ESTADO LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO
Oficina de Gerencia y
Presupuesto

Hon. Alejandro García Padilla
Gobernador

Luis F. Cruz Batista,
Director

13 de marzo de 2015

Hon. Rafael Hernández Montañez
Presidente
Comisión de Hacienda y Presupuesto
Cámara de Representantes
San Juan, Puerto Rico

Estimado señor Presidente:

La Oficina de Gerencia y Presupuesto presenta los comentarios relacionados al **Proyecto de la Cámara Núm. 2329**, que propone crear la "Ley de Transformación al Sistema Contributivo del Estado Libre Asociado de Puerto Rico", también conocida como el Código de Rentas Internas de 2015, a los fines de establecer un sistema contributivo en uno más simple, justo, efectivo, de base amplia, fácil de fiscalizar y que promueva el desarrollo económico; reducir significativamente las tasas de contribución sobre ingresos a individuos y corporaciones; eliminar el impuesto sobre ventas y uso; establecer un impuesto sobre el valor añadido; para establecer disposiciones transitorias para la derogación de la Ley Núm. 1-2011, según enmendada, conocida como el Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011; para otros fines relacionados.

La Exposición de Motivos explica que constituye un factor de vital importancia el poder asegurar al gobierno de un país los ingresos necesarios para su operación y funcionamiento eficaz; que los fondos requeridos para poner en vigor los programas y servicios esenciales que debe brindar el estado a sus ciudadanos son cruciales para el bienestar de un pueblo y para su desarrollo social. Expone que el sistema actual no ha permitido una adecuada y efectiva fiscalización, debido a que, entre otras cosas, el gran número de tratamientos preferentes o especiales a contribuyentes de distintos tipos que contiene el sistema actual ha operado en contra de su aplicación eficaz desde el punto de vista de generación de ingresos públicos. Se indica que tampoco ha logrado un rendimiento seguro y constante de los recaudos necesarios para la operación gubernamental de una forma consistente con el desempeño de la economía.

Añade que durante los pasados ocho años, la situación fiscal del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico ha presentado un cuadro alarmante de deterioro progresivo, ya que sus fuentes de recaudo no han logrado sostener efectivamente el funcionamiento del estado. Se indica que los cambios introducidos durante ese mismo periodo tampoco han logrado alcanzar las expectativas de ingresos esperadas, aún frente a las reducciones de gastos implementadas, por lo que ni la implantación del IVU en el 2006, o los masivos recortes de personal implantados a partir del 2009, ni la Reforma Contributiva del 2011, ni las más recientes enmiendas al Código de Rentas Internas han logrado atender completa y definitivamente el fortalecimiento del fisco en la medida en que se necesita.

A esos fines, se propone un cambio contundente que permita transformar cabalmente nuestro sistema contributivo a uno que permita generar los ingresos necesarios y al mismo tiempo lograr el fuerte y contundente empuje a la economía que buscamos y que resulta indispensable para volver al camino del crecimiento sostenido y sustentable. Ello a través de un sistema más sencillo y entendible, uno más efectivo para aplicar y más sencillo para fiscalizar.

PO Box 9023228, San Juan, PR 00902-3228
Tel: 787.725.9420 Fax: 787.725.3521
www.ogp.pr.gov

Evaluada la medida nos corresponde realizar los siguientes señalamientos de rigor desde el aspecto relacionado a su impacto en la confección del Presupuesto General del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Veamos.

La Oficina de Gerencia y Presupuesto fue creada a través de la Ley Núm. 147 de 18 de junio de 1980, conocida como la Ley Orgánica de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, como un organismo adscrito a la Oficina del Gobernador que constituye un asesor y auxiliar para ayudar al Gobernador en el descargue de sus funciones y responsabilidades de dirección y administración. Artículo 2 de la Ley Núm. 147, *supra*. Como parte de sus deberes, el Director asesora al Primer Ejecutivo en los asuntos de índole presupuestario, programático, y de gerencia administrativa, así como en asuntos de naturaleza fiscal relativos a sus funciones. De igual forma, tiene encomendado velar por que la ejecución y administración del presupuesto por parte de los organismos públicos se conduzcan de acuerdo con las leyes y resoluciones de asignaciones, con las más sanas y adecuadas normas de administración fiscal y gerencial, y en armonía con los propósitos programáticos para los cuales se asignan o proveen los fondos públicos; y preparar y mantener el control de todos aquellos documentos fiscales y presupuestarios que sean necesarios para la administración del presupuesto y efectuar los cambios, enmiendas o ajustes que se ameriten. Artículo 3 de la Ley Núm. 147, *supra*.

