

**CONSEJO ASESOR  
DE  
RECONSTRUCCIÓN ECONÓMICA Y FISCAL**

**INFORME AL GOBERNADOR DE PUERTO RICO  
SOBRE RECONSTRUCCIÓN FISCAL**

**RESUMEN EJECUTIVO**

**A. INTRODUCCIÓN**

- Puerto Rico atraviesa por una de las peores crisis económicas y fiscales de su historia. La crisis económica y financiera mundial, la recesión económica local en los últimos 3 años, y la larga trayectoria de nuestro gobierno de incurrir gastos en exceso de ingresos y utilizar fondos no recurrentes o financiamientos para pagar gastos se han combinado para poner a nuestro gobierno en una situación crítica que requiere que el gobierno tome medidas severas e inmediatas para enfrentar la situación.
- Sólo hay tres maneras de resolver la brecha entre ingresos y gastos: aumentar los ingresos, reducir los gastos o financiar el déficit. Esta última está disponible de manera muy limitada, a consecuencia de la contracción en los mercados de valores, y sólo si viene acompañada de otras medidas conducentes a resolver el déficit mediante aumentos de ingreso y reducción de gastos. El pretender financiar el déficit indefinidamente y sin estar acompañado de estas otras medidas, resultaría en una degradación de la clasificación de crédito de nuestra deuda, lo que tendría repercusiones nefastas.
- Al elaborar sus recomendaciones, el Consejo ha perseguido los siguientes objetivos: lograr un presupuesto balanceado para el año fiscal 2011-12; reducir el coste del gobierno; aumentar los recursos recurrentes del Fondo General y lograr una reducción significativa en la evasión contributiva; y distribuir ampliamente el impacto de las medidas recomendadas, de tal manera que todos los ciudadanos, de una manera u otra, aporten a encaminar el gobierno hacia su salud fiscal.
- Reconocemos la dificultad de plantear medidas que conlleven un aumento en contribuciones o que representen reducción de empleo en el sector gubernamental, particularmente cuando estamos en el tercer año de recesión en la Isla. Reconocemos, además, la dificultad y el impacto social de cualquier medida que conlleve reducciones en cualquier beneficio social, como el programa de la tarjeta de salud. Sin embargo, estos ajustes son inevitables cuando tomamos en cuenta que cualquier programa que envuelva una reducción significativa de los ingresos de operar el gobierno tiene necesariamente que afectar el tamaño de la nómina del gobierno, ya que éste representa aproximadamente 70% del presupuesto, y el renglón de tarjeta de salud, el cual representa casi un 20% de los ingresos del gobierno y es un renglón que sigue está creciendo. Somos concientes también que estas medidas y su

impacto macroeconómico tienen que ser evaluadas con mucho cuidado antes de ser implantadas. No obstante, estamos convencidos que, ante las circunstancias adversas de la economía global, es impostergable tomar medidas agresivas para que exista una probabilidad razonable de llegar a solventar el gobierno y restaurarle su salud fiscal. Esto es necesario para devolver al país a la senda de crecimiento económico.

## B. ENTORNO ECONÓMICO Y FINANCIERO

- La economía de Puerto Rico ha estado en recesión durante los últimos 3 años. Se espera que la recesión local continúe durante el año fiscal 2010 y que no habrá una recuperación hasta el año 2011, cuando el crecimiento proyectado es de 2.50%.
- La deuda pública de Puerto Rico ha crecido a un ritmo más acelerado que el crecimiento de la economía, alcanzando \$46,700 millones en el 2008. Una porción significativa de la deuda emitida a partir del 2001 ha sido para refinanciar el servicio de la deuda y pagar gastos operacionales y proyectos de poco impacto de desarrollo económico.
- La clasificación de los bonos de obligación general de Puerto Rico ha bajado significativamente durante los pasados ocho años, llegando a Baa3 por Moody's y BBB- por S&P, el nivel mínimo de grado de inversión. Una degradación adicional de tan sólo un grado, a Ba1 / BB+, en la clasificación crediticia de los bonos de obligación general colocaría a Puerto Rico por debajo de la categoría mínima de inversión. Esto reduciría dramáticamente el universo de inversionistas dispuestos a comprar los bonos de Puerto Rico e impediría la obtención de alivio temporero para restaurar nuestra economía, obligando al gobierno de Puerto Rico a tomar medidas más drásticas de inmediato.
- Los Estados Unidos, Europa y Japón entraron en una recesión en el 2008 que amenaza con ser la peor desde la Gran Depresión de los 1930s.
- Como resultado de la crisis financiera en los Estados Unidos, el volumen de emisiones de bonos municipales ha disminuido dramáticamente. Aquellas que se han podido llevar a cabo son de estados o jurisdicciones con clasificaciones crediticias muy superiores a la de Puerto Rico. El mercado para emisiones de instrumentos con la clasificación actual de Puerto Rico actualmente está totalmente cerrado.

