

Hay opciones: Una ley de responsabilidad fiscal para Puerto Rico

Resumen ejecutivo

Introducción

La larga crisis económica y fiscal de Puerto Rico ha generado una serie de debates sobre cómo atajar el rápido deterioro económico de la isla. En la esfera federal se discute el establecimiento de una junta fiscal - similar a la que se adoptó en Washington DC - que tomaría control de todos los aspectos relacionados al presupuesto y de las finanzas públicas de Puerto Rico. Entendemos que esta no es la única opción que existe para la isla.

En el siguiente análisis introducimos una serie de propuestas de política pública que pueden sentar las bases para **una reestructuración amplia de la infraestructura fiscal de Puerto Rico**. Partimos del convencimiento de que un esfuerzo impulsado localmente para reformar las instituciones clave y adoptar una regla fiscal bien diseñada puede transformar la posición fiscal de Puerto Rico e introducir a la vez reformas de gobernanza que aseguren la solvencia y sostenibilidad fiscal del gobierno en el largo plazo. Entendemos que las propuestas que esbozamos abordan tanto las preocupaciones legítimas del gobierno federal como los reparos políticos que han surgido en la isla alrededor de la propuesta para una junta de control fiscal.

Es importante resaltar que nuestras propuestas deben ser consideradas como piezas clave de un rompecabezas mucho más amplio que todavía necesita configurarse: cómo restablecer el crecimiento económico sostenido en Puerto Rico.

Características principales de las Reglas Fiscales y las Leyes de Responsabilidad Fiscal

Las reglas fiscales pueden ser definidas como mecanismos que permiten el establecimiento y el monitoreo de objetivos y estrategias fiscales. Ganaron popularidad a partir de la década de 1990 y actualmente son utilizadas en países de Europa, Asia y América Latina. El deseo de establecer mecanismos institucionales permanentes ha llevado a su vez a la adopción de Leyes de Responsabilidad Fiscal (LRF). Los marcos legales de las LRF varían enormemente, ya que estas deben ser adaptadas a los contextos políticos, institucionales y económicos específicos de cada país.

Por lo general las LRF incluyen dos elementos: reglas numéricas y reglas procesales. Las **reglas procesales** usualmente proveen principios para una gerencia fiscal sensata y efectiva, requisitos de información y medidas de transparencia y rendición de cuentas. Las **reglas numéricas** establecen objetivos fiscales precisos y obligatorios en relación, por ejemplo, a los déficits, el nivel de endeudamiento y el gasto gubernamental.

Las **reglas procesales** ayudan a mejorar las debilidades institucionales del aparato fiscal, aumentan la transparencia y permiten controlar los problemas de participación cívica en los

procesos gubernamentales ya que incorporan procesos de rendición de cuenta por parte de los funcionarios públicos. Las mejoras en los procesos también ayudan a acelerar la transformación del espacio fiscal. Unas guías robustas que fomenten la elaboración de reportes y que generen información más precisa, por ejemplo, pueden ayudar a mejorar sustancialmente el proceso de toma de decisiones de los funcionarios públicos. Las **reglas numéricas** provocan muchas veces reducciones en el sesgo a favor de los gastos que generalmente exhiben los funcionarios del gobierno. Estas proveen objetivos claros que limitan la discreción de los funcionarios, quienes muchas veces confeccionan los presupuestos a base de consideraciones políticas.

El andamiaje institucional que apoya las LRF es sumamente importante. Unos sistemas de gerencia fiscal pública (PFM por sus siglas en inglés) que sean débiles o estén mal diseñados pueden afectar la efectividad de las LRF. La existencia de prácticas transparentes y sobrias para preparar presupuestos, entes de supervisión independientes, marcos fiscales de mediano plazo, y estándares contables y estadísticos confiables, entre otros requisitos institucionales, son esenciales para la implementación efectiva de las LRF. Por tanto, en términos de secuencia, los países que adopten e implementen LRF **deben comenzar por transformar sus sistemas de gerencia fiscal pública.**

Recomendaciones para una Ley de Responsabilidad Fiscal para Puerto Rico

Proponemos que la Legislatura de Puerto Rico adopte una Ley de Responsabilidad Fiscal abarcadora con dos componentes: (1) una regla fiscal simple, fácil de entender y objetiva y (2) guías procesales que den paso a una reestructuración a gran escala de los sistemas, instituciones y prácticas de gerencia fiscal.

La implementación de este tipo de regla fiscal tiene varias ventajas. Primero, el gasto gubernamental queda limitado al ingreso estructural menos el superávit que se establezca como objetivo. De esta forma, el gasto público será independiente de las fluctuaciones de corto plazo que registren los ingresos del gobierno. Más aún, este tipo de regla fiscal obligaría a Puerto Rico a mejorar sustancialmente la metodología para desarrollar sus estimados de ingreso.

