

MEMORANDO DE POLÍTICA PÚBLICA



Recomendaciones para
atender la difícil situación
fiscal de Puerto Rico

Recomendaciones para atender la difícil situación fiscal de Puerto Rico

Deepak Lamba-Nieves
Director de Investigaciones

El cuadro fiscal que enfrenta Puerto Rico ha forzado a la presente administración a tomar unas medidas difíciles, pero sumamente necesarias, para atender las exigencias presupuestarias que han puesto de relieve algunos de los problemas estructurales que demuestra la estructural fiscal de Puerto Rico. Aunque las explicaciones sobre cómo llegamos a esta situación varían, el repensar la vida social y económica es una tarea que se tornará constante para la gran mayoría de los ciudadanos.

Los tiempos que se avecinan estarán llenos de retos para todos pues, dado el carácter complejo del funcionamiento de una economía, ajustes realizados en un renglón tienen repercusiones en otras áreas que pueden llegar a afectar la vida cotidiana de todos. No obstante, siempre se afectan unos más que otros y, según nos dicta la experiencia, es necesario tomar medidas para asegurarnos que ciertos sectores no carguen injustamente el gran peso de los sacrificios.

Compartir la carga

Entendemos que el peso de estos tiempos difíciles debe ser cargado por todos los sectores y actores de nuestra economía. Partiendo de este punto, nos parece apropiado que la administración actual articule estrategias de política pública que, a la vez que responden a las exigencias económicas, sirvan para proteger e indemnizar a aquellos que se verán más afectados. En el caso de Puerto Rico, resulta esencial compensar a las familias trabajadoras que, a pesar de sus múltiples esfuerzos, no logran escapar la pobreza. Según estudios que utilizan datos del Censo del 2000 (Sotomayor, n.d.), más de una cuarta parte (26.1%) de los pobres en Puerto Rico residen en hogares encabezados por trabajadores. Apoyar la gestión de estos debe ser una prioridad por dos razones primordiales. En primer lugar, estos hogares representan aquellos que, a pesar de las dificultades económicas que enfrentan, no han abandonado la fuerza laboral formal y aportan efectivamente a nuestro crecimiento económico. En segundo lugar, son estos trabajadores los que se encontrarán en una posición más económicamente vulnerable ante los cambios que se avecinan y corren un alto riesgo de abandonar su sitio en la fuerza laboral formal. Su retirada podría traducirse en una carga económica mayor para el gobierno al tener que desembolsar más beneficios de programas de beneficencia económica y tener que asumir otros costes relacionados con el aumento de personas desempleadas o fuera de la fuerza laboral.

Vale la pena señalar que el fenómeno de los trabajadores pobres podría convertirse en uno más común a la luz de las medidas de reducción de gastos en el gobierno recién anunciadas por la presente administración. Es por esto que se torna imperioso articular estrategias para el corto y mediano plazo que sirvan para aliviar su situación.

A continuación se detallan algunas propuestas hacia estos fines:

Implementar un crédito contributivo por ingreso devengado (CCID)

EL CCID es la herramienta anti-pobreza más eficaz que se ha implementado en los Estados Unidos a nivel federal. El crédito federal, conocido en inglés como *Earned Income Tax Credit* o EITC, provee un subsidio a los ingresos de aproximadamente 21 millones de familias e individuos trabajadores y logra sacar de la pobreza anualmente a millones. Actualmente, diecisiete estados han decidido implantar un CCID que complementa las ayudas provistas a nivel federal. La efectividad del crédito radica en su

diseño pues, dependiendo del caso, provee una remuneración económica a aquellas personas que trabajan, rinden planillas y cuyos ingresos no son suficientes para salir de la pobreza. Este instrumento sirve también para promover el trabajo pues, para aquellos con un cuadro económico muy precario, el subsidio aumenta en la medida que se acrecientan los ingresos (dependiendo del diseño del programa, los beneficios se van reduciendo eventualmente después de un umbral establecido).

