugiere que, aunque se eliminan ciertos beneficios, la creación de nuevos incentivos continúa superando las reducciones, lo que mantiene una tendencia de incremento en el uso de los gastos tributarios.

Finalmente, el PRTER 2025 incorpora una mejora importante en transparencia al incluir una sección específica que documenta estos cambios (altas y bajas), lo que permite por primera vez rastrear de forma clara la evolución del inventario de gastos tributarios entre informes. No obstante, el informe sigue requiriendo referencias cruzadas a tablas técnicas (como la Tabla VII-5) para identificar el contenido específico, la base legal y el costo fiscal de cada TEB, lo que limita parcialmente la accesibilidad del análisis para fines de política pública.

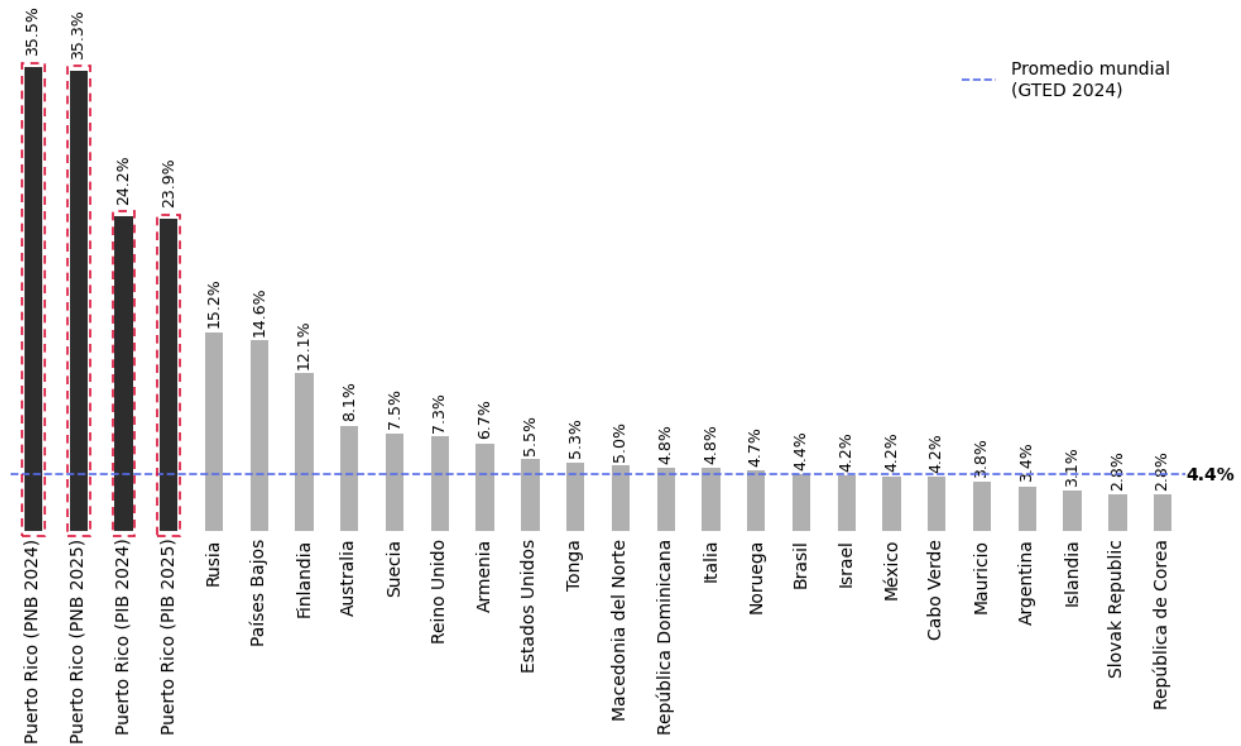
⁸ Proyecto radicado para enmendar la Ley Núm. 1-2011, según enmendada, conocida como "Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011 con el fin de reducir la carga contributiva de los contribuyentes en Puerto Rico; y para otros fines relacionados. Puede acceder al mismo vía: <https://sutra.oslpr.org/medidas/159625>

IV. El aumento en la utilización y la necesidad de fiscalización de los gastos tributarios a nivel mundial

A nivel internacional, los gastos tributarios se han consolidado como un instrumento central de política pública, utilizado por los gobiernos para promover objetivos económicos y sociales mediante el sistema contributivo en lugar del gasto directo (Redonda & von Haldenwang, 2024; Gupta & Redonda, 2026). Estos mecanismos, que incluyen créditos, deducciones, exenciones y tasas preferenciales, representan ingresos que el Estado deja de percibir con el fin de incentivar determinadas actividades o apoyar a grupos específicos de la población. En términos económicos, su efecto es equivalente al de un programa de gasto, aunque su tratamiento institucional suele ser distinto, ya que no siempre se reflejan de manera explícita en los presupuestos públicos (López Paleo, 2022).

En este contexto global, Puerto Rico se destaca como un caso atípico. Los gastos tributarios en la isla han alcanzado niveles altos en relación con el tamaño de su economía, llegando a representar cerca de 35.3% del producto nacional bruto (PNB) en 2025, una proporción mayor que el promedio internacional y superior a la de cualquier país incluido en las comparaciones disponibles (Redonda, et al, 2025). Se observa un aumento en el gasto total de gastos tributarios cuantificados, para 2017 el PRTER 2018 reportaba que el total de gastos tributarios alcanzaba los \$22,344 millones (López Paleo, 2022) contra un presupuesto consolidado de \$23,158 millones. En 2025 este número alcanza ya los \$30,927 millones en gastos tributarios y \$33,281 millones de presupuesto consolidado. Esta magnitud sugiere que una parte sustancial de la política pública en Puerto Rico se canaliza a través del sistema contributivo, en lugar de mediante asignaciones presupuestarias directas.

Figura 1. Ingresos no devengados como porcentaje del PIB



Fuente: Análisis de Espacios Abiertos; Global Tax Expenditure Database (GTED) (gted.taxexpenditures.org/); Apéndice Estadístico del Informe Económico al Gobernador 2014-2025; Puerto Rico Tax Expenditure Report 2024-2030.

Este uso intensivo de gastos tributarios plantea importantes implicaciones para la transparencia fiscal, la rendición de cuentas y la evaluación de políticas públicas. A diferencia del gasto presupuestario tradicional, estos instrumentos suelen estar menos sujetos a revisiones periódicas, lo que dificulta evaluar su efectividad, identificar a sus beneficiarios y determinar si cumplen con los objetivos para los que fueron creados. En este sentido, la experiencia internacional, incluyendo recomendaciones de organismos como la OCDE y el Banco Mundial, apunta a la necesidad de fortalecer los marcos institucionales de medición, publicación y evaluación de los gastos tributarios como parte integral del proceso presupuestario (Redonda & von Haldenwang, 2024; Gupta & Redonda, 2026).