(1) Una Regla Fiscal para Puerto Rico

Una regla fiscal robusta y bien diseñada toma en cuenta la naturaleza cíclica del ingreso gubernamental a la vez que provee para que la deuda pública sea sostenible a largo plazo. Por tanto, proponemos una regla para Puerto Rico que requiera que el gasto del Fondo General no exceda (1) los ingresos ajustados cíclicamente, según los determine y certifique un panel independiente de economistas profesionales y otros expertos en materia fiscal, menos (2) un pequeño superávit estructural. Dentro de estos límites, la Legislatura de Puerto Rico asignaría los fondos a las agencias y departamentos del gobierno de acuerdo a sus prioridades.

Este tipo de regla fiscal tiene varias ventajas. El gasto del gobierno está por definición limitado al ingreso estructural menos el superávit que se establezca como objetivo. Por tanto, el gasto del

gobierno sería independiente de las fluctuaciones en el ingreso que puedan causar a corto plazo las oscilaciones cíclicas de la economía y otros imprevistos.

(2) Reestructuración de los sistemas públicos de gerencia fiscal (PFM)

Primero, en términos de los procesos para formular el presupuesto, Puerto Rico necesita **adoptar prácticas presupuestarias estratégicas**: confeccionar presupuestos guiados por normas de desempeño; utilizar horizontes de gastos de mediano plazo; reformar los procesos de compras que fomentan el comportamiento oportunista y la “cacería de rentas” (“rent-seeking”) por parte del sector privado; y aplicar y ejecutar la regla fiscal que explicamos arriba.

Más aún, el Banco Gubernamental de Fomento tiene que evolucionar gradualmente, dejar atrás su rol como ente dedicado a financiar los déficits gubernamentales, y convertirse en un verdadero banco de desarrollo enfocado en financiar proyectos de desarrollo económico que no obtienen financiamiento privado o que tienen importancia estratégica. Bajo el nuevo sistema, no habrá absolutamente ningún rescate para las agencias públicas que gasten más de lo presupuestado, para corporaciones estatales insolventes, o para municipios en bancarrota.

Segundo, en términos del proceso de aprobación del presupuesto, es necesario **mejorar sustancialmente la capacidad analítica de la rama legislativa**, creando quizás una oficina legislativa de presupuesto con la capacidad de cotejar y retar los supuestos económicos y fiscales que utiliza el ejecutivo en la confección del presupuesto.

Tercero, en términos de la ejecución del presupuesto, el gobierno tiene que abordar los problemas que recurrentemente tiene con su contabilidad engañosa, controles fiscales y financieros deficientes y la presentación de informes financieros en general.

Además, las tres agencias a cargo de las finanzas públicas – el Banco Gubernamental de Fomento (financiamiento), el Departamento de Hacienda (política de impuestos), y la Oficina de Gerencia y Presupuesto (política de gastos) – tienen que establecer procedimientos para **coordinar entre sí las políticas públicas**. También tienen que **mejorar sus capacidades operacionales y de ejecución**, incluyendo el **reclutamiento de recursos humanos capacitados**, establecer **sistemas de información integrados**, y mejorar los **controles internos**, así como las **capacidades de auditoría interna y monitoreo en tiempo real**.

Finalmente, Puerto Rico debe **publicar sus CAFR (informes financieros auditados) para el año fiscal 2014 a la mayor brevedad posible**. Debe además implementar las políticas que sean necesarias que aseguren la producción y publicación oportuna de estos informes auditados en el futuro.

La implementación de este tipo de transformación profunda no ocurre de la noche a la mañana. Es importante, por tanto, que la Ley de Responsabilidad Fiscal de Puerto Rico esboce un calendario y una secuencia específica para implementar las reformas de los PFM, así como indicadores y objetivos que le permitan medir el progreso.

La implementación de la Ley de Responsabilidad Fiscal requerirá también el establecimiento de **un ente supervisor autóctono que sea independiente y duradero y que esté imbricado en el espacio institucional fiscal público de la isla**. Este organismo tiene que ser inmune a las presiones partidistas, pero debe poder abordar de forma efectiva las consideraciones políticas (no-partidistas) y proveer el conocimiento técnico necesario para abordar los retos que presenten la implementación de estas reglas. Una comisión local que responda al pueblo de Puerto Rico no solo le proveerá legitimidad a este esfuerzo, sino que asegurará que la experiencia y el conocimiento acumulado a través del tiempo se internalice efectivamente dentro de la infraestructura gubernamental de forma más amplia.

Finalmente, estas transformaciones deben ocurrir como parte de una **reestructuración institucional más abarcadora de las diferentes agencias del gobierno encargadas de establecer e implementar las políticas y planes de desarrollo económico** para Puerto Rico.

El Centro para una Nueva Economía (CNE) es un tanque de ideas independiente sin afiliación partidista dedicado a promover una economía próspera y sostenible para Puerto Rico. El CNE está organizado como una entidad sin fines de lucro 501(c)(3) que ni procura ni acepta fondos gubernamentales. Depende exclusivamente de donaciones de individuos, entidades privadas y fundaciones filantrópicas.



www.grupocne.org



www.facebook.com/grupocne



www.twitter.com/grupocne