## C. DÉFICIT PRESUPUESTARIO Y ESTRUCTURAL

- En años recientes, el gobierno central ha operado con un déficit estructural de aproximadamente \$1,000 millones, según las cifras oficiales. Este déficit ha sido cubierto por ingresos no recurrentes, como préstamos del BGF, emisiones de deuda, refinanciamiento de deuda y ventas de propiedades, entre otras.
- El presupuesto oficial para el año fiscal 2009 contemplaba ingresos de \$8,488 millones y gastos de \$9,484 millones. El déficit de aproximadamente \$1,000

millones se esperaba cubrir con una facilidad del Banco Gubernamental de Fomento pagadera de la venta de cuentas por cobrar del Secretario de Hacienda.

- El Consejo estima que el déficit real para el año fiscal 2009 es de aproximadamente \$3,200 millones. Los recaudos han estado aproximadamente \$685 millones por debajo de lo presupuestado como resultado de la situación recesional y los gastos han excedido el presupuesto por aproximadamente \$765 millones. La venta de cuentas por cobrar del Secretario de Hacienda no se materializó, por lo que el gobierno central no podrá saldar por ahora el préstamo de \$1,000 millones del BGF. El gobierno tiene más de \$750 millones en cuentas por pagar a suplidores.
- Luego de analizar tendencias que impactarán tanto los ingresos como los gastos del gobierno, el Consejo estima que, de no tomarse medidas dramáticas, la brecha presupuestaria continuará en más de \$3,000 millones en los próximos cuatro años fiscales.
- Los ingresos continuarán sintiendo el impacto de la recesión o de un crecimiento económico muy leve, a la vez que fuentes importantes de ingreso para el fisco como lo son las contribuciones pagadas por las farmacéuticas y los ingresos por concepto de los arbitrios del ron se reducirán dramáticamente como resultado de la expiración de las patentes de medicamentos manufacturados en Puerto Rico y la relocalización de la producción de Captain Morgan fuera de Puerto Rico.
- De no tomar medidas para controlar los gastos, éstos crecerán a una tasa mayor que los ingresos principalmente por el impacto de la inflación, de aumentos en los convenios colectivos y de un déficit aún mayor en el área de salud.

#### D. SITUACIÓN FISCAL DE OTROS ESTADOS Y MEDIDAS ADOPTADAS

- Si bien la situación fiscal por la que atraviesa Puerto Rico no es única – 43 de los 50 estados en los Estados Unidos enfrentan o proyectan déficits presupuestarios en lo que resta del año fiscal 2008-09 y para el 2009-10 – en términos relativos, la gravedad del problema en Puerto Rico es mucho mayor. El déficit proyectado para el 2010 en Nueva York, el estado que actualmente se encuentra en la situación más precaria, es de un 22% de sus recaudos, comparado con un 39% para Puerto Rico. La posición relativa de Puerto Rico es aún peor si tomamos en consideración que las clasificaciones crediticias de los bonos de los otros estados están entre 5 y 9 niveles por encima de la de Puerto Rico
- Muchos estados ya han tomado medidas dramáticas para cerrar sus brechas presupuestarias, tales como imponer contribuciones adicionales, hacer recortes en las áreas de salud y educación, hacer reducciones en el número de empleados y/o en la jornada laboral y ajustes en la compensación y beneficios de empleados públicos.