El Governmental Accounting Standards Board⁹ (GASB) es la entidad encargada de establecer los principios y normas de contabilidad para gobiernos estatales y locales en

⁹ Creado en 1984, el Governmental Accounting Standards Board es la organización independiente que establece las normas de contabilidad e información financiera para las administraciones estatales y locales de Estados Unidos que siguen los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados (GAAP por sus siglas en inglés). Recuperado el 10 de abril de 2026 en: <https://www.gasb.org/about>

Estados Unidos, con el objetivo de asegurar la consistencia, transparencia y comparabilidad en la información financiera pública. Mediante sus estándares, el GASB promueve una divulgación más clara de ingresos, gastos y obligaciones fiscales, lo cual resulta clave para evaluar la sostenibilidad fiscal y la rendición de cuentas. En este contexto, Espacios Abiertos ha discutido en informes previos la importancia de adoptar mejores prácticas de transparencia en materia de gastos tributarios, alineadas con estándares internacionales y principios similares a los promovidos por el GASB. Entre estas prácticas se destacan la publicación sistemática de estimaciones de gastos tributarios, la evaluación de su efectividad y equidad, y su integración al análisis presupuestario, con el fin de facilitar una supervisión más rigurosa del uso de los recursos públicos (De Jesús Álvarez & Zavala González, 2024; López Paleo, 2022).

Las mejores prácticas internacionales para la evaluación de gastos tributarios han evolucionado desde un énfasis inicial en la transparencia hacia un enfoque más robusto de análisis de efectividad, eficiencia y equidad. Organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) coinciden en varios principios clave.

Primero, es fundamental integrar los gastos tributarios en el proceso presupuestario, tratándolos como gasto público equivalente al gasto directo. Esto implica incluirlos en documentos fiscales oficiales, compararlos con otras prioridades y someterlos a revisión periódica. (Laporte et al., 2018; Redonda & Neubig, 2018; Beer et al., 2022; OECD, 2025) Segundo, se recomienda realizar evaluaciones sistemáticas de efectividad, es decir, determinar si el incentivo realmente cumple con el objetivo para el cual fue creado (por ejemplo, fomentar la inversión, el empleo o el acceso a servicios) (Laporte et al., 2018; Redonda & Neubig, 2018; Beer et al., 2022; OECD, 2025).

Además, las mejores prácticas incluyen el análisis de eficiencia costo-beneficio, comparando el costo fiscal del incentivo con sus resultados medibles, y la evaluación de su impacto distributivo, para entender quiénes se benefician (hogares, sectores, niveles de ingreso) y si contribuye o no a reducir desigualdades. También se enfatiza la necesidad de establecer indicadores claros y métricas de desempeño desde el diseño de cada gasto tributario, así como definir horizontes temporales y cláusulas de expiración (*sunset clauses*) que obliguen a su revisión (Laporte et al., 2018; Redonda & Neubig, 2018; Beer et al., 2022; OECD, 2025).

Finalmente, a nivel institucional, se promueve la publicación de metodologías, supuestos y resultados, el uso de datos administrativos de alta calidad y la participación de

entidades independientes en la evaluación para fortalecer la credibilidad. En conjunto, estas prácticas buscan transformar los gastos tributarios de instrumentos poco visibles en herramientas evaluables, comparables y alineadas con los objetivos de política pública.

V. Evaluación en función del retorno de la inversión de los gastos tributarios

En los últimos años, Puerto Rico ha dado pasos importantes en la dirección de transparentar los gastos tributarios mediante la publicación periódica del *Puerto Rico Tax Expenditure Report (PRTER)*. Este esfuerzo representa un avance significativo, ya que permite visibilizar por primera vez el conjunto de beneficios contributivos que actúan como sustitutos del gasto público. Sin embargo, la experiencia internacional sugiere que la transparencia, aunque necesaria, no es suficiente. El reto actual no es únicamente identificar y cuantificar los gastos tributarios, sino avanzar hacia una etapa en la que estos sean sistemáticamente evaluados como parte integral de la política fiscal.

La transición de la transparencia a la evaluación implica un cambio sustancial en la forma en que se conceptualizan estos instrumentos. Desde un enfoque de evaluación, los gastos tributarios deben analizarse con los mismos criterios que el gasto presupuestario directo: su costo fiscal, su efectividad para alcanzar objetivos de política pública, su distribución entre distintos grupos poblacionales y su relación costo-beneficio. Esto requiere no solo mejorar la disponibilidad de datos, sino también establecer mecanismos institucionales que permitan revisiones periódicas, comparaciones entre programas y la eliminación o modificación de aquellos incentivos que no cumplan con sus objetivos.

En este contexto, el PRTER tiene el potencial de evolucionar de un instrumento descriptivo a una verdadera herramienta presupuestaria. Actualmente, el informe provee estimaciones del costo de los gastos tributarios y su clasificación por tipo de impuesto y categoría, lo que constituye una base para su integración en el proceso fiscal. No obstante, su uso efectivo como herramienta presupuestaria requeriría que estos costos se consideren explícitamente junto con el gasto directo en el diseño del presupuesto anual. Esto permitiría una visión más completa del tamaño y la composición del Estado, al incorporar recursos que, aunque no se recaudan, representan decisiones de política pública con un impacto fiscal equivalente al gasto.

Integrar los gastos tributarios en el análisis presupuestario también facilitaría una mejor priorización de recursos. En la práctica, esto implicaría comparar el uso de incentivos contributivos con alternativas de gasto directo para alcanzar objetivos similares,

evaluando cuál mecanismo resulta más eficiente y equitativo. Asimismo, permitiría identificar concentraciones de beneficios en determinados sectores o grupos económicos, lo cual resulta particularmente relevante en un contexto en el que los gastos tributarios representan una proporción significativa de los recursos públicos en Puerto Rico.

Puerto Rico se encuentra en una etapa de transición. El establecimiento del PRTER ha permitido avanzar en transparencia y visibilidad, pero el próximo paso es consolidar un marco institucional que permita evaluar estos instrumentos de manera rigurosa y utilizarlos activamente en la toma de decisiones presupuestarias. Este cambio no sólo fortalecería la rendición de cuentas, sino que también contribuiría a una política fiscal más eficiente, equitativa y basada en evidencia.

A. Fundamentos conceptuales: del reporte a la evaluación

El análisis de los gastos tributarios como instrumento de política pública parte de un principio que la literatura especializada ha consolidado durante más de cinco décadas: una exención, deducción, diferimiento, crédito o tasa preferencial en el código tributario es, en términos económicos, equivalente a un programa de gasto público directo (Surrey, 1973; Surrey & McDaniel, 1985). Ambos mecanismos reducen los recursos disponibles del Estado y ambos reflejan una decisión de política pública sobre a quién beneficiar y con qué propósito. La diferencia entre uno y otro no es sustantiva sino contable: el gasto presupuestario aparece en el presupuesto como erogación; el gasto tributario, sencillamente, no aparece. Esta característica le confiere al gasto tributario una invisibilidad política estructural que lo distingue del gasto directo y que explica, en gran medida, por qué estos instrumentos tienden a acumularse con el tiempo sin la revisión periódica a la que están sujetos los programas de gasto ordinario (Howard, 1997)

Esta invisibilidad no es solo un problema de transparencia. Es un problema de gobernanza fiscal. A diferencia de una partida presupuestaria, que requiere la autorización legislativa activa, los gastos tributarios pueden perpetuarse indefinidamente sin reautorización, acumulando coaliciones de apoyo difusas pero políticamente robustas, y generando costos fiscales crecientes que no son contabilizados con la misma rigurosidad que el gasto directo equivalente (Howard, 1997; Burman & Phaup, 2012). El resultado es lo que la investigación de Espacios Abiertos (2022) documentó en el caso de Puerto Rico: un sistema de incentivos que supera en magnitud al presupuesto del fondo general, en el que casi la mitad de los gastos tributarios existentes constituyen un “presupuesto oculto” cuyos detalles permanecen desconocidos para la ciudadanía.

