

(R. C. de la C. 1177)

**RESOLUCION CONJUNTA NÚM. 321
21 DE NOVIEMBRE DE 2005**

Para establecer los objetivos, principios y parámetros que enmarcarán y regirán la evaluación y aprobación de una Reforma Contributiva y una Reforma Fiscal con el fin hacer justicia contributiva a los ciudadanos, ampliar la base de los ingresos del erario y establecer controles para lograr ahorros en los gastos del Gobierno de Puerto Rico.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La Asamblea Legislativa de Puerto Rico cumpliendo con el compromiso contraído con el pueblo puertorriqueño de promover un sistema contributivo justo, equitativo y eficiente, y en ánimo de proveer los mecanismos necesarios para rehabilitar las finanzas gubernamentales, adopta esta Resolución Conjunta como un primer paso para reestructurar el estado actual del Tesoro Estatal, estableciendo controles para asegurar la solidez fiscal del Gobierno de Puerto Rico y fomentar el ahorro. Esta iniciativa representa un paso trascendental para poner en ejecución acciones afirmativas que garanticen la estabilidad financiera del erario, la confianza de los inversionistas y proveer a su vez, la base para captar los recursos necesarios para la prestación de servicios directos a nuestra gente.

La Rama Ejecutiva y la Rama Legislativa reconocen la necesidad de resolver los problemas deficitarios del gobierno con medidas efectivas que comiencen a rendir frutos a corto y mediano plazo. A tales fines, se comprometen a implantar una abarcadora Reforma Contributiva que logre cumplir con dos objetivos principales: establecer justicia contributiva mediante la distribución equitativa de la carga económica entre los contribuyentes; y aumentar el total de recaudos mediante la captación de los ingresos provenientes de la economía informal, a través de la implantación de un impuesto al consumo de base amplia. Al lograr los objetivos descritos, la Reforma Contributiva además de constituir un mecanismo para recaudar fondos para el erario y un medio para estimular el desarrollo económico sostenido de Puerto Rico, también será una herramienta de justicia social para todos los puertorriqueños, en particular para la clase media y asalariada que durante años ha servido como sostén del sistema tributario de la Isla.

La Asamblea Legislativa reconoce, además, la importancia de reestructurar el sistema impositivo actual para transformarlo en uno más justo, equitativo y transparente. Esta Resolución Conjunta tiene como propósito adoptar los objetivos, principios y parámetros que enmarcarán y regirán la consideración de la Reforma Contributiva y la Reforma Fiscal durante la Tercera Sesión Ordinaria de la Decimoquinta Asamblea Legislativa. Al presente, la Cámara de Representantes tiene ante su consideración el P. de

la C. 2193 y el Senado de Puerto Rico tiene ante su consideración el P. del S. 1177, mediante el cual nos proponemos comenzar la discusión de una abarcadora Reforma Contributiva con la participación de la Rama Ejecutiva, los sectores económicos, sociales y políticos de Puerto Rico y la ciudadanía en general. Por otro lado, concurrimos al señalar la importancia de estas Reformas para eliminar el déficit estructural del presupuesto y el desbalance fiscal que afecta las finanzas de nuestro gobierno.

Por consiguiente, reconocemos la necesidad apremiante de establecer una abarcadora Reforma Fiscal que integre mecanismos para garantizar el manejo responsable de los fondos públicos, conforme a los criterios rectores establecidos en la Sección 9 del Artículo VI de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Por ello, es vital que el gobierno dirija sus recursos financieros de manera coordinada y estratégica, mediante el control estricto de los gastos de las dependencias. La voluntad y el compromiso de realizar esfuerzos extraordinarios para optimizar el uso de los recaudos y recursos del erario serán factores esenciales para alcanzar los objetivos y parámetros propuestos. Por lo tanto, resulta imprescindible adoptar medidas para asegurar que cada erogación de fondos se realice dentro de un marco de austeridad y con la mayor diligencia, identificando la manera más económica de lograr el fin público al cual va dirigida la actividad gubernamental. Como parte integral de la Reforma Fiscal, a partir de la vigencia de esta Resolución Conjunta se establecerán normas uniformes para regular el control de gastos, lo que requerirá el cumplimiento cabal de éstas por las entidades gubernamentales. Esto conlleva la adopción de criterios fundamentados en la política pública de generar ahorros para lograr mayor economía, eficiencia y efectividad en la administración pública. En atención a lo anterior, esta Resolución Conjunta establece los principios, objetivos y parámetros necesarios para reducir el gasto gubernamental y establecer la política pública que garantice el manejo responsable y efectivo de los recursos del Estado. De otra parte, la Rama Ejecutiva ha asegurado que algunas de las medidas que pretende instaurar son la reducción de los gastos de las agencias, incluyendo los gastos de publicidad, la limitación de las convocatorias a nuevos empleos, la congelación de los puestos que no sean esenciales, incentivar el retiro de empleados, consolidar agencias, así como, cualquier otra medida que reduzca los gastos gubernamentales.