Ahora bien, al preparar el presupuesto gubernamental, se deben dar dos pasos esenciales: (i) estimar los recursos que se espera recibir durante el año fiscal para el que se somete el presupuesto (lo cual realiza el Departamento de Hacienda); y (ii) determinar las asignaciones (gastos autorizados) con cargo a esos recursos calculados por el Departamento de Hacienda (lo que finalmente realizan la Rama Legislativa y la Rama Ejecutiva al aprobar las correspondientes leyes de asignaciones). Una vez el Gobernador somete a la Asamblea Legislativa el presupuesto recomendado, corresponde a dicha Rama Legislativa aprobar los proyectos pertinentes de asignaciones y de recaudos, y remitir los mismos al Primer Ejecutivo para que, tras su firma, se conviertan en ley." Opinión Núm. 2005-14 del Departamento de Justicia.

Como parte del ejercicio presupuestario, resulta indispensable considerar lo dispuesto en el Artículo VI, Sección 7 de nuestra Constitución, el cual provee que "[l]as asignaciones hechas para un año económico no podrán exceder de los recursos totales calculados para dicho año económico, a menos que se provea por ley para la imposición de contribuciones suficientes para cubrir dichas asignaciones." En ese sentido, resulta esencial preparar un presupuesto balanceado donde los gastos se ajusten a los recaudos.

Para colocar en una justa perspectiva la realidad fáctica de nuestra situación fiscal y las medidas tomadas por esta Administración, resulta menester destacar que al comenzar el presente cuatrienio nos enfrentamos con grandes retos en la gestión pública. Veamos.

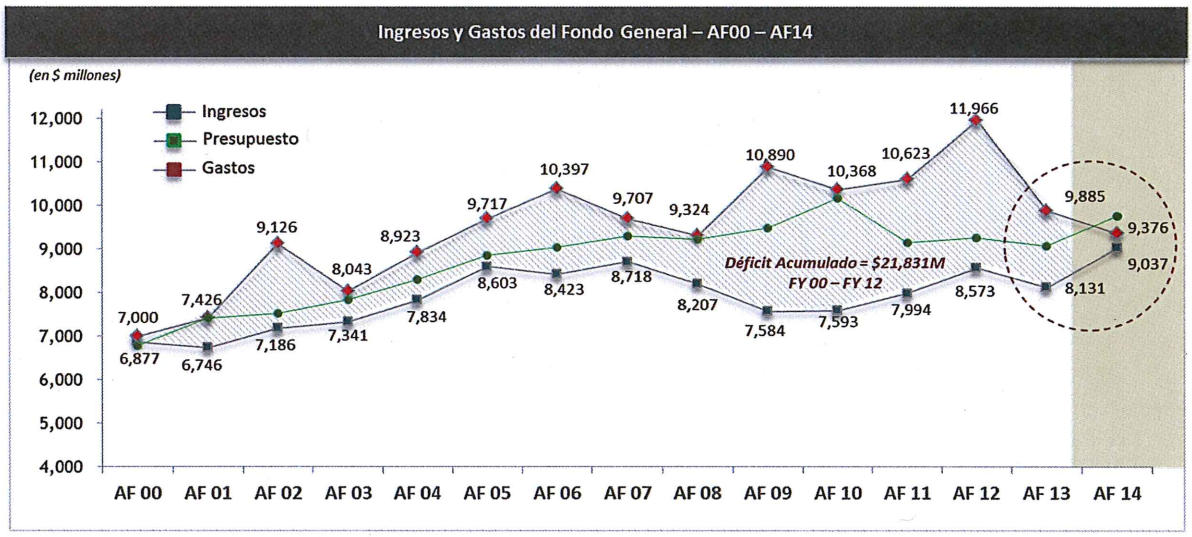
Reducción en el Gasto Público durante los Años Fiscales 2013 y 2014:

Al examinar los estados financieros auditados del Estado Libre Asociado de Puerto Rico desde el año fiscal 2000 hasta el año fiscal 2013, podemos observar que la diferencia entre los ingresos y los gastos del Fondo General totalizó alrededor de $21,831 millones. En particular los ingresos netos del Fondo General para el año fiscal 2012 totalizaron $8,573 millones, mientras los gastos fueron $11,966 millones, dejando como resultado un déficit de $3,393 millones. Ese mismo análisis para el año fiscal 2013 refleja unos

ingresos netos de $8,131 y gastos de $9,885 millones, para un déficit de $1,754 millones. Esto representa una reducción en el déficit de $1,639 millones o 52% en comparación con el año fiscal anterior. Debemos señalar que el gasto público con cargo al Fondo General se redujo de $11,966 millones en el año fiscal 2012 a $9,885 millones en el 2013. Esto representa una reducción en gasto de $2,081 millones o un 17%.

Los números preliminares para el cierre del año fiscal 2014, reflejan unos ingresos de $9,037 y gastos de $9,376 para un déficit de $339 millones. Al compararlo con el año anterior podemos ver una reducción en gastos de $509 millones ($9,885 - $9,376). En resumen, los gastos del Fondo General se redujeron $2,590 millones en dos años ($2,081 + $509). Esto sin afectar la prestación de los servicios esenciales que se proveen a nuestros ciudadanos y sin cesantear a ningún empleado público. La siguiente gráfica muestra los ingresos y gastos del fondo general desde el año fiscal 2000 hasta el año fiscal 2014:

TOTAL DE INGRESOS Y GASTOS DEL FONDO GENERAL AF 00 – AF 14

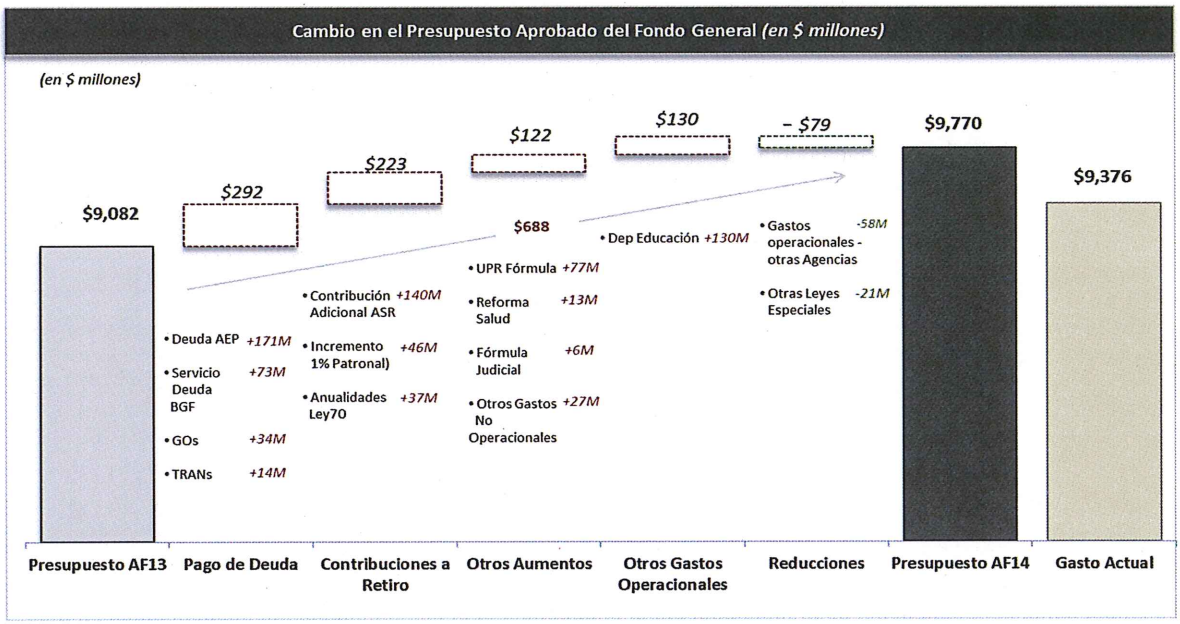


Fuente: 1. AF200 al AF2013 "Statement of Revenue and Expenditures-Budget and Actual Budget Basis-General Fund" según los estados financieros auditados del ELA.
2. AF14 - Preliminar

Cambios en el presupuesto durante los Años Fiscales 2014 y 2015:

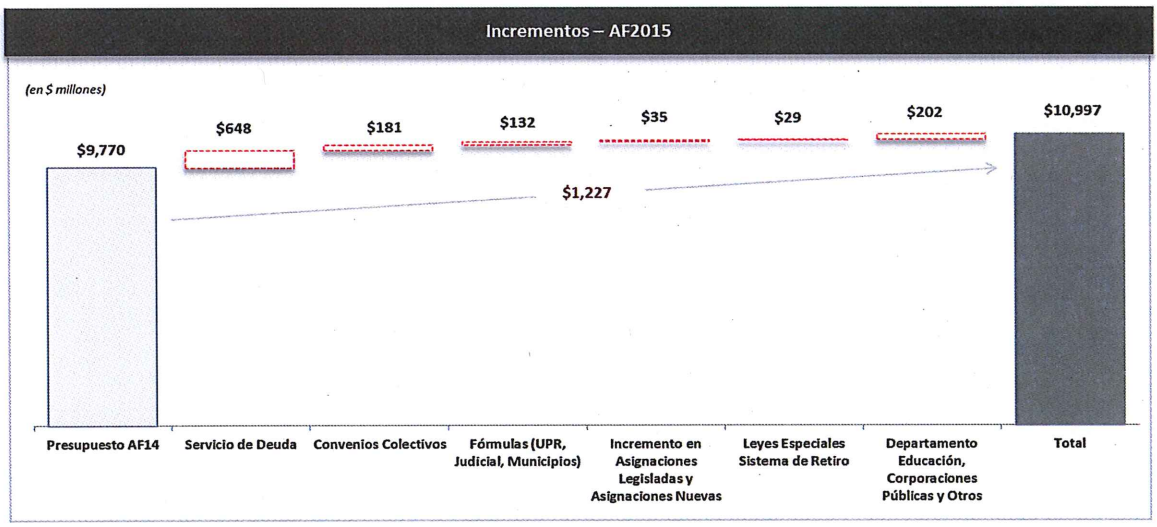
El presupuesto del Fondo General para el año fiscal 2013 fue de $9,082 millones. Para el año fiscal 2014 se le añadieron $292 millones para el pago de deuda, $223 millones para aportaciones a los sistemas de retiro, $122 millones en aumentos por fórmulas y a la tarjeta de salud, así como $130 millones para el Departamento de Educación. Por otro lado se redujeron gastos operacionales y en asignaciones especiales por $79 millones. El resultado neto fue un presupuesto aprobado para el año fiscal 2014 de $9,770 millones.

CAMBIO EN PRESUPUESTO DEL FONDO GENERAL – AF2013 AL AF2014



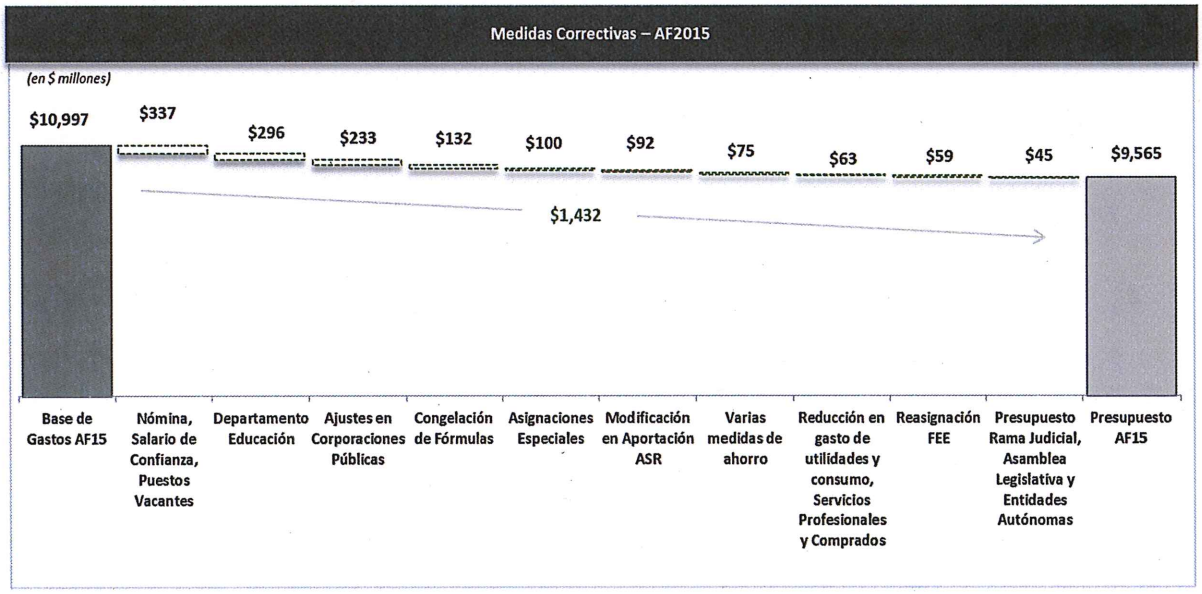
Ahora bien, partiendo de esa base de $9,770 millones asignados en el año fiscal 2014, y si considerábamos los aumentos por fórmula, servicio a la deuda, aumentos en convenios colectivos, aportaciones a los sistemas de retiro y otros aumentos operacionales, principalmente en el Departamento de Educación, todo lo cual hubiera totalizado alrededor de $1,227 millones, el presupuesto para el año fiscal 2015 hubiera sido de alrededor de $11,000 millones.