En este contexto, la publicación periódica del PRTER representa un avance significativo: por primera vez, Puerto Rico cuenta con un inventario sistemático de los beneficios contributivos vigentes, con estimaciones de costo fiscal y su clasificación por tipo de impuesto. Sin embargo, la experiencia internacional es clara al señalar que la transparencia, aunque necesaria, no es suficiente. El reto de fondo no es solo visibilizar los gastos tributarios, sino también evaluarlos, y esa transición requiere un cambio conceptual importante.

La distinción entre estimación y evaluación es central para entender ese cambio. La estimación responde a la pregunta de *cuánto cuesta este gasto tributario* y es, en esencia, un ejercicio descriptivo: cuantifica la pérdida de recaudación que el beneficio genera, sin pronunciarse sobre si esa pérdida está justificada. La evaluación, en cambio, responde a una pregunta más exigente: *¿está justificado este gasto tributario en relación a su costo?* Para ello, analiza si el incentivo cumple sus objetivos declarados, si lo hace de manera eficiente en comparación con alternativas de gasto directo, si su distribución de beneficios es consistente con objetivos de equidad, y quién, concretamente, captura el valor del incentivo (Burman & Phaup, 2012; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2011).

Esta distinción no es meramente académica. Tiene consecuencias directas para el diseño institucional del sistema de fiscalización de los gastos tributarios. El análisis histórico del sistema contributivo de Puerto Rico revela que ninguna de las reformas realizadas entre 1975 y 2011 incorporó mecanismos sistemáticos para evaluar, *ex post*, si los objetivos planteados se cumplieron (García López, 2021). Las reformas sucesivas que priorizan la atracción de inversión y la reducción de tasas sobre consideraciones de equidad y eficiencia sistémica representan un patrón que es consistente con lo que la literatura identifica como una consecuencia estructural de la invisibilidad fiscal de los gastos tributarios. Sin evaluación obligatoria, los incentivos se consolidan independientemente de sus resultados. En el caso específico de los incentivos de inversión, la evidencia disponible para Puerto Rico sugiere que el impacto macroeconómico de ciertos instrumentos ha sido considerablemente menor al proyectado y que las tasas preferenciales aplicadas carecen de una justificación económica derivada del análisis de sus efectos sobre el empleo, la inversión o el crecimiento (Caraballo Cueto, 2025).

La transición de la estimación a la evaluación implica, entonces, incorporar al análisis de los gastos tributarios las mismas cuatro preguntas que rigen la evaluación del gasto

presupuestario directo: cuál es el costo fiscal real del beneficio, incluyendo efectos de comportamiento; si el gasto tributario está logrando el objetivo de política pública para el cual fue creado; si el mecanismo tributario es más eficiente que una alternativa de gasto directo para alcanzar el mismo objetivo; y quién se beneficia, y si esa distribución es consistente con los objetivos de equidad (Burman & Phaup, 2012; Burman, Geissler, & Toder, 2008). La suma de estas cuatro preguntas configura lo que puede denominarse una metodología de evaluación basada en el retorno de la inversión pública, entendiendo "inversión" como los ingresos a los que el Estado renuncia y "retorno" como el valor social, económico y/o distributivo generado en cambio.

B. Evidencia comparada: cuando la evaluación demuestra el retorno

La pregunta de si un gasto tributario puede justificarse económicamente frente a las alternativas de gasto directo no es solo teórica. La experiencia comparada ofrece casos en los que la evaluación rigurosa ha demostrado que el mecanismo tributario genera retornos que un programa presupuestario equivalente difícilmente replicaría, así como casos en los que la evidencia es más compleja y matizada. Ambos tipos de experiencia son relevantes para Puerto Rico, y en ambos la efectividad, eficiencia del mecanismo, costo fiscal y distribución son dimensiones de evaluación que permiten una lectura más completa que la que cualquier criterio aislado podría ofrecer.

El *Earned Income Tax Credit* (crédito por trabajo, o EITC por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos es uno de los casos más documentados de un gasto tributario que cumple con los cuatro criterios de justificación. En términos de efectividad, la evidencia acumulada durante cinco décadas es concluyente: el crédito distribuye aproximadamente \$70,000 millones anuales a cerca de 30 millones de familias de bajos ingresos y saca de la pobreza a más de seis millones de personas cada año (Center on Budget and Policy Priorities [CBPP], 2019). En términos de comportamiento laboral- la variable de resultado central del programa - la expansión del EITC de 1993 produjo un aumento de 6.1 puntos porcentuales en el empleo de madres solteras con hijos, con efectos aún mayores (8.9 puntos porcentuales) para madres con dos o más hijos (Hoynes & Patel, 2018). Investigaciones posteriores confirmaron que el crédito genera, además, otros efectos positivos: los trabajadores elegibles ajustan sus horas de trabajo para maximizar el beneficio recibido, particularmente en la fase de acumulación del crédito (Chetty, Friedman & Saez, 2013).

La justificación económica específica para utilizar el mecanismo tributario, en lugar de una transferencia directa desvinculada del trabajo, radica en que el crédito está estructuralmente ligado al empleo remunerado: aumenta con el ingreso laboral hasta cierto umbral y luego decrece gradualmente, creando incentivos netos positivos para la participación en el mercado laboral formal que un programa de asistencia no condicionado no puede generar con la misma eficacia. En términos de eficiencia administrativa, la entrega del beneficio a través del sistema contributivo aprovecha una infraestructura existente, lo que reduce los costos de transacción en comparación con programas equivalentes gestionados por agencias separadas.

En cuanto a la dimensión distributiva, el EITC presenta uno de los perfiles más favorables entre los gastos tributarios de los Estados Unidos. A diferencia de la mayoría de los beneficios contributivos, cuyos beneficios se concentran en los quintiles de ingresos más altos, el EITC transfiere valor de manera casi exclusiva a los tres quintiles inferiores de la distribución de ingresos, con mayor concentración en el primero y el segundo. Esta focalización no es accidental: el diseño del crédito exige ingresos laborales para calificar y se extingue a niveles de ingresos moderados. Esto determina estructuralmente que sus beneficiarios sean trabajadores de bajos salarios. Más aún, la evidencia muestra que los efectos positivos sobre los resultados educativos de los hijos son mayores precisamente en los hogares de menores ingresos dentro del grupo elegible, lo que sugiere que el crédito refuerza la movilidad intergeneracional en el segmento de la distribución donde esa movilidad es más difícil de alcanzar (Chetty, Friedman & Saez, 2013). Este caso es de particular relevancia para Puerto Rico, dado que el crédito por trabajo (TEB 464), incluido por primera vez en el PRTER 2025, es conceptualmente análogo al EITC federal y la literatura evaluativa sobre este último ofrece tanto el marco metodológico como la evidencia comparada para comenzar a evaluar su desempeño en la isla.