Mediante esta Resolución Conjunta la Asamblea Legislativa de Puerto Rico reitera su compromiso de promover una Reforma Contributiva que haga justicia a la clase media y asalariada y que asegure que el Gobierno de Puerto Rico cuenta con los ingresos suficientes para proveer servicios esenciales a nuestra ciudadanía. De igual forma, a través de esta Resolución se plasma el compromiso de adoptar la Reforma Fiscal para promover una cultura gubernamental de responsabilidad fiscal y control de gastos gubernamentales. Sin duda alguna, las Reformas a ser adoptadas tendrán el efecto de estimular el ahorro y reducir la deuda pública, asegurando así la solvencia de las finanzas y la confianza en el crédito del Gobierno de Puerto Rico.

RESUELVESE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:

Sección 1.-Título.-

Esta Resolución Conjunta se conocerá como “Resolución para Establecer los Objetivos, Principios y Parámetros para la Reforma Contributiva y la Reforma Fiscal de 2006”.

Sección 2.-Declaración de Política Pública.-

Esta Resolución Conjunta establece las bases para que la Rama Legislativa y la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado de Puerto Rico promuevan y adopten legislación que permita reestructurar las finanzas gubernamentales y establecer los controles necesarios para atender el desbalance fiscal que incide en los demás problemas que afectan a nuestro Pueblo. Ello conlleva la adopción de una reforma del sistema impositivo que provea verdadera justicia contributiva con el propósito de que las personas naturales y jurídicas aporten al erario de acuerdo a su capacidad de pagar impuestos y garantice un alivio contributivo significativo en beneficio de la clase media y asalariada.

Para ampliar la base de captar los ingresos del erario es preciso que la legislación que se adopte, además de ser equitativa, facilite expandir la base contributiva, reducir al máximo la evasión en el pago de impuestos y estimular el desarrollo económico sostenido de Puerto Rico, a fin de lograr mayor competitividad en los mercados mundiales. La Reforma Contributiva debe proveer los mecanismos para minimizar efectivamente la evasión y aumentar el total de recaudos, capturando ingresos provenientes de la economía subterránea o informal que al presente disfruta de los servicios y beneficios que provee el Estado, sin aportar al costo de los mismos. Esto se logrará mediante la implantación de un impuesto al consumo de base amplia.

Para que Puerto Rico pueda recurrir a las principales fuentes de capital bajo condiciones competitivas, también es necesario que el Gobierno adopte mecanismos de disciplina presupuestaria y fiscal eficientes, efectivos y económicos, de acuerdo a las normas de los centros financieros mundiales. La Reforma Fiscal, por lo tanto, debe proveer para el control real del gasto público, lo cual será determinante para enfrentar y resolver los problemas deficitarios que confronta el Gobierno de Puerto Rico.

La legislación que se adopte para poner en ejecución la Reforma Contributiva y la Reforma Fiscal deberá estar fundamentada en las disposiciones, principios y parámetros que se establecen en esta Resolución Conjunta. De esta manera, la Rama Legislativa y la Rama Ejecutiva, dentro del marco de sus responsabilidades constitucionales, deberán de considerar alternativas que garanticen la estabilidad económica de la Isla y su tranquilidad social, moviendo la economía para que tenga la capacidad de generar empleos.