Un estudio reciente publicado por el Centro para la Nueva Economía (Enchautegui, n.d.) demostró que la implementación de un CCID en Puerto Rico redundaría en un beneficio para sobre 160,000 familias y 289,000 niños; muchos de los cuales viven bajo el nivel de pobreza actualmente. Además, el CCID podría reducir, al menos un 5 por ciento de la brecha de pobreza de las parejas casadas y con hijos. El CCID también promovería el que un mayor número de familias formalicen su gestión económica pues las familias que desean reclamar ayudas tendrán que reportar ingresos en sus planillas anuales. En el contexto de una posible reducción de la jornada laboral y salarios para numerosos trabajadores, el CCID podría mitigar las presiones económicas para miles de familias que ven sus ingresos familiares reducidos. Similarmente serviría para reducir el riesgo de que estas personas dirijan sus esfuerzos productivos en actividades fuera de la economía formal.

El costo de un CCID fluctuaría entre \$162 y 183 millones, dependiendo de la reacción que provoque el crédito en la fuerza laboral. Un estimado conservador de aproximadamente \$132 millones les llegará, en reintegro, a las familias trabajadoras.

Entendemos que, aunque los costos son relativamente altos, una parte sustancial de éstos se podrían cubrir con aportaciones federales. Durante el último año se han perfilado oportunidades para allegar fondos que apoyen económicamente a las familias de escasos recursos a través de negociaciones relacionadas a la eliminación del *Child Tax Credit* federal¹. Estas ayudas, combinadas con los recaudos adicionales producto de una reforma fiscal servirían para cubrir una parte sustancial del crédito.

Incentivar la acumulación de activos

Numerosos académicos y expertos en el tema de la pobreza han llegado a un entendido clave: los niveles de pobreza no se reducen efectivamente suplementando ingresos, sino a través del ahorro y la acumulación de activos. Esta teoría ha cobrado fuerza en los últimos años y ha dado paso al desarrollo de numerosos programas y políticas que han servido para beneficiar a los trabajadores pobres. Más aún, estos especialistas han afirmado que a pesar de este entendido sobre la pobreza y el ahorro, políticas actuales, como el trato favorable a las IRA's, han beneficiado desproporcionadamente a los económicamente más aventajados.

Las cuentas de ahorro y desarrollo individual (CADI) y la gama de esfuerzos y programas diseñados para proveer acceso financiero a los individuos que no poseen una relación con una entidad financiera han sido dos de las estrategias más importantes que se han adelantado en años recientes. Diseñadas para promover los incentivos del ahorro en las familias pobres mediante un mecanismo de pareo, las CADI han probado ser sumamente efectivas. Estudios realizados recientemente (CSD, 2002) sobre la capacidad de ahorro de usuarios de cuentas CADI demostraron que las familias pobres pueden ahorrar si se les proveen las herramientas apropiadas para hacerlo. De igual manera, fomentar el acceso a servicios financieros formales es una política imprescindible para cualquier esfuerzo enfocado en mejorar la condición socioeconómica de los trabajadores pobres. Numerosas investigaciones denotan que abrir cuentas de bancos ayuda a que las personas ahorren, ganen intereses, desarrollen

un historial crediticio y se conviertan en propietarios. Según un informe publicado en el 2002, cerca de 36% de los hogares puertorriqueños no poseían una cuenta con una entidad financiera (BPPR, 2002).

Ambas estrategias (CADI y programas de acceso financiero) ya han sido implementadas en Puerto Rico, aunque de forma limitada. No obstante, su alcance debe ser expandido mediante políticas innovadoras que, por ejemplo, apoyen el que los recipientes de TANF y PAN reciban sus beneficios a una cuenta bancaria transaccional privada y puedan ahorrar una parte de estos. Igualmente, se podrían desarrollar créditos contributivos para los bancos y otros proveedores de servicios financieros que provean pareos para las CADI u ofrezcan otros servicios innovadores para las familias de escasos recursos económicos. Estos créditos podrían servir como paliativo ante las nuevas exigencias tributarias que se están discutiendo para las instituciones financieras y, a su vez, servirán como incentivos para que esta industria responda a las necesidades de los trabajadores afectados.