El Low-Income Housing Tax Credit (crédito contributivo de vivienda de bajos ingresos, LIHTC por sus siglas en inglés) disponible a nivel federal ilustra un tipo de justificación distinta y metodológicamente más compleja: la capacidad del mecanismo tributario para movilizar capital privado hacia fines de política pública a una escala que el gasto directo no puede alcanzar con los mismos recursos fiscales. Desde su creación en 1986, el programa ha financiado aproximadamente cuatro millones de unidades de vivienda asequible, sirviendo a cerca de 9.3 millones de hogares y generando más de \$746 mil millones en ingresos salariales y empresariales a lo largo de su historia (National Multifamily Housing Council [NMHC], 2024). El argumento central es que el Estado renuncia a cierta recaudación a cambio de activar capital privado que de otro modo no

fluirá hacia vivienda asequible. Este argumento ha sido parcialmente confirmado por la evidencia: la tasa de ejecución hipotecaria en proyectos LIHTC es inferior al 0.1%, lo que sugiere que la estructura de incentivos privados incorporada al programa produce una disciplina de gestión que la supervisión gubernamental directa difícilmente igualaría (NMHC, 2024).

Sin embargo, la dimensión distributiva del LIHTC revela una complejidad que la evaluación rigurosa no puede ignorar. El beneficio formal del crédito no llega directamente a los inquilinos de bajos ingresos: fluye a los inversionistas privados que adquieren los créditos a cambio de capital destinado a la construcción (U.S. Government Accountability Office [GAO], 2017). Esto significa que una porción significativa del valor fiscal del incentivo es capturada por intermediarios financieros como indicadores, fondos de inversión, firmas de contabilidad antes de que cualquier beneficio llegue al grupo para el cual el crédito fue creado (Desai, M., et.al., 2010). La pregunta de cuánto subsidio tributario se traduce efectivamente en rentas más bajas para los inquilinos es, en esencia, una cuestión distributiva, y la evidencia al respecto es mixta (Burge, G. (2011). Algunos mercados muestran reducciones de renta estadísticamente significativas en proyectos LIHTC; en otros, estudios comparativos encuentran que los programas de vales de vivienda resultan más costo-efectivos por unidad de beneficio entregado al inquilino (Deng, L., 2005). El valor metodológico del caso del LIHTC reside precisamente en que la evaluación no arroja un veredicto simple, sino que permite identificar en qué condiciones el mecanismo tributario supera a alternativas de gasto directo, en cuáles no lo hace, y qué modificaciones de diseño podrían mejorar tanto la eficiencia como la equidad distributiva del programa. Ese nivel de granularidad analítica es el tipo de evaluación que Puerto Rico necesita desarrollar para sus propios incentivos sectoriales.

C. Marcos institucionales para la evaluación: análisis comparado

Los organismos multilaterales y los centros especializados en política fiscal han desarrollado, en las últimas décadas, marcos metodológicos que traducen los principios descritos anteriormente en procedimientos concretos para la evaluación de gastos tributarios. Estos marcos varían en su énfasis, algunos priorizan la estimación del costo fiscal y la gobernanza institucional; otros, la evaluación de efectividad y análisis distributivo, y en el contexto al que están dirigidos. La Tabla 1 compara seis de los marcos más relevantes para Puerto Rico, identificando las dimensiones de análisis que cada uno

prioriza, los instrumentos metodológicos que propone, y su grado de aplicabilidad al contexto institucional de la isla.

Es importante señalar que estos marcos no son mutuamente excluyentes. La práctica internacional más robusta, como la de Canadá, Australia o varios países de la OCDE, combina elementos de varios de ellos: el rigor técnico en la estimación del costo fiscal que ofrece el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), el enfoque en la evaluación de efectividad de la OCDE, el análisis distributivo del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, y los criterios de justificación económica del *Tax Expenditures Lab*. Para Puerto Rico, cuyo sistema de reporte está aún en etapas tempranas de desarrollo, el camino más viable es adoptar progresivamente elementos de distintos marcos, comenzando por aquellos que fortalecen la estimación comprehensive, terreno en que el PRTER aún tiene brechas significativas, y avanzando hacia las dimensiones de evaluación de efectividad y análisis distributivo.

Tabla 1. Marcos institucionales para la evaluación de gastos tributarios: análisis comparado

Organismo y Énfasis Principal	Dimensiones de Evaluación	Instrumentos Metodológicos clave	Aplicabilidad para Puerto Rico
OCDE (2011) ¹⁰ Evaluación de efectividad y eficiencia	Eficiencia económica, equidad distributiva, coherencia con objetivos fiscales, administración	Análisis contrafactual, modelaje de comportamiento, revisiones periódicas obligatorias	Alta. Marco estándar internacional con guías adaptables a distintos contextos institucionales
Banco Mundial (2025) ¹¹	Transparencia, rendición de	Herramientas de cuantificación,	Alta. Énfasis especial en

¹⁰ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2011). The evaluation of the effectiveness of tax expenditures: A novel approach. OECD Publishing.
https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2011/11/the-evaluation-of-the-effectiveness-of-tax-expenditures-a-novel-approach_g17a2047/5kg3h0trjmr8-en.pdf

¹¹ Banco Mundial. (2025). Tax expenditure reporting and its use in fiscal management (Documento de trabajo P506801). World Bank Group.
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099062325191042399/pdf/P506801-8e9fef17-79b4-4d78-872d-15f4dd48334a.pdf>

Estimación y gobernanza institucional	cuentas, integración presupuestaria, impacto macroeconómico	marcos de gobernanza, evaluación de impacto fiscal	economías con capacidad institucional en desarrollo
CIAT (2011) ¹² Estimación comprensiva y metodología tributaria	Cobertura, definición del benchmark normativo, clasificación por tipo de impuesto	Manual técnico de estimación, guías para la definición de la base de referencia normativa	Muy Alta, Diseñado específicamente para administraciones tributarias de América Latina y el Caribe
Banco Asiático de Desarrollo (2023) ¹³ Estimación y capacidad institucional	Costo de oportunidad, marcos de revisión periódica, análisis de beneficiarios	Kit de herramientas de estimación, metodologías para contextos con datos limitados	Media. Útil por sus herramientas para contextos con limitaciones de información, aunque orientado a la región de Asia-Pacífico
Tax Expenditures Lab (2024) ¹⁴ Evaluación del retorno sobre inversión	Efectividad en alcanzar objetivos, eficiencia del mecanismo tributario, distribución de beneficios	Análisis de costo-beneficio de incentivos de inversión, criterios de justificación económica	Alta. Marco práctico con énfasis explícito en criterios de justificación económica aplicables a incentivos sectoriales.
Departamento del Tesoro de EE.UU.	Clasificación por función presupuestaria,	Metodología de presupuesto de gastos tributarios,	Alta. Marco directamente relevante dado el

¹² Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). (2011). Handbook on tax expenditure estimation. CIAT.

https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTecnicos/Ingles/2011_ebook_handbook_tax_expenditure.pdf

¹³ Banco Asiático de Desarrollo (ADB). (2023). Tax expenditure estimation tool kit. ADB.