Sección 3.-Principios Esenciales que deben regir la Reforma Contributiva.-

Los principios esenciales que se deberán de tomar en consideración para desarrollar y adoptar la Reforma Contributiva son los siguientes:

- (a) El sistema impositivo que se adopte aplicará a personas naturales y jurídicas y a las transacciones que estos realizan.
- (b) El sistema impositivo deberá reducir las tasas contributivas sobre el ingreso de los individuos, particularmente las aplicables a los contribuyentes de la clase media y asalariada.
- (c) El sistema impositivo proveerá para ampliar la base contributiva a través de un impuesto sobre la venta al detal de artículos de uso y consumo que permita reducir la evasión contributiva, particularmente la que es producto de la economía informal o subterránea, incorporando a las personas naturales y jurídicas que al presente no contribuyen a financiar los programas y servicios públicos que les brinda el Estado.
- (d) El sistema impositivo deberá ser simple, con una estructura de fiscalización y de supervisión más ágil y efectiva que al presente.

Sección 4.-Parámetros de la Reforma Contributiva.-

A base de la declaración de política pública y de los principios antes enunciados, la Reforma Contributiva deberá:

- (a) Sustituir el arbitrio general sobre artículos de uso y consumo por un impuesto de base amplia sobre la venta al detal de dichos artículos, para capturar ingresos de la economía informal o subterránea, e imponer la carga contributiva de forma justa y equitativa.
- (b) Fijar aquellos créditos compensatorios necesarios para atender el efecto regresivo del sistema, particularmente a favor de los sectores desventajados económicamente y los pensionados.
- (c) Destinar una porción de los recaudos por concepto del impuesto sobre la venta al detal de artículos de uso y consumo para ser distribuido entre los municipios de Puerto Rico. El uso de estos fondos estará enmarcado dentro de los principios, objetivos y parámetros de la Reforma Fiscal que se pondrá en ejecución para atender el gasto público.
- (d) Eliminar la penalidad contributiva a los matrimonios que todavía persiste en el sistema de contribuciones sobre ingresos aplicable a los individuos.

- (e) Establecer un crédito contributivo por ingreso proveniente del trabajo local (earned income tax crédito) para hacer justicia a la clase asalariada y fomentar la independencia económica de las personas.
- (f) Aumentar la deducción permitida por aportaciones a entidades sin fines de lucro.
- (g) Reestructurar el sistema de contribuciones sobre caudal relicto y donaciones para establecer mecanismos administrativos más eficientes y menos complejos para los contribuyentes, además de lograr mayor agilidad y eficiencia.
- (h) Establecer incentivos para promover la inversión en infraestructura tecnológica y en actividades de investigación y desarrollo.
- (i) Evaluar las distintas leyes que conceden créditos contributivos para determinar si los mismos están cumpliendo con el propósito para el cual fueron creados.
- (j) Adoptar mecanismos que fomenten el ahorro, tales como aportaciones a planes de retiro públicos y privados, además de los que ya existen.
- (k) Establecer mecanismos para redirigir los recursos del Departamento de Hacienda para mejorar su labor fiscalizadora y poder atacar la evasión contributiva.

Sección 5.-Informes de Ingresos y Gastos.-

No más tarde del 15 de enero de 2006 y del 30 de mayo de 2006, el Secretario de Hacienda y la Directora de la Oficina de Gerencia y Presupuesto proveerán a los Presidentes de la Cámara de Representantes y del Senado, un informe en el formato, medios y con el detalle que éstos requieran, incluyendo cifras y datos específicos sobre los ingresos generados y gastos incurridos durante los primeros cinco (5) meses y un estimado para el sexto mes, y los ingresos generados y los gastos incurridos para los diez (10) meses, respectivamente, del año fiscal corriente, así como, las proyecciones de gastos e ingresos hasta finales del Año Fiscal 2005-2006.

El Secretario de Hacienda y la Directora de la Oficina de Gerencia y Presupuesto deberán de designar funcionarios para integrar los grupos permanentes de enlace en representación de sus agencias para proveer los detalles y análisis que los técnicos y asesores de la Asamblea Legislativa soliciten sobre dichos Informes.

