

TESTIMONIO OFRECIDO EN LA VISTA PÚBLICA
DEL COMITÉ DE FINANZAS DEL SENADO DE ESTADOS UNIDOS SOBRE
LOS RETOS FINANCIEROS Y ECONÓMICOS EN PUERTO RICO

Sergio M. Marxuach
Director de Política Pública
Centro para una Nueva Economía
Martes, 29 de septiembre de 2015
Washington, DC



Los caminos del progreso de la historia han probado ser más enrevesados e impredecibles que lo que aquellos que se creen sus gestores han podido comprender.

—Reinhold Niebuhr, *The Irony of American History*, (1952)

Buenos días, Presidente Hatch, Senador Wyden, y miembros del Comité de Finanzas del Senado de Estados Unidos. Para el récord, mi nombre es Sergio Marxuach y soy el Director de Política Pública del Centro para una Nueva Economía, el único “think-tank” independiente, no-partidista y sin fines de lucro que existe en Puerto Rico. Les doy las gracias por la oportunidad de comparecer hoy ante el Comité para discutir los retos financieros y económicos que enfrenta Puerto Rico.

Puerto Rico, que usualmente es invisible para los medios de Estados Unidos, ha figurado recientemente en las noticias, particularmente desde que el Gobernador anunció que la deuda pública de \$ 72 billones de la isla, equivalente a 103% de su Producto Nacional Bruto (PNB), es “impagable” y necesita ser reestructurada.¹

Durante los pasados años, la isla, un territorio de Estados Unidos desde 1898, ha experimentado problemas económicos severos. Su economía o se ha contraído o ha estado estancada por lo menos desde 2006. Los niveles de desempleo, pobreza y desigualdad son extremadamente altos, especialmente en comparación con los 50 estados continentales.²

Más aún, décadas de mala administración de las políticas económicas y fiscales han engendrado una economía caracterizada por: (1) déficits primarios crónicos; (2) un alto índice de deuda en relación al PNB; (3) bajos niveles de empleo en la economía formal; (4) una economía informal grande, que incluye actividades tanto legales como ilegales; (5) niveles significativos de corrupción gubernamental y de comportamiento predatorio de “cacería de rentas” tanto en el sector público como en el privado;³ (6) evasión contributiva significativa; (7) una base productiva ahuecada; (8) y altos niveles de consumo y endeudamiento privado facilitados por el acceso a una moneda más fuerte que lo que los

¹ En Puerto Rico, el Producto Nacional Bruto (PNB), que mide el ingreso devengado por los residentes o por los factores de producción locales, es una medida más precisa de la actividad económica que el Producto Interno Bruto (PIB) debido a las distorsiones inducidas por las prácticas de transferencia de precios de las compañías multinacionales que operan en la isla. Para un análisis técnico de la brecha entre ambos en Puerto Rico, ver “Economic Growth” por Barry P. Bosworth y Susan M. Collins en *The Economy of Puerto Rico: Restoring Growth*, (Brookings Institution Press: Washington, DC, 2006), p. 17-81.

² Para colocar la situación en perspectiva, es necesario comprender que el ingreso per cápita de Puerto Rico es una tercera parte del de Estados Unidos, y es cerca de la mitad del de Mississippi, el estado más pobre; la tasa de pobreza en Puerto Rico es de 46% frente a 15% en los Estados Unidos; y finalmente 38% de la población de la isla recibe asistencia nutricional frente a un 13% de la población de los 50 estados.

³ La “cacería de rentas” puede definirse como la búsqueda de valor no compensado de parte de los actores económicos; contrasta con la búsqueda de ganancias, en la que los actores económicos buscan crear valor a través de actividad económica mutuamente beneficiosa.

fundamentos de su economía permitirían de otra forma. En nuestra opinión, las similitudes con Grecia son evidentes.

A pesar de su pobre desempeño económico, la isla fue capaz de triplicar su deuda pública de \$ 24,000 millones en 2000 a \$ 72,000 millones en 2015. De hecho, durante este periodo el endeudamiento público de Puerto Rico creció a una tasa anual compuesta de 7.6%, mientras su ingreso (PNB) creció a una tasa nominal de apenas 3.5%.

Dado el caso que durante los pasados quince años el endeudamiento de Puerto Rico ha crecido a una tasa anual promedio que dos veces mayor que la tasa de crecimiento de su PNB, no debe sorprender que la deuda pública total de Puerto Rico en la actualidad excede su PNB. Para ser justos, es necesario aceptar que durante décadas el dinero que se tomó prestado fue bien utilizado, financió la construcción de escuelas públicas, hospitales, carreteras, y otra infraestructura esencial. El problema es que durante los pasados veinte años más o menos una porción grande del dinero que se tomó prestado mediante emisiones de deuda de largo plazo fue utilizado para financiar déficits presupuestarios, gastos operacionales y “barriles de tocino”.

Durante años, en CNE advertimos que los niveles y las tasas de endeudamiento de Puerto Rico eran insostenibles. En febrero de 2014, las tres principales casas acreditadoras ratificaron nuestro análisis al degradar a grado especulativo o de no-inversión la deuda del Estado Libre Asociado, así como la deuda emitida por varias de sus agencias e instrumentalidades. Desde entonces, el Estado Libre Asociado, sus agencias e instrumentalidades han sido degradadas en varias ocasiones más por las tres casas acreditadoras.

La degradación crediticia ha tenido un efecto material adverso sobre las finanzas del Estado Libre Asociado porque le ha cerrado el acceso a los mercados de capital, al menos a tasas razonables. Esto, en un momento en el que el gobierno central todavía está operando con un déficit presupuestario significativo, varias de las agencias e instrumentalidades del Estado Libre Asociado enfrentan vencimientos significativos en el corto plazo, la economía se contrae a una tasa anual estimada de 1.2%, la situación de liquidez es sumamente apretada, y la emigración neta ha aumentado a niveles que no se observaban desde la década de los 1960s.