<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/932086/tax-expenditure-estimation-tool-kit.pdf>

¹⁴ Tax Expenditures Lab. (2024, enero 31). A guide on using tax incentives for optimal investment returns. Council on Economic Policies. <https://www.taxexpenditures.org/2024/01/31/a-guide-on-using-tax-incentives-for-optimal-investment-returns/>

(anual) ¹⁵ Estimación integrada al presupuesto	estimación estática y dinámica, distribución por quintil de ingreso	análisis distribucional, revisión legislativa periódica	vínculo fiscal y regulatorio de Puerto Rico con el sistema federal estadounidense
--	---	---	---

Nota sobre las fuentes: La tabla sintetiza las dimensiones metodológicas de los siguientes documentos: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2011), *The Evaluation of the Effectiveness of Tax Expenditures: A Novel Approach*; Banco Mundial (2025), *Tax Expenditure Reporting and Its Use in Fiscal Management*; Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT, 2011), *Handbook on Tax Expenditure Estimation*; Banco Asiático de Desarrollo (ADB por sus siglas en inglés, 2023), *Tax Expenditure Estimation Tool Kit*; Tax Expenditures Lab (2024), *A Guide on Using Tax Incentives for Optimal Investment Returns*; Departamento del Tesoro de los Estados Unidos (publicación anual), *Tax Expenditures*. La clasificación de énfasis principal, dimensiones de evaluación y grado de aplicabilidad es propia de Espacios Abiertos, elaborada a partir del análisis de cada documento en relación con las condiciones institucionales y fiscales de Puerto Rico. Todos los documentos citados están disponibles de forma gratuita en línea; las referencias completas, incluyendo URLs de acceso, se incluyen al final de este documento.

Del análisis comparado emerge un conjunto de dimensiones que los marcos más robustos comparten y que pueden servir de base para una metodología adaptada a Puerto Rico. Todos parten de la definición de un benchmark normativo basado en la estructura "normal" del sistema contributivo en relación con la cual los beneficios especiales se identifican como desviaciones. Además, parten de la estimación comprehensiva del costo fiscal, distinguiendo idealmente entre efectos estáticos y dinámicos. Los marcos más avanzados añaden la evaluación de efectividad, el análisis de eficiencia comparativa respecto al gasto directo, y el análisis distributivo. Los marcos internacionalmente más consolidados incluyen mecanismos de revisión periódica y cláusulas de extinción automática (*sunset clauses*) que invierten la carga de la prueba: en lugar de que la eliminación de un incentivo requiera una decisión explícita, su continuidad requiere justificación activa.

A partir de los fundamentos conceptuales y el análisis comparado descritos en las secciones anteriores, es posible identificar los elementos centrales de una metodología de evaluación de gastos tributarios adaptada a las condiciones de Puerto Rico. Esta propuesta parte de reconocer que la isla se encuentra en una etapa de transición: cuenta con un sistema de reporte establecido y con antecedentes de análisis crítico sobre el rendimiento de sus incentivos (López Paleo, 2022; Caraballo Cueto, 2025), pero carece aún

¹⁵ U.S. Department of the Treasury, Office of Tax Analysis. (2024). Tax expenditures. <https://home.treasury.gov/policy-issues/tax-policy/tax-expenditures>

de los mecanismos institucionales que permitan convertir esa información en decisiones de política fiscal informadas por evidencia.

La agenda que este informe propone da un paso adicional: la *evaluación*. Esto no significa abandonar la transparencia ni la estimación ya que ambas siguen siendo necesarias y siguen teniendo brechas. Más bien, es añadir una capa de análisis que hoy está ausente: determinar si el costo fiscal de cada gasto tributario está justificado por sus resultados, si cumple los objetivos para los que fue creado, y si existen mecanismos institucionales que obliguen a revisarlo periódicamente. Desde ese encuadre, varios pasos a seguir para esta nueva etapa son las siguientes.

En primer lugar, se debe buscar fortalecer la estimación como condición previa a la evaluación. La evaluación sólo es posible cuando la estimación es comprensiva. Con cerca del 40% de los gastos tributarios sin cuantificar, el PRTER sigue siendo un inventario parcial. Recomendamos que Hacienda establezca como meta explícita alcanzar la cobertura universal de estimaciones en el PRTER, avanzando hacia el estándar internacional en el que la proporción de gastos tributarios sin cuantificar sea la excepción y no la norma. Adicionalmente, para hacer posible el análisis distributivo que permita identificar quiénes se benefician de los gastos tributarios y en qué medida, el PRTER debería incorporar en ediciones futuras información desagregada por nivel de ingresos de los beneficiarios, siguiendo el modelo del informe anual del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. Sin estos datos, la evaluación de equidad no es posible.

Segundo, se debe integrar el PRTER al proceso presupuestario de forma oportuna. Para que tanto la estimación como la evaluación tengan consecuencias reales en la política fiscal, el PRTER debe estar disponible antes de que la Asamblea Legislativa considere y apruebe el presupuesto anual. En el pasado reciente, el informe fue publicado el mismo día en que se aprobó el presupuesto para el año fiscal 2023-2024, lo que hace materialmente imposible lo que sus estimaciones incidan en las deliberaciones legislativas. El PRTER debe publicarse con suficiente antelación al inicio formal del proceso presupuestario que idealmente antes del mes de marzo de cada año. Esto permite que los costos fiscales de los gastos tributarios puedan compararse con las asignaciones de gasto directo en las mismas áreas de política pública. Esta alineación de calendarios es la condición mínima para que el informe pase de ser un ejercicio de documentación a convertirse en un insumo activo del proceso fiscal.

Como tercer paso se debe adoptar un marco de referencia para la evaluación, comenzando por los gastos tributarios de mayor magnitud y evaluabilidad. Para avanzar

hacia la evaluación, es necesario establecer, para cada gasto tributario, al menos tres elementos mínimos: el objetivo declarado de política pública que persigue, los indicadores con los que se medirá su efectividad, y el horizonte temporal dentro del cual se realizará una evaluación formal. Sin estos elementos, la evaluación no es posible porque los criterios de éxito no existen desde el diseño. La experiencia internacional también es clara en que evaluar todos los gastos tributarios simultáneamente no es viable en una primera etapa. Lo que sí es factible es priorizar un subconjunto con criterios explícitos: magnitud fiscal, claridad de objetivos y disponibilidad de datos. Los diez gastos tributarios identificados en la siguiente sección representan ese punto de partida concreto.