Sección 6.-Aprobación de la Reforma Contributiva.-

Tomando en consideración la política pública, principios y parámetros establecidos en esta Resolución Conjunta, la legislación para poner en ejecución la Reforma Contributiva se aprobará antes de que culmine la Tercera Sesión Ordinaria de la Decimoquinta Asamblea Legislativa.

Sección 7.-Aportación al Fondo de Mejoras Públicas.-

Con las medidas que se adopten para poner en ejecución la Reforma Contributiva y la Reforma Fiscal, se proyecta que el déficit estructural en las finanzas del Gobierno de Puerto Rico se habrá corregido para el año fiscal 2007-2008. Este hecho deberá consignarse mediante Certificación emitida conjuntamente por el Secretario de Hacienda, el Presidente del Banco Gubernamental de Fomento y la Directora de la Oficina de Gerencia y Presupuesto. Dicha Certificación se someterá a la Asamblea Legislativa de Puerto Rico y se radicará formalmente en la Secretaría de cada Cuerpo.

Una vez emitida la Certificación, el presupuesto general de gastos para cada uno de los años fiscales siguientes, hasta el 2017-2018, incluirá una aportación ascendente del Fondo General al Fondo de Mejoras Públicas. En el presupuesto general de gastos correspondientes al año fiscal para el cual se emita dicha Certificación, la aportación será igual al dos (2) por ciento del monto de la emisión de bonos de obligación general destinada al Fondo de Mejoras Públicas correspondiente a ese año fiscal. En los presupuestos generales de gastos correspondientes a cada año fiscal subsiguiente hasta el año fiscal 2017-2018, el porcentaje utilizado para calcular el monto de esta aportación aumentará a razón de dos (2) por ciento adicionales cada año, hasta un máximo de veinte (20) por ciento en el término de diez (10) años. Esta aportación tiene la finalidad de reducir proporcionalmente la emisión de obligaciones generales, con el objetivo de disminuir la Deuda Pública al veinticinco (25) por ciento de relación de dicho balance con el Producto Bruto. Además, tiene el propósito de reducir el Margen Prestatario comprometido al diez (10) por ciento.

Sección 8.-Principios y Parámetros Esenciales que deben regir la Reforma Fiscal.-

El sistema fiscal deberá incorporar mecanismos efectivos de control y disminución del gasto público a corto y mediano plazo. Para atender las dificultades fiscales del Gobierno de Puerto Rico y sin que entienda como una limitación, se establecen los siguientes principios y parámetros para rehabilitar el estado actual de las finanzas gubernamentales:

- (a) Para asegurar la disciplina en el gasto gubernamental, se adoptará una nueva política pública que distinga los gastos innecesarios de los que son indispensables.
- (b) Se implantará una reducción sostenible de gastos en las agencias gubernamentales mediante la adopción de un Plan Estratégico de siete (7) años.

- (c) Se implantará de inmediato una limitación sostenible en los gastos de publicidad del Gobierno de Puerto Rico, autorizando solamente aquéllos que generen actividad económica adicional o redunden en un ingreso adicional a la agencia o al Fondo General, aquéllos que sean requeridos por ley y aquéllos que responden a un fin público.
- (d) Mientras exista un déficit estructural, se prohibirá la emisión de convocatorias para reclutar personal y se congelarán los puestos en el Gobierno, excepto en áreas esenciales como seguridad, salud y educación, o por necesidad apremiante debidamente justificada y certificada por la Oficina de Gerencia y Presupuesto. Para dichas áreas y circunstancias, las convocatorias para nuevos empleos o para cubrir vacantes se autorizarán solamente cuando la referida Oficina lo certifique y lo justifique económicamente, mediante un análisis documentado que refleje que es menos costoso reclutar nuevos empleados que promover el readiestramiento de personal para transferirlo de funciones que ya no son necesarias o que serán eliminadas.
- (e) Se establecerán programas de retiro temprano incentivado únicamente cuando los estudios actuariales garanticen que no se afectará la condición financiera de los Sistemas de Retiro del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.
- (f) Se proveerá una inyección económica a la Administración de los Sistemas de Retiro del Estado Libre Asociado, mediante la transferencia de activos y los recaudos adicionales que resulten de la Reforma Contributiva que superen recursos indispensables para la operación del gobierno.
- (g) Se enmendarán las disposiciones de la Ley Núm. 183 de 23 de julio de 1974, según enmendada, y de la Ley Núm. 164 de 17 de diciembre de 2001, para disponer que las notas de capital para balancear los presupuestos de gastos del gobierno que emita el Secretario de Hacienda deberán ser aprobadas por la Asamblea Legislativa, excepto aquéllas que se emitan y se repaguen en el mismo año fiscal.
- (h) Se dispondrá un cuadro de presupuesto únicamente mediante la certificación de ingresos recurrentes por el Secretario de Hacienda, debidamente certificada por contadores públicos autorizados.
- (i) Se aprobará nueva legislación para establecer controles al uso del Fondo Presupuestario.
- (j) Se reestructurarán y se consolidarán las agencias de la Rama Ejecutiva y se eliminarán aquellos organismos y programas de índole no gubernamental.