GASTOS INCREMENTALES – AF2015



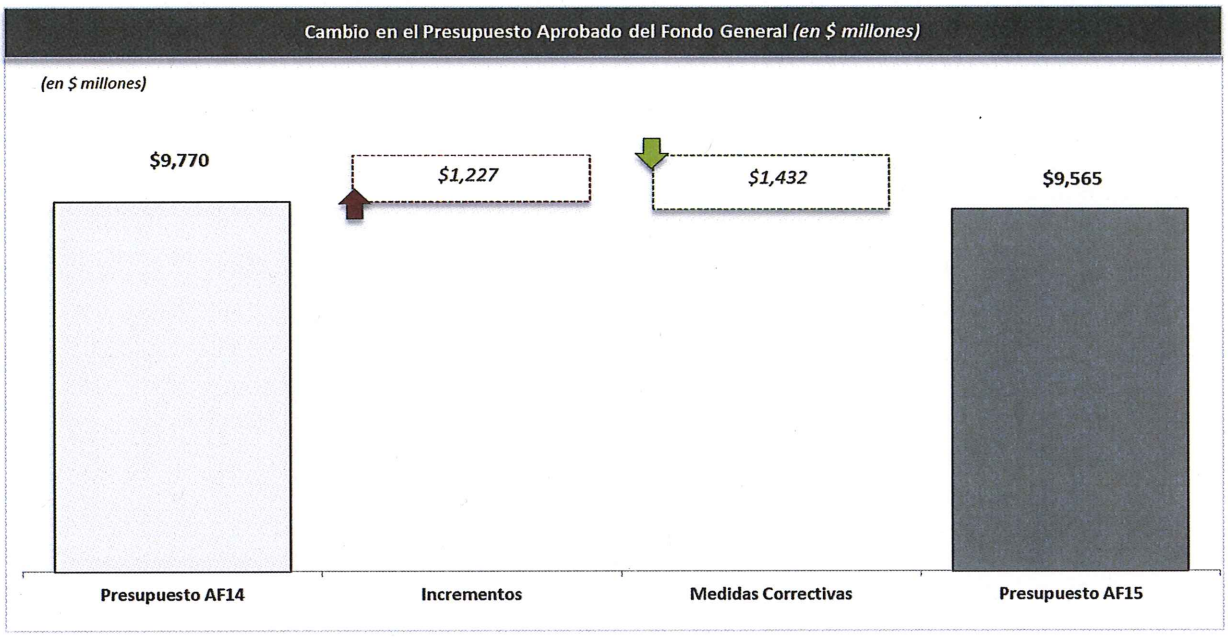
Para atemperar el nivel de gastos a los recaudos estimados y poder garantizar las operaciones del gobierno, esta administración aprobó la Ley 66-2014 conocida como "Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno de Puerto Rico". La misma declara un estado de emergencia fiscal para la recuperación fiscal y económica, y provee un plan comprehensivo de gerencia estructurada para cumplir con nuestros compromisos como País y garantizar la continuidad de la gestión pública en áreas esenciales de salud, seguridad, educación, trabajo social y desarrollo, entre otros, así como la prestación de los servicios necesarios e indispensables para nuestra ciudadanía. Como resultado de esta pieza legislativa, se redujo la nómina en puestos de confianza y otras partidas de salarios, se congelaron las fórmulas de la Universidad de Puerto Rico, los Municipios y la Rama Judicial, se redujeron los gastos en servicios profesionales y servicios comprados, entre otros. El resultado total de la reducción en gastos producto de la Ley 66-2014 fue de alrededor de $1,400 millones.