## E. RECOMENDACIONES

- La magnitud del déficit presupuestario y la falta de liquidez del gobierno de Puerto Rico requieren medidas inmediatas de impacto sustancial tanto para aumentar ingresos como para reducir gastos. Algunas de las recomendaciones del Consejo son medidas temporales para atender con urgencia el problema de falta de liquidez y flujo de caja del Fondo General. Las medidas permanentes tienen como objetivo resolver definitivamente el déficit estructural del gobierno.
- Medidas temporales para aumentar ingresos:
  - Moratoria de créditos contributivos: Recomendamos que se suspenda por 2 años la emisión de créditos contributivos mientras se evalúan los resultados de los mismos para determinar si verdaderamente la actividad económica generada amerita que se continúen otorgando dichos créditos. Recomendamos, además, que se deje sin efecto en estas leyes cualquier disposición que permita reclamar un crédito por pérdida si la actividad económica no es exitosa. Finalmente, recomendamos que el nuevo Secretario de Hacienda le dé prioridad a establecer con precisión el impacto fiscal de cada una de las leyes que conceden estos créditos y que se establezca como meta una reducción de al menos \$150 millones producto de la revisión de estas leyes.
  - Sobretasa de 5% a las corporaciones: Como medida de emergencia y de equidad para que todos los sectores contribuyan a solventar la crisis, recomendamos imponer una sobretasa de 5% a las corporaciones tributables.
  - Sobretasa de contribuciones sobre ingreso para individuos: Recomendamos la imposición de una sobretasa de 5% sobre la contribución sobre ingresos determinada por contribuyentes cuyo ingreso bruto ajustado exceda \$100,000, como una medida temporal para los años contributivos 2009, 2010 y 2011.
  - Revisión de la exoneración de contribución sobre la propiedad inmueble y la imposición de una sobretasa de la contribución: Recomendamos que se apruebe legislación que: (i) comenzando con el año fiscal 2009-2010, establezca un mecanismo de ajuste gradual al monto de la exoneración, de modo que la cantidad exonerada disminuya \$1 por cada \$1 por el que el valor tasado de la propiedad exceda la base de \$15,000, e (ii) imponga una contribución estatal igual a la tasa contributiva que impone el municipio sobre el valor de la propiedad para la cual se pierde la exoneración (las tasas contributivas aplicables para el año fiscal 2007-2008 oscilaban entre 7.80% y 10.23%). Recomendamos, además, la imposición de una sobretasa de contribución estatal igual al 100% del monto de la contribución sobre la propiedad pagada por razón del ajuste gradual a la exoneración descrito anteriormente, cuya sobretasa estaría en vigor para los años 2009-2010 y 2010-2011 e ingresaría al Fondo General.

- Arbitrio a las comunicaciones celulares: Recomendamos la imposición de un arbitrio especial de 1 centavo por minuto de comunicación de voz por medio de teléfonos celulares. Esta medida no aplicará a comunicación de data o texto y recomendamos esté vigente hasta el año fiscal 2012.
- Medidas permanentes para aumentar ingresos:
  - Aumento al arbitrio de la gasolina: Recomendamos aumentar el impuesto de \$0.16 a \$0.40 por galón y que el ingreso adicional permanezca en el Fondo General para ayudar a reducir el déficit estructural.
  - Aumento en el impuesto sobre el petróleo crudo (crudita): Recomendamos fijar la tasa en \$6.00 por barril para restaurarla a los niveles del 1999 y así contrarrestar la reducción en los recaudos de este impuesto en años recientes. Proponemos que el aumento en recaudos por el alza del impuesto permanezca en la Autoridad de Carreteras, pero que se destine exclusivamente a sufragar las pérdidas operacionales del Tren Urbano.
  - Arbitrio cigarrillos: Recomendamos un aumento de cincuenta centavos por paquete en el arbitrio sobre cigarrillos. Este incremento, además de allegar fondos adicionales al fisco en el corto plazo, tendría un efecto beneficioso a mediano y largo plazo en la salud de la población.
  - Arbitrio bebidas alcohólicas: Recomendamos un aumento en los arbitrios de espíritus destilados, cervezas y vino.
  - Cumplimiento voluntario y mejor fiscalización: Recomendamos establecer un programa de cumplimiento voluntario por el contribuyente, que puede incluir tributar ingresos no reportados, así como el IVU, la contribución sobre ingresos, contribuciones patronales y cualquier deuda tasada bajo el cual se le permitiría al contribuyente ponerse al día en su obligación contributiva sin tener que pagar intereses y penalidades. Una vez se complete esta primera fase de cumplimiento voluntario, el Departamento de Hacienda debe encaminar un programa intenso y sostenido de auditorías utilizando los mecanismos existentes.
  - Mejor captación y fiscalización del IVU: Recomendamos simplificar el sistema del IVU a través de una verdadera uniformidad del mismo. En segundo lugar, recomendamos centralizar la administración y cobro del impuesto para facilitar el proceso de auditoría y fiscalización, de modo que se logre una mayor captación de las transacciones. Tercero, recomendamos revisar las reglas de depósito del IVU para equipararlas a las relativas a depósito sobre retención de salarios, acelerando así el recibo de fondos a las cuentas del Secretario de Hacienda. Finalmente, para evitar el uso indebido del certificado de exención para la reventa de artículos, recomendamos sustituir la exención existente por un crédito igual al IVU pagado por el revendedor contra el IVU a depositar por éste.