Cuarto, retomar y actualizar la evaluación del retorno sobre la inversión de los incentivos económicos. El DDEC publicó en 2022 un primer ejercicio de evaluación del retorno sobre la inversión de los incentivos económicos bajo la Ley 60-2019¹⁶. Ese esfuerzo no ha sido actualizado. Para que la estimación y la evaluación de los gastos tributarios informen efectivamente la política pública, los resultados del PRTER y los de la evaluación del DDEC deben dialogar entre sí y actualizarse de forma recurrente. Recomendamos que el DDEC retome este ejercicio evaluativo ampliando su alcance para incluir no solo los incentivos bajo decretos, sino también los principales gastos tributarios del sistema contributivo individual y corporativo que hoy permanecen sin evaluación sistemática.

Finalmente, establecer mecanismos de revisión periódica como norma para los gastos tributarios nuevos y existentes. Una de las lecciones más consistentes de la experiencia comparada es que los gastos tributarios tienden a perpetuarse sin revisión no porque sean efectivos, sino porque su continuidad no requiere ninguna decisión activa. Los marcos institucionales más robustos invierten esa lógica: condicionan la renovación de un gasto tributario a una evaluación periódica de sus resultados. El principio de *sunset clause* o cláusula de extinción automática no implica eliminar los incentivos existentes, sino que su renovación futura quede vinculada a evidencia de efectividad. Recomendamos que Puerto Rico adopte este principio como parte de su marco para la creación de nuevos gastos tributarios, exigiendo como condición mínima que toda nueva legislación tributaria preferencial incluya una fecha de revisión formal y los indicadores que se utilizarán para medirla.

¹⁶ Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC). (2024). *Performance evaluation of economic incentives: Data assessment and return on investment (ROI) analysis*. Gobierno de Puerto Rico. Recuperado: <https://docs.pr.gov/files/DDEC/Informe%20Incentivo/21may24%20%20%20Performance%20Evaluation%20f%20Economic%20Incentives-digital%20%20Final.pdf>

Reconocemos que a esos fines el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio de Puerto Rico (DDEC) publicó en 2022 el reporte titulado *Performance Evaluation of Economic Incentives*. Este informe presenta un esfuerzo por evaluar de manera sistemática la efectividad de los incentivos económicos en Puerto Rico, particularmente bajo la Ley 60-2019 Código de Incentivos de Puerto Rico. El objetivo central es determinar si estos incentivos generan un retorno positivo para la economía mediante un análisis de retorno de inversión (ROI), integrando datos administrativos sobre beneficiarios, actividad económica y recaudos. El informe del DDEC representa un primer paso hacia la evaluación de incentivos económicos, pero su enfoque se limita a programas agregados bajo decretos y no a los gastos tributarios individuales reportados en el PRTER. Esto implica que una parte significativa del gasto tributario, particularmente en el sistema contributivo individual, de corporaciones y en exenciones al consumo, permanece sin evaluación sistemática. Luego de 2022 este reporte no ha sido actualizado.

En Espacios Abiertos entendemos que es ambicioso la evaluación de todos estos gastos tributarios en el periodo de un año sin contar con la infraestructura de datos requerida y una metodología establecida. No obstante, para poder utilizar el reporte de gastos tributarios como una herramienta presupuestaria será necesario retomar los esfuerzos de evaluación por parte del DDEC. Por estas razones, un paso en la dirección correcta es retomar el informe de 2022, ampliando su alcance y construyendo la infraestructura necesaria que permita su replicabilidad de forma anual. Si bien la meta debe ser la medición individual de cada uno de los 436 gastos tributarios identificados por el Gobierno de Puerto Rico, proponemos comenzar con un grupo selecto de gastos tributarios.

La selección de los primeros gastos tributarios a evaluar se propone a partir de una priorización estratégica de la magnitud fiscal de los mismos. Con la intención de identificar aquellos gastos que representan un mayor costo para el erario y, por tanto, ofrecen mayor potencial de generar ahorros o reasignaciones significativas.

A estos efectos Espacios Abiertos propone comenzar con la evaluación de los siguientes tres gastos tributarios:

1. **TEB 214** - *Ley 135 de 1997, Ley de Incentivos Fiscales de 1998, Ley 73 de 2008, Incentivos Económicos para el Desarrollo de Puerto Rico y Ley 60 de 2019, subtítulo B, capítulo 6*

Este gasto tributario agrupa los beneficios contributivos otorgados bajo los principales regímenes de incentivos industriales (Ley 135 de 1997, Ley 7 de 2008 y Ley 60 de 2019), incluyendo tasas preferenciales sobre ingresos y otras exenciones aplicables a empresas con decreto. Actualmente el PRTER le atribuye un costo de \$14,681 en 2025 y un costo proyectado para 2030 de \$16,066 millones. En conjunto estas leyes tienen como objetivo fomentar la creación de empleos y la inversión directa en Puerto Rico, incluyendo adiestramientos, planta física e investigación de corporaciones extranjeras.

2. **TEB 71** - *corresponde a una exención amplia de ciertos ingresos individuales que no están sujetos a la contribución básica alterna y que no se reportan mediante el Formulario 480.6D de la planilla sobre contribuciones para individuos*