MEDIDAS CORRECTIVAS DE REDUCCIÓN DE GASTOS– AF2015



Las medidas para reducir el gasto antes mencionadas permitieron que el presupuesto recomendado para el año fiscal 2015 totalizara $9,565 millones, en lugar de los casi $11,000 que hubiera sido el total sin la implementación de la Ley 66-2014.

CAMBIO EN PRESUPUESTO DEL FONDO GENERAL – AF2014 AL AF2015



Composición del Presupuesto Año Fiscal 2015:

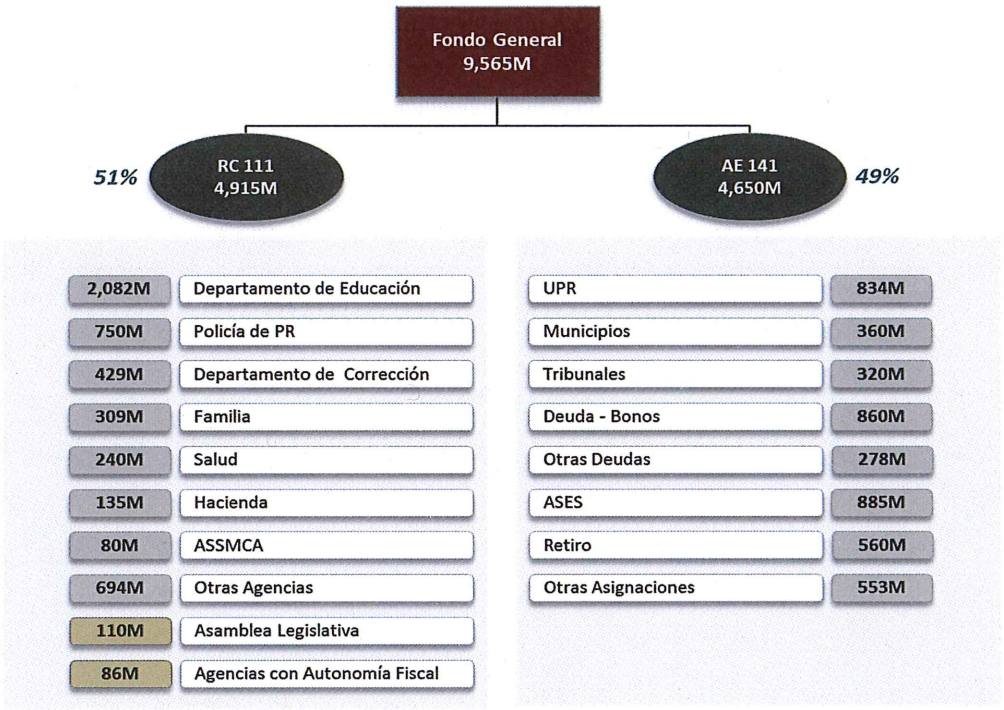
Como mencionamos anteriormente, el presupuesto del Fondo General aprobado por esta Asamblea Legislativa para el año fiscal 2015 es de $9,565 millones. Ahora bien, es importante destacar la distribución de esa cantidad entre gastos operacionales recogidos en la resolución conjunta del presupuesto general, y las diferentes leyes y resoluciones que componen las asignaciones especiales. El total de los gastos operacionales es de $4,915 millones o el 51% del total del presupuesto del fondo general. Por otra parte, las asignaciones especiales suman $4,650 millones o un 49% del total del presupuesto del fondo general.

De los $4,915 millones de gastos operacionales, $2,082 millones (42%) están destinados al Departamento de Educación; $750 millones (15%) a la Policía de Puerto Rico; $429 (9%) millones al Departamento de Corrección; $309 millones (6%) al Departamento de Familia y sus componentes; y $240 millones (5%) al Departamento de Salud. El restante 23% se distribuye entre la Asamblea Legislativa, las agencias con autonomía fiscal y el resto de las agencias de la Rama Ejecutiva.

Es importante destacar que los gastos operacionales incluyen $354 millones en gastos de renta. Aun cuando los mismos representan un gasto operacional para el gobierno central, éstos constituyen los recursos que la Autoridad de Edificios Públicos (AEP) utiliza para cubrir su servicio de su deuda y sus gastos operacionales.