- Retasación de propiedades inmuebles: Recomendamos que se ajusten y actualicen los valores de las propiedades prospectivamente para llevar las mismas a los valores actuales y que esto venga acompañado de una reducción en las tasas contributivas. El aumento en recaudos ingresaría al Fondo General.
- Autoimposición en el caso de las corporaciones: Muchas corporaciones, sobre todo manufactureras – particularmente en la industria farmacéutica – que han expandido operaciones en Puerto Rico a través de los años no tienen todas sus propiedades inmuebles tasadas. Recomendamos que se les permita a éstas autoimponer la contribución sobre la propiedad inmueble en base al valor en los libros de la propiedad. Los recaudos que esto produciría irían a los municipios.
- Revisión de la contribución alternativa mínima: Recomendamos incluir en el ingreso sujeto a contribución alternativa mínima todas las partidas de ingreso (excepto intereses sobre obligaciones del ELA y del gobierno federal e ingresos exentos por concepto de lesión, incapacidad o herencia) de modo que se garantice que todo el ingreso tribute a una tasa mínima de 20%. Recomendamos, además, prohibir el uso de créditos contributivos para pagar la contribución alternativa mínima.
- 
- Medidas temporales para reducir gastos:
  - Reducción de jornada: Luego de recibir el insumo de varios grupos, y concientes del impacto que esto tendría para los sobre 80,000 empleados afectados, entendemos que lo apropiado en este momento es no incluir esta medida en las recomendaciones finales del Consejo. Entendemos, no obstante, que podría considerarse una reducción de jornada como medida temporal a fin de proteger los empleos en una agencia o grupo de agencias donde se esté llevando a cabo una consolidación de funciones.
  - Moratoria de cláusulas económicas de convenios colectivos: Recomendamos que se implante una moratoria de dos años a los aumentos por las cláusulas económicas de los convenios, posponiéndolas para comenzar en el año fiscal 2011/12.
- Medidas permanentes para reducir gastos:
  - Congelación de contratación de empleados, prohibición de la creación de plazas nuevas, excepto en el caso de reubicación de personal, y eliminación de plazas vacantes: Recomendamos no crear plazas nuevas y no reemplazar empleados que renuncien, se retiren o cesen su empleo.

- Reducción de empleados transitorios, irregulares o de confianza: Recomendamos que se elimine 33% de las plazas totales de empleados transitorios, irregulares o de confianza.
- Empleados contratados después del 1ero de julio de 2008: Recomendamos que se eliminen todas las plazas de aquellos empleados nuevos que se emplearon a partir del 1 de julio de 2008.
- Eliminación de pago en efectivo por días de enfermedad y vacaciones en exceso del acumulado: Recomendamos que, como medida transitoria para aliviar la situación de caja del gobierno, el balance de licencia por enfermedad acumulado a diciembre de 2008 se liquide mediante tiempo compensatorio, en lugar de ser pagado en efectivo. Para años subsiguientes, recomendamos que se adopte legislación para eliminar la acumulación y liquidación de licencia por enfermedad en exceso de 90 días y vacaciones en exceso de 60 días.
- Medidas de austeridad para reducir 10% de gastos generales de funcionamiento de las agencias: Recomendamos que, en lo que se pueda analizar e implantar la reorganización de la Rama Ejecutiva, toda agencia genere ahorros de no menos del 10% de su presupuesto de gastos generales de funcionamiento para el segundo semestre de 2009 y se mantenga dicho ahorro en años subsiguientes.
- Reorganización de la Rama Ejecutiva: Recomendamos la consolidación de ciertas agencias para lograr un ahorro de al menos 10%. Recomendamos, además, que la Oficina de Gerencia y Presupuesto comience inmediatamente un revisión de todos los programas del gobierno (“zero-base budgeting”) para poder revisar si estos programas cumplen con sus objetivos y son un uso prudente de los recursos del pueblo de Puerto Rico.
- Reducción de asignación a la Legislatura: Recomendamos que, al igual que las agencias del gobierno central, la Asamblea Legislativa implante medidas de austeridad y realice un ahorro de por lo menos 10% de sus gastos.
- Reducción de asignación a los partidos políticos: Recomendamos la eliminación de los dineros destinados al Fondo Electoral y al Fondo de Pareo durante el año eleccionario, lo que podría ahorrar al fisco hasta \$28 millones de dólares. Debe, además, reevaluarse la deseabilidad de que el gobierno contribuya el sostenimiento anual de los partidos políticos en Puerto Rico.
- Reducción de la asignación a los municipios: Considerando la urgencia de la crisis financiera del Fondo General y reconociendo la mayor capacidad financiera de los municipios luego de la imposición del IVU, recomendamos que se elimine la participación de los municipios en los ingresos de la Lotería y se reduzca la aportación del Fondo General, comenzando el año fiscal 2009-2010, de 2.5% a 1.25%