Proveer oportunidades para educación, adiestramiento y rehabilitación ocupacional

Cuantiosos estudios han demostrado la relación positiva que existe entre las oportunidades económicas y el nivel de educación y capacitación de los individuos. Siguiendo este raciocinio, la educación (ampliamente concebida) debe considerarse un activo (*asset*) cuyo valor radica en las oportunidades socioeconómicas que potencia. Tomando esta evidencia como punto de partida, se deberían concentrar esfuerzos en ampliar las oportunidades para que todos los trabajadores tengan a su alcance una gama de opciones que redunden en más y mejores oportunidades para aumentar su educación y conocimientos técnicos. Actualmente existen varias oficinas gubernamentales enfocadas en atender estas necesidades; no obstante, será esencial que se desarrollen esfuerzos y programas proactivos y coordinados que sirvan para transformar el coeficiente educativo y técnico de empleados del sector público y privado cuyos empleos pueden estar amenazados ante la presente situación fiscal.

Diversos gobiernos estatales en los Estados Unidos han desarrollado alianzas con colegios técnicos y vocacionales, universidades y otras entidades educativas para que estos puedan atemperar currículos, desarrollar cursos cortos y proveer servicios sostenedores (guarderías, referidos de empleo etc.) que sirvan específicamente a trabajadores desplazados o con necesidad de rehabilitarse vocacionalmente. Muchos de estos programas han servido eficientemente a trabajadores pobres que se han visto en la necesidad de adquirir mayor educación para poder afrontar cambios en el mercado laboral o avanzar económicamente. Las experiencias de estas iniciativas pueden ser sumamente aleccionadoras.

El sistema universitario público también tiene que responder a las necesidades de la economía local. Ante la situación actual la Universidad de Puerto Rico tiene que jugar un rol protagónico y dedicar esfuerzos para transformar las tendencias actuales que apuntan a que el 40% de sus graduandos terminan en el sector público. Las metas de nuestro primer centro docente deben reformularse para que puedan alinearse con las políticas públicas de desarrollo económico y las oportunidades que se registran en el sector privado.

Apertura ante todas las posibles soluciones

En un ensayo publicado recientemente sobre la seria situación fiscal de los Estados Unidos (Sawhill & Haskins, 2005), dos expertos en estos temas del Brookings Institution sugieren que, ante una profunda crisis fiscal, todas las posibles soluciones al

problema deben ser consideradas y traídas a la mesa. Como parte de su análisis plantean que: “Poner todo sobre la mesa es una necesidad, no sólo porque el problema es grande, sino también porque para poder lograr un consenso duradero el dolor se debe compartir ampliamente.” (p.129). Tomando esta recomendación como punto de partida sugerimos lo siguiente:

- **Implantar medidas de alcance amplio**

Las medidas tomadas por ambos el poder legislativo y el ejecutivo para atajar la hemorragia de gastos gubernamentales deben de sugerir recortes uniformes a todos los niveles (Ej. Una reducción presupuestaria de 10% *across the board*). En el caso de las agencias y dependencias gubernamentales, esta práctica le daría la potestad de realizar economías a cada jefe de agencia, quienes están más capacitados para realizar ajustes que no redunden en reducción o pérdidas de servicios necesarios. Con relación al lado de los ingresos, las propuestas deben estar enfocadas en impactar una base amplia de contribuyentes (Ej. Eliminar todas las exenciones al pago del arbitrio excepto bienes de primera necesidad).