- (k) Se adoptará como política pública el uso del correo electrónico como medio primario de mensajería, y se reducirán las flotas de vehículos y gastos relacionados.
- (l) Se reglamentará la compra de los vehículos para que el costo no exceda de treinta mil (30,000) dólares, incluyendo arbitrios, y el criterio principal de selección será el factor de economía en el consumo de combustible. Estos criterios no aplicarán a los vehículos que se compren para integrarlos a la flota identificada con el nombre y logo de cada agencia o dependencia.
- (m) No se utilizarán fondos públicos para la compra de boletos aéreos de primera clase, ni para habitaciones tipo “suites” o clasificadas de lujo, incluyendo los jefes de agencia, excepto lo autorizado por ley.
- (n) Se adoptará legislación para requerir que los Secretarios de Departamentos, Jefes de Agencias y Directores de Programas de la Rama Ejecutiva, vengan obligados a utilizar las asignaciones de fondos provistas en las resoluciones conjuntas de presupuesto en combinación con otros fondos, cuando aplique, para cubrir prioritariamente los gastos de nómina, beneficios marginales y costos relacionados, y luego para los demás gastos de funcionamiento de las dependencias.
- (o) Se adoptarán cualesquiera otras medidas que contribuyan a la reducción de gastos del gobierno que no conlleven el despido de empleados públicos o la disminución de servicios esenciales al Pueblo.

Sección 9.-Ejecución de la Reforma Fiscal.-

Conforme a la política pública, principios y parámetros establecidos en esta Resolución Conjunta, y reconociendo la importancia de establecer con premura una Reforma Fiscal que provea para la reducción de los gastos excesivos del Gobierno de Puerto Rico, la Rama Ejecutiva comenzará a implantar los mecanismos necesarios para tales fines a partir de la vigencia de la presente Resolución y antes de que culmine la Tercera Sesión Ordinaria de la Decimoquinta Asamblea Legislativa.

La Oficina de Gerencia y Presupuesto habrá de rendir informes trimestrales a cada una de las Cámaras Legislativas. Estos contendrán cifras y datos específicos sobre el gasto público incurrido comparado con el presupuesto. Los informes se presentarán en el formato, medios y detalle que requiera la Asamblea Legislativa e incluirán las medidas específicas adoptadas para reducir gastos en las agencias, las economías generadas o que se proyecta generar en cada una de éstas y cualesquiera otros datos adicionales que se requiera. Los informes estarán acompañados de los documentos oficiales que fundamenten su contenido. Además, el Secretario de Hacienda y la Directora de la Oficina de Gerencia y Presupuesto deberán designar funcionarios para integrar los grupos permanentes de enlace en representación de sus agencias para proveer los detalles y

análisis que los técnicos y asesores de la Asamblea Legislativa soliciten sobre dichos Informes.

Los informes requeridos en virtud de esta Sección serán radicados en la Secretaría de cada Cuerpo Legislativo, debidamente certificados por la Directora de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, comenzando en enero de 2006. Dentro del término de cinco (5) días contados a partir de la fecha de radicación en las Secretarías, se comenzará una auditoría externa de los mismos por contadores públicos autorizados. El resultado de dichas auditorías se informará en vista pública.

Sección 10.-Vigencia.-

Esta Resolución Conjunta entrará en vigor inmediatamente después de su aprobación.

.....
Presidente de la Cámara

.....
Presidente del Senado