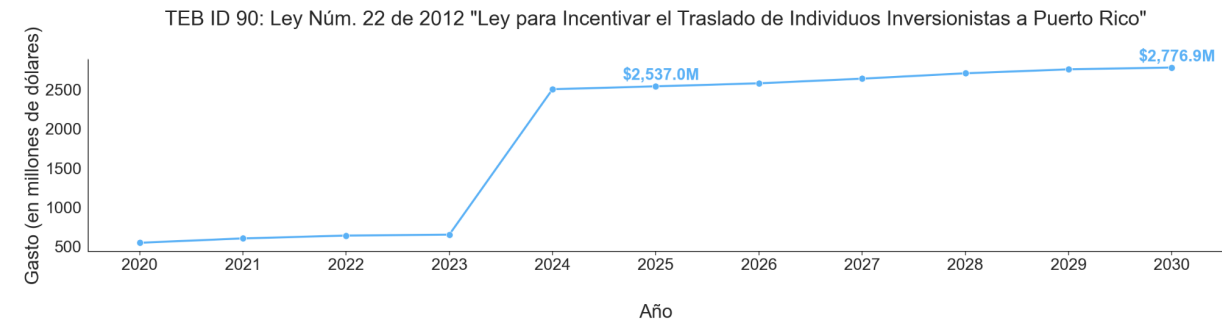
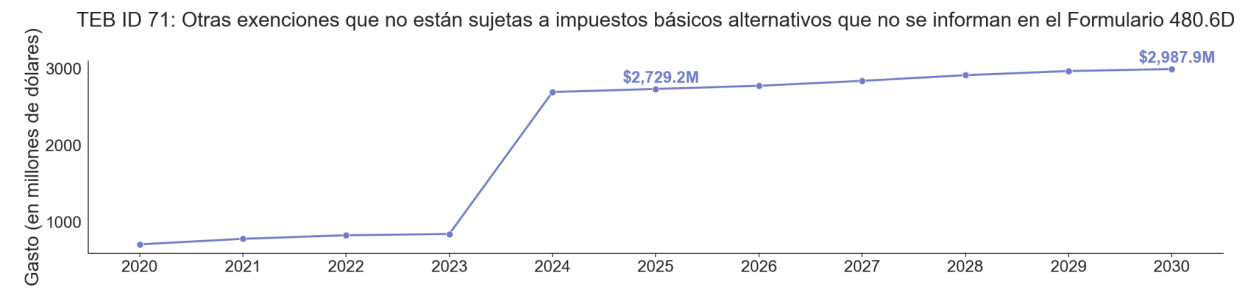
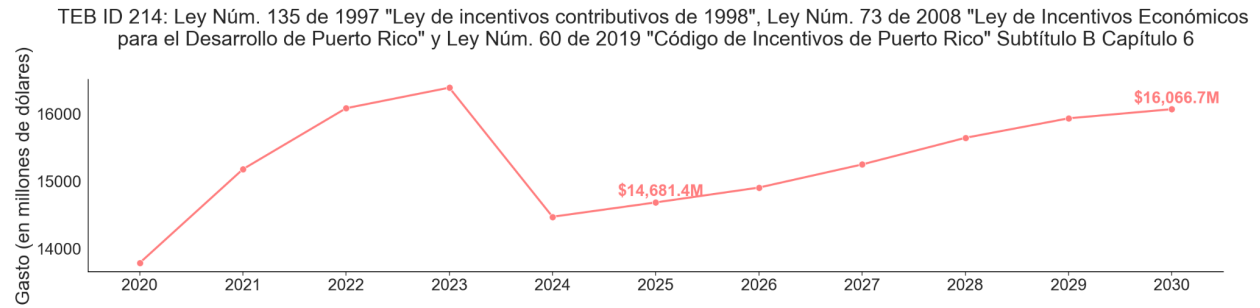
Este TEB incluye varias categorías de ingreso exento, entre ellas: anualidades de empleados, pólizas educativas, anualidades de aseguradores internacionales, ciertos beneficios marginales pagados por patronos (como primas de seguro de vida, cuidado de dependientes y aportaciones a planes de salud o accidente), así como incentivos recibidos por agricultores para maquinaria agrícola, fertilizantes, materiales, mejoras de terrenos, facilidades agropecuarias y embarcaciones pesqueras. En el PRTER 2025 se reporta un gasto estimado de \$2,729 mil millones en 2025 y un gasto proyectado de \$2,987 en 2030.

3. **TEB 90** - *Ley 22 de 2012, Ley para Incentivar el Traslado de Individuos Inversionistas a Puerto Rico*

El PRTER 2025 le atribuye un costo de \$2,537 millones en 2025 que comparado con el PRTER 2024 presenta una triplicación del gasto tributario estimado (\$667.3 millones). Es uno de los incentivos de mayor discusión pública y política, por lo que una evaluación puede incidir directamente en decisiones de reforma, continuidad o rediseño del régimen tributarios de residentes inversionistas.

En conjunto estos gastos tributarios representan dos terceras partes (64.5%) de los gastos tributarios identificados en el PRTER 2025. Dos de los tres gastos tributarios propuestos para evaluación benefician a individuos (TEB 71 y TEB 90). El tercer gasto tributario es el TEB 214 el cual destaca por una magnitud considerablemente mayor que la de los otros dos gastos tributarios combinados. La Figura 2 muestra el costo anual estimado y proyectado de los gastos tributarios recomendados para evaluación.

Figura 2. Distribución histórica de los gastos tributarios recomendados para evaluación (2020-2030)



Conclusión

Cada año, cuando llega mayo y se reanuda la discusión presupuestaria en Puerto Rico, los gastos tributarios permanecen fuera de la mesa. Se debaten asignaciones, se negocian partidas, se ajustan proyecciones de ingreso pero los miles de millones de dólares que el Estado deja de recaudar a través de deducciones, diferimientos, exclusiones, exenciones, créditos y tasas preferenciales rara vez forman parte de ese análisis. El PRTER ha cambiado parte de esa realidad: Puerto Rico ahora tiene un inventario sistemático de sus gastos tributarios, y eso representa un avance que no debe subestimarse. Pero transparentar y estimar, aunque necesarios, no son suficientes. El valor real del PRTER como herramienta de política fiscal depende de que sus datos alimenten decisiones concretas y eso solo es posible cuando los gastos tributarios también se evalúan.

Este informe ha propuesto un camino para avanzar en esa dirección: adoptar marcos de referencia metodológicos probados internacionalmente, priorizar un conjunto inicial de gastos tributarios con criterios explícitos, establecer mecanismos de revisión periódica, y alinear la publicación del PRTER con el calendario presupuestario. Ninguna de estas medidas requiere partir de cero. Puerto Rico cuenta con antecedentes propios como el análisis de Espacios Abiertos, el informe de evaluación del DDEC de 2022 y la literatura académica local. Además, también cuenta con marcos internacionales directamente aplicables a sus condiciones institucionales.

Lo que resta es incorporar la evaluación como práctica regular del ciclo fiscal, con la misma sistematicidad con que hoy se publica el inventario. Cuando eso ocurra, el debate presupuestario de mayo no solo considerará cuánto gasta el gobierno, sino también cuánto deja de recaudar y si vale la pena.

A estos fines nuestras recomendaciones de política pública son:

- **Fortalecer la estimación como condición previa a la evaluación.** Hacienda debe establecer como meta explícita alcanzar la cobertura universal de estimaciones en el PRTER e incorporar en ediciones futuras información desagregada por nivel de ingreso de los beneficiarios, siguiendo el modelo del Departamento del Tesoro federal.
- **Integrar el PRTER al proceso presupuestario de forma oportuna.** El informe debe publicarse antes del mes de marzo de cada año para que sus datos puedan utilizarse como insumo activo en las deliberaciones sobre el presupuesto anual.

- **Adoptar un marco de referencia para la evaluación.** Toda legislación que cree o modifique un gasto tributario debe incluir el objetivo declarado de política pública, los indicadores de desempeño y el horizonte temporal para su evaluación formal.
- **Retomar y actualizar la evaluación del retorno sobre la inversión.** El Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC) debe actualizar continuamente su informe de evaluación de incentivos económicos y ampliar su alcance para incluir los gastos tributarios del sistema contributivo que hoy permanecen sin evaluación sistemática.
- **Establecer mecanismos de revisión periódica.** Puerto Rico debe adoptar el principio de las *sunset clauses*, conocidas como cláusulas de extinción automática, como norma para los nuevos gastos tributarios. Bajo este principio, la renovación de un incentivo queda vinculada a evidencia de efectividad y no sucede de manera automática e indefinida.
- **Iniciar el proceso de evaluación con un grupo prioritario de tres gastos tributarios** seleccionados en función de su magnitud fiscal. Estos tres gastos tributarios prioritarios para evaluación inmediata son: los incentivos industriales bajo las Leyes 135, 73 y 60 (TEB-214, \$14,681 millones), la exención para inversionistas individuales residentes bajo la Ley 22 (TEB-90, \$2,537 millones), y la exención de contribución sobre ingresos de individuos (TEB-71, \$2,729 millones), que en conjunto representan casi \$20,000 millones en costo fiscal estimado¹⁷.