- Reducir el déficit de la Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico: Recomendamos la creación de una comisión de trabajo o consejo asesor de salud pública con el peritaje apropiado para lograr las mayores eficiencias posibles en el plazo de 6 a 12 meses, además de perseguir cambios estructurales significativos en el plazo de 18 a 24 meses. Respondiendo a la realidad fiscal actual y anticipada del Fondo General, y ausente aumentos significativos a los fondos federales dirigidos al programa de salud, recomendamos que las aportaciones hechas por el Fondo General para el financiamiento de la salud se limiten a no más de cierto por ciento de los ingresos recurrentes del Fondo General (20% hasta el año fiscal 2011 y 18% en años subsiguientes).
- Medidas financieras:
  - Reestructuración del servicio de deuda: Reconociendo las limitaciones actuales del mercado, recomendamos estudiar la posibilidad de refinanciar bonos que vencen en los años fiscales 2009 y 2010 para generar alivio temporero en el servicio de la deuda durante el período de ajuste fiscal.
  - Venta de los valores depositados en el Fondo de Desarrollo de Infraestructura: Recomendamos que se vendan los valores depositados en la Cuenta Corpus del Fondo de Desarrollo de Infraestructura y se utilice el producto de dicha venta para pagar los bonos que dichos valores respaldan, depositar \$300 millones en la Cuenta Corpus e invertir dichos fondos en un contrato de inversión con el BGF, de tal manera que dicho principal crezca hasta \$1,000 millones para el año 2040 y utilizar el sobrante neto de cualquier costo relacionado a esta operación para cubrir gastos operacionales del gobierno del 2008-09 y capitalizar al Banco Gubernamental de Fomento.
  - Monetización de la Lotería: Recomendamos la monetización de ingresos futuros de la Lotería mediante la pignoración de ingresos adicionales a devengarse sobre juegos nuevos, tales como juegos “instantáneos”.
  - COFINA: Recomendamos la asignación de 1% adicional del IVU a COFINA para emitir bonos que permitan refinanciar la mayor parte del remanente de deuda extraconstitucional, liberando así capacidad prestataria del Banco Gubernamental de Fomento (BGF), financiar a largo plazo el déficit presupuestario del año fiscal 2009, y sufragar un programa de reconstrucción económica.
- El Consejo reconoce la importancia de poner al gobierno en posición de pagar al menos \$750 millones de las deudas atrasadas a suplidores y organizaciones sin fines de lucro que prestan servicios al gobierno. Por tanto, recomendamos que se hagan estos pagos utilizando los fondos provenientes de las medidas de financiamiento que se han recomendado.

- Recomendamos que el gobierno dirija esfuerzos encaminados a obtener una participación equitativa dentro del programa de medidas federales que será impulsado próximamente por la Administración Obama. En estos momentos es imposible determinar a cuánto ascendería esa ayuda no recurrente ni cuándo se recibiría. No obstante que se reciba ayuda federal, es vital que se comience a atacar el déficit estructural con las medidas de aumento de ingresos y control de gastos aquí sugeridas para devolverle la salud fiscal al gobierno central.
- Recomendamos que el Gobernador adopte una estructura de grupos de trabajo (“task forces”) o juntas asesoras en temas medulares para apoyar la implantación de las medidas. Estas estarán compuestas por asesores y profesionales externos al gobierno, en carácter voluntario, trabajando en equipo con personas clave de las agencias pertinentes asignadas. Deberán contar con el peritaje técnico necesario entre sus miembros, y sus gestiones deberán ser apoyadas por personal del gobierno, o consultores, que provean la capacidad analítica y de “project management” esencial a lograr lo perseguido, cumpliendo con los presupuestos y calendarización de las etapas de trabajo.