- **Asumir posturas estratégicas**

Las medidas anunciadas al momento han servido para, entre otras cosas, politizar una gestión de por si problemática y levantar las sospechas de la ciudadanía. El resultado inicial ha sido el atrincheramiento de numerosos grupos que representan diversos intereses ciudadanos, cada uno abogando por sus propias intereses. El sector gubernamental debe realizar acuerdos estratégicos que redunden en oportunidades de negociación y diálogo. Con relación a los trabajadores, la reducción de la jornada laboral de miles de empleados públicos debe de ir acompañada de un compromiso real de reducir, en una proporción dada, los contratos por servicios profesionales. Igualmente, ante al disminución de horas e ingresos de estos empleados, deberían asegurar la provisión continua servicios sostenedores como guarderías, ayudas relacionadas a la búsqueda de empleos en el sector privado, entre otras. Existen numerosos esfuerzos que sirven para atenuar los efectos adversos de los cambios propuestos; éstos deben ser identificados y puestos en marcha oportunamente.

En el caso del sector privado, el gobierno debe reevaluar la forma en que se aplicarían ciertas medidas impositivas, como el impuesto a la banca², para que no se trastoquen sus operaciones primarias y puedan, en el mediano y largo plazo, contribuir a la economía de otras formas.

- **Trazar planes comprensivos**

La eventual implementación de las medidas antes propuestas estarán sujetas a que el sector gubernamental realice ejercicios de planificación al mediano y largo plazo. La implementación de un CCID requerirá grandes inversiones monetarias que podrían ser suplementadas por aportaciones federales provenientes de negociaciones en torno a la eliminación de los beneficios para Puerto Rico del *Child Tax Credit* federal, como se explicó anteriormente. De igual manera, la creación de nuevos programas de adiestramiento para los trabajadores estará sujeta a la disponibilidad de fuentes de fondos federales y la posible reprogramación de recursos de programas existentes. Todas estas acciones deben ser tomadas como parte de un plan comprensivo que apunte hacia una reforma del sistema fiscal en todas sus vertientes. La experiencia previa nos dicta que los parches o medidas adoptadas a cuentagotas e improvisadas no solucionarán las deficiencias estructurales que exhibe el sistema. Por esta razón, las medidas sugeridas por el gobierno recientemente deben ser consideradas temporeras y reemplazables tan pronto se tracen planes detallados.

De cara al futuro

La presente situación económica y fiscal por la que atraviesa el país no se verá resuelta de la noche a la mañana y tampoco existen soluciones fáciles para remediar las fallas. Esto no significa que deben imperar las declaraciones alarmistas y las soluciones precipitadas que no se han tardado en llegar. Puerto Rico no es la única jurisdicción que enfrenta una situación fiscal difícil dado que, tan reciente como en el 2003, y al igual que en Puerto Rico, en 25 estados de la Unión los déficits presupuestarios corrientes excedían el 10% del gasto corriente (Chernik & Renschovsky, 2003). Son muchas las lecciones que podemos extraer de experiencias previas; sin embargo, nos parece apropiado que se evalúen medidas importantes que podrían tener un impacto duradero y deseable, tales como:

- *Reducir la nómina gubernamental*- En comparación con los estados de la Unión, Puerto Rico cuenta con una de las proporciones más altas de personas asalariadas que están empleadas en el sector público. La inflada plantilla gubernamental presenta serios problemas no sólo para el funcionamiento eficiente del gobierno sino que también revela el estado problemático de nuestro mercado laboral. Se debería evaluar minuciosamente el desempeño de cada agencia para poder determinar eficientemente la necesidad de recursos humanos. Los ahorros potenciales por concepto de nómina podrían destinarse a la creación de empleos en el sector privado y otras oportunidades de desarrollo económico.
- *Estudiar el beneficio económico de las ayudas contributivas*- Las herramientas primarias con las que hemos contado para fomentar el desarrollo económico han estado enfocadas en la provisión de exenciones contributivas. Aunque esta es una práctica muy común en la mayoría de los países, al momento no tenemos una idea clara de los beneficios económicos reales que se han devengado. Conocer la aportación de estas medidas no sólo representa una práctica sana de administración pública; también serviría para reestructurar el sistema y convertirlo en uno que condicione las exenciones a la creación de empleos y valor añadido. Además, tomando en consideración la inminente eliminación de las ventajas contributivas federales que estuvieron en pie por casi 30 años, se deberían enfocar energías en incluir a Puerto Rico en el American Jobs Creation Act.
- *Implantar una reforma contributiva comprehensiva*- Cualquier esfuerzo destinado a reformar el sistema fiscal va a depender en gran medida de un cambio sustancial en el régimen tributario. Las opciones presentadas por el ejecutivo hasta el momento no se han enfocado rigurosamente en las contribuciones corporativas ni los impuestos a la propiedad inmueble, dos renglones de suma importancia cuya reestructuración es indispensable. Cambios en las mencionadas partidas podrían tener repercusiones positivas para el desarrollo económico en general y la situación fiscal de los Municipios. Además, servirían para transformar el sistema contributivo en uno más progresivo.
- *Desarrollar mecanismos innovadores para mantener la salud fiscal*- La posibilidad de lograr una sana administración fiscal estará sujeta a la adopción de leyes que sirvan para orquestar eficientemente la forma en que se presupuestan gastos. Hacia estos fines, la rama legislativa debe redactar y aprobar proyectos de ley que impongan reglas tales como:

Pay As You Go (PAYGO)- A grandes rasgos, la legislación debería estipular que: (1) un aumento en gastos debe de ser compensado por una reducción en alguna otra partida presupuestaria o un aumento en impuestos; y (2) cualquier reducción de impuestos debe ser acompañada por una reducción en gastos o algún aumento en otros impuestos.

Gastos atados al crecimiento del PNB- Los aumentos en gastos del fondo general deben estar atados al crecimiento nominal del PNB. A manera de ejemplo, si la economía local está creciendo a un 4.5%, los aumentos en gastos del gobierno deben crecer en la misma proporción.

Cláusulas de terminación- Tomando como modelo la Ley de Incentivos Contributivos del ELA, las leyes que decreten aumentos en créditos, incentivos contributivos u otras medidas que impacten significativamente las finanzas gubernamentales deben incluir cláusulas de terminación que sirvan para poder evaluar su impacto y enmendar o sustituir las mismas en caso de que sea necesario.

Notas:

1- En el 2004, La Casa Blanca presentó varias propuestas para simplificar el código tributario federal que incluían enmiendas para el *child tax credit*. Algunos de los cambios propuestos eliminarían la posibilidad de que la parte reembolsable del crédito estuviese disponible para las familias que residen en Puerto Rico. De aceptarse la eliminación, el gobierno de Puerto Rico podría negociar con el gobierno federal para que una parte considerable de los ahorros generados se transfieran a las familias de escasos recursos en Puerto Rico a través de un CCID. Según cifras del 1999, aproximadamente 100,000 familias en Puerto Rico se beneficiaron del crédito y sobre \$114 millones fueron desembolsados.

2- La propuesta sugerida por la Rama Ejecutiva aplicaría una tasa impositiva de 4% sobre el ingreso por concepto de intereses neto a las instituciones financieras. Entendemos que la adopción de dicha medida afectaría adversamente no sólo la operación de dichas entidades sino también el ofrecimiento de ciertos productos financieros a los consumidores.

Bibliografía

Banco Popular de Puerto Rico. 2002. "A Survey Among 'Unbanked' Households in Puerto Rico". Presentación preparada por Gaither International Puerto Rico.

Center for Social Development. 2002. *Final Report: Saving Performance in the American Dream Demonstration*. St. Louis: Center for Social Development.

Chernick, Howard and Andrew Reschovsky. 2003. "State Responses to Welfare Reform during Recessions: Lessons for the Future". *Public Budgeting and Finance* (Fall): 3-21.

Enchautegui, María. n.d. *Reaping the Benefits of Work: A Tax Credit for Low-Income Working Families in Puerto Rico*. San Juan: Center for the New Economy.

Rivlin, Alice M. and Isabel Sawhill. Eds. 2005. *Restoring Fiscal Sanity 2005: Meeting the Long-Run Challenge*. Washington DC: Brookings Institution Press.

Sotomayor, Orlando. n.d. "La Pobreza de fin de siglo en Puerto Rico: Una guía para la política pública". Manuscrito sin publicar.