Por su parte el total de los $4,650 millones de asignaciones especiales se distribuye de la siguiente manera: $1,514 millones (33%) en asignaciones por fórmula a la Universidad de Puerto Rico, los Municipios y a la Rama Judicial; $1,138 millones (24%) para el servicio de la deuda; $885 millones (19%) para la Reforma de Salud y $560 millones (12%) para los Sistemas de Retiro. Los restantes $553 millones (12%) se destina para otras asignaciones especiales, incluyendo alrededor de $25 millones para el Centro Médico, alrededor de $78 millones para incentivos agrícolas, $76 millones para los sistemas de transporte colectivo y $20 millones para donativos legislativos.

DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTO APROBADO DEL FONDO GENERAL AF15



Como puede apreciarse, el gobierno opera con un presupuesto sumamente comprometido ya que la mayoría de las asignaciones son partidas ineludibles establecidas por ley o se utilizan para proveer servicios esenciales a la ciudadanía como: educación, seguridad, salud y bienestar social.

Por otra parte, es menester señalar que para este año fiscal hemos implementado una serie de reservas por la cantidad de $125 millones, de forma que los gastos estén cónsonos con los recaudos. Ello sin afectar la prestación de los servicios a la ciudadanía, sin despedir empleados, y en un esfuerzo legítimo de mantener un presupuesto balanceado. Por lo que el presupuesto ajustado totaliza $9,440 millones ($9,565 – $125).

Presupuesto Año Fiscal 2016:

En este momento nos encontramos en el proceso de preparar el presupuesto para el año fiscal 2016. Como se ha mencionado anteriormente los gastos operacionales del gobierno se han reducido sustancialmente. Al excluir el servicio de la deuda, el nivel de gastos operacionales es muy similar al gasto incurrido en el año fiscal 2005.

Sin embargo para el presupuesto del año fiscal 2016, se debe considerar un aumento en el servicio de la deuda de alrededor de $655 millones y un aumento en las aportaciones a los sistemas de retiro de cerca de $140 millones. Estas dos partidas representas un aumento de alrededor de $800 millones. En adición se debe considerar un aumento de cerca de $220 millones en aportaciones adicionales a los municipios $80 millones, incluyendo el reembolso del bono de Navidad de los empleados municipales ($24 millones); $84 millones para cumplir con sentencias legales contra el estado y $56 millones del Fondo para la Educación Especial. Durante el presente año fiscal estos compromisos fueron cubiertos por otros orígenes de recursos que no son recurrentes.

Continuamos en el esfuerzo de identificar áreas donde podamos lograr eficiencia que a su vez conduzcan a una reducción en el gasto. Sin embargo, es menester destacar que la política pública firme de esta Administración no contempla el despido de empleados como un mecanismo para reducir el gasto público. Destacamos que al inicio de esta Administración la nómina de empleados públicos ascendía a 105,168, en contraste con la actual de 89,576 trabajadores, lo que se ha logrado sin incurrir en despidos. De estos, 62,830 trabajadores o un 70% son maestros(as), policías, agentes correccionales, bomberos y enfermeros(as), puesto que constituyen ser esenciales para el servicio a la ciudadanía, así como para proveer seguridad, educación y salud a nuestra población. Por lo que, apenas un 30% de los servidores públicos ocupan puestos de otra naturaleza distribuidos entre todas las agencias de la Rama Ejecutiva, incluyendo trabajadores sociales, psicólogos, terapistas, personal administrativo de variada naturaleza, recursos humanos, finanzas y profesionales tales como ingenieros, médicos, abogados y contadores.

En este contexto, luego de un análisis profundo, nos encontramos considerando distintos escenarios para identificar posibilidades de ajustes adicionales en el gasto público, dentro de la realidad del presupuesto corriente, los ineludibles para el año fiscal próximo, y teniendo como norte una gerencia responsable, en la cual el Gobierno cumpla adecuadamente su función.

Entendemos que a través de un estricto control fiscal, en conjunto con la transformación del Sistema Contributivo que tiene ante sí la Asamblea Legislativa, lograremos darle a Puerto Rico el rumbo necesario para su recuperación económica y sostenibilidad fiscal. Esperamos que nuestros comentarios le sean de utilidad en la evaluación del Proyecto de la Cámara Núm. 2329.

Cordialmente,

Luis F. Cruz Batista