¹⁷ Las estimaciones individuales de gastos tributarios no son aditivas debido a las interacciones entre partidas (PRTER 2025, Sección III-C). El total debe interpretarse como un indicador ilustrativo de la magnitud fiscal, no como una cifra exacta.

Referencias

- Asian Development Bank. (2023). Tax expenditure estimation tool kit. ADB.
<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/932086/tax-expenditure-estimation-tool-kit.pdf>
- Beer, S., Benedek, D., Erard, B., & Loerprick, J. (2022). How to evaluate tax expenditures. International Monetary Fund.
- Burge, G. (2011). Do tenants capture the benefits from the low-income housing tax credit program? *Real Estate Economics*, 39(1), 75–102.
<https://doi.org/10.1111/j.1540-6229.2010.00287.x>
- Burman, L. E., & Phaup, M. (2012). Tax expenditures, the size and efficiency of government, and implications for budget reform. In J. R. Brown (Ed.), *Tax policy and the economy* (Vol. 26, pp. 93–124). University of Chicago Press.
<https://doi.org/10.1086/665504>
- Burman, L. E., Geissler, C., & Toder, E. J. (2008). How big are total individual income tax expenditures, and who benefits from them? *American Economic Review*, 98(2), 79–83. <https://doi.org/10.1257/aer.98.2.79>
- Caraballo Cueto, J. (2025). *Perspectivas económicas para Puerto Rico*. Publicaciones Gaviota.
- Center on Budget and Policy Priorities. (2019). Policy basics: The earned income tax credit. <https://www.cbpp.org/research/federal-tax/the-earned-income-tax-credit>
- Chetty, R., Friedman, J. N., & Saez, E. (2013). Using differences in knowledge across neighborhoods to uncover the impacts of the EITC on earnings. *American Economic Review*, 103(7), 2683–2721.
<https://doi.org/10.1257/aer.103.7.2683>
- De Jesús Álvarez, W., & Zavala González, J. M. (2024, marzo). Los privilegios contributivos: Análisis del informe más reciente de gastos fiscales del gobierno central y mirada a los gastos fiscales de los municipios. *Espacios Abiertos*.

- Deng, L. (2005). The cost-effectiveness of the low-income housing tax credit relative to vouchers: Evidence from six metropolitan areas. *Housing Policy Debate*, 16(3–4), 469–511. <https://doi.org/10.1080/10511482.2005.9521553>
- Desai, M., Dharmapala, D., & Singhal, M. (2010). Tax incentives for affordable housing: The low income housing tax credit. *Tax Policy and the Economy*, 24, 181–205. <https://doi.org/10.1086/649832>
- García López, J. G. (2021). Reformas contributivas en Puerto Rico: Trasfondo, impacto y alcance, 1898–2020. Publicaciones Puertorriqueñas.
- Gupta, S., & Redonda, A. (2026, marzo 2). Governing tax expenditures: Lessons from four advanced and emerging market economies. Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/blog/governing-tax-expenditures-lessons-four-advanced-and-emerging-market-economies>
- Howard, C. (1997). The hidden welfare state: Tax expenditures and social policy in the United States. Princeton University Press.
- Hoynes, H. W., & Patel, A. J. (2018). Effective policy for reducing poverty and inequality? The earned income tax credit and the distribution of income. *Journal of Human Resources*, 53(4), 859–890. <https://doi.org/10.3368/jhr.53.4.1115-7494R1>
- Inter-American Center of Tax Administrations (CIAT). (2011). Handbook on tax expenditure estimation. https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTecnicos/Ingles/2011_ebook_handbook_tax_expenditure.pdf
- Laporte, B., Caldeira, E., de Quatrebarbes, C., & Bouterige, Y. (2018). Tax expenditure assessment: From principles to practice—Methodological guide. Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI).
- López Paleo, A. (2022, mayo). Gastos fiscales en Puerto Rico: Desafíos internos y perspectiva mundial. Espacios Abiertos.
- National Multifamily Housing Council. (2024). Low-income housing tax credit fact sheet. <https://www.nmhc.org/advocacy/issue-fact-sheet/low-income-housing-tax-credit-fact-sheet/>

- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2011). The evaluation of the effectiveness of tax expenditures: A novel approach. OECD Publishing.
https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2011/11/the-evaluation-of-the-effectiveness-of-tax-expenditures-a-novel-approach_g17a2047/5kg3h0trjmr8-en.pdf
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2025). Consider all forms of expenditure. In Quality budget institutions: Developments in OECD countries. OECD Publishing.
https://www.oecd.org/en/publications/quality-budget-institutions_8e811202-en/full-report/consider-all-forms-of-expenditure_6b52a23e.html
- Redonda, A., & Neubig, T. (2018). Assessing tax expenditure reporting and its use in fiscal management. International Monetary Fund.
- Redonda, A., & von Haldenwang, C. (2024, julio 9). Tax expenditure country reports: Unveiling tax expenditures at the country level. Tax Expenditures Lab. <https://www.taxexpenditures.org/2024/07/09/tax-expenditure-country-reports-unveiling-tax-expenditures-a>
- Redonda, A., Millan-Narotzky, L., von Haldenwang, C., Berg, S., & Aliu, F. (2025). The global tax expenditures transparency index (GTETI) v2.0 [Dataset]. German Institute of Development and Sustainability (IDOS) / Council on Economic Policies (CEP). <https://doi.org/10.5281/zenodo.14536637>
- Surrey, S. S. (1973). Pathways to tax reform: The concept of tax expenditures. Harvard University Press.
- Surrey, S. S., & McDaniel, P. R. (1985). Tax expenditures. Harvard University Press.
- Tax Expenditures Lab. (2024, enero 31). A guide on using tax incentives for optimal investment returns.
<https://www.taxexpenditures.org/2024/01/31/a-guide-on-using-tax-incentives-for-optimal-investment-returns/>
- U.S. Department of the Treasury, Office of Tax Analysis. (2024). Tax expenditures. <https://home.treasury.gov/policy-issues/tax-policy/tax-expenditures>

U.S. Government Accountability Office. (2017). Low-income housing tax credit: The role of syndicators (GAO-17-285R). <https://www.gao.gov/assets/gao-17-285r.pdf>

World Bank. (2025). Tax expenditure reporting and its use in fiscal management (Documento de trabajo P506801). World Bank Group. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099062325191042399/pdf/P506801-8e9fef17-79b4-4d78-872d-15f4dd48334a.pdf>

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

espaciosabiertos.org