Ante la magnitud y la multiplicidad de los retos que enfrenta Puerto Rico, es obvio que no hay soluciones fáciles para resolver los problemas fiscales y económicos de la isla.

En nuestra opinión, lo que se necesita en el corto plazo es un programa de acción de dos vías, tanto a nivel federal como en Puerto Rico. En Washington, el Congreso necesita implementar un programa abarcador, remover algunas de las desventajas impuestas sobre Puerto Rico bajo las disposiciones políticas actuales, y eliminar algunas de las políticas

discriminatorias que han estado vigentes durante mucho tiempo. La situación actual no permite acciones aisladas por parte de Washington: se necesita un plan abarcador.

Específicamente, este Comité puede introducir legislación en dos asuntos que pueden tener un impacto positivo y significativo en el corto plazo, tanto en la parte fiscal como en la económica del problema.

En el lado fiscal, el costo del Plan de Salud del Gobierno es uno de los factores principales responsables del déficit presupuestario de Puerto Rico.⁴ Proveerle a Puerto Rico trato igual bajo los programas federales de salud, tales como Medicare, Medicaid, y el *Affordable Care Act* le proveería al Estado Libre Asociado un espacio fiscal que necesita, y atajaría una injusticia que durante mucho tiempo ha sido infligida sobre los puertorriqueños. Porque la realidad es que los trabajadores y patronos puertorriqueños pagan los mismos impuestos de nómina que los trabajadores y patronos de los Estados Unidos continentales, pero los beneficios que recibe Puerto Rico han sido racionados injustamente mediante legislación federal.⁵

En el lado de la ecuación relacionada al crecimiento económico, recomendamos extenderle a Puerto Rico el programa federal de Crédito por Ingreso Devengado o *Earned Income Tax Credit* (EITC). El EITC federal es el programa anti-pobreza más importante de los Estados Unidos. Estudios recientes demuestran también que incentiva el trabajo, promueve el ahorro, ayuda a las familias pobres a sobrellevar los golpes financieros inesperados, y fomenta un sentido de orientación hacia el futuro entre aquellos que lo reciben.⁶ La extensión de este programa a Puerto Rico le proveería un ingreso suplementario significativo a las familias trabajadores de la isla y estimularía la demanda agregada en el corto plazo.

Fuera de la jurisdicción de este Comité, un paquete abarcador de políticas federales pudiera incluir legislación para autorizar al gobierno de Puerto Rico a permitirle a sus agencias, instrumentalidades y municipios con problemas fiscales a radicar peticiones de bancarrota bajo el Capítulo 9 del Código de Quiebras de los Estados Unidos; eximir a Puerto Rico de las leyes de cabotaje (Acta Jones), que le requiere el uso de navíos de Estados Unidos, que son relativamente costosos, para el comercio entre Puerto Rico y los Estados Unidos; y

⁴ *Commonwealth of Puerto Rico Quarterly Report*, 7 de mayo de 2015, p. 20-21 y 37-40.

⁵ Ver United States Government Accountability Office, *U.S. Insular Areas: Multiple Factors Affect Federal Health Care Funding*, GAO-06-75, (Octubre 2005), y *Puerto Rico: Information on How Statehood Would Potentially Affect Selected Federal Programs and Revenue Sources*, GAO-14-31, (Marzo 2014).

⁶ Ver Bruce D. Meyer, "The Effects of the Earned Income Tax Credit and Recent Reforms" en *Tax Policy and the Economy*, Vol. 24, Jeffrey R. Brown, ed., (University of Chicago Press, 2010); Sara Sternberg Greene, *The Broken Safety Net: A Study of Earned Income Tax Credit Recipients and a Proposal for Repair*, New York University Law Review, Vol. 88, Núm. 2, Mayo 2013; V. Joseph Hotz, Charles H. Mullin, y John Karl Scholz, *Examining the Effect of the Earned Income Tax Credit on the Labor Market Participation of Families on Welfare*, NBER Working Paper 11968, (National Bureau of Economic Research: Cambridge, MA, 2006); y Chuck Marr, Chye-Ching Huang, y Arloc Sherman, *Earned Income Tax Credit Promotes Work, Encourages Children at School, Research Finds*, (Center on Budget and Policy Priorities: Washington, DC, 2014), entre otros.

aprobar legislación para modificar los límites extremadamente estrictos de ingresos y activos que se le aplican a los recipientes de ciertos programas de asistencia social.

Esta asistencia federal estaría condicionada a que Puerto Rico (1) aumente los ingresos que recibe por concepto de impuestos mejorando los esfuerzos de fiscalización y captación, eliminando preferencias fiscales poco efectivas del Código contributivo, y modernizando el sistema de impuestos sobre la propiedad; (2) tome medidas enérgicas contra la corrupción; (3) mejore significativamente su sistema de divulgación de información financiera que al momento es bizantino y tremendamente opaco; (4) reforme el sistema de permisos y licencias que resulta innecesariamente complicado y desalienta la innovación; (5) tome acción afirmativa para disminuir de forma concreta los costos de energía y otros costos de hacer negocio en la isla; y (6) mejore los estándares del sistema educativo.

Además de todo lo anterior, Puerto Rico necesita también reducir el peso de su deuda pública. Luego de años de depender de trucos contables, de complicadas transacciones financieras para posponer el vencimiento de su deuda, pagos de intereses capitalizados, y otros parchos caros para lograr liquidez, el Estado Libre Asociado ha admitido finalmente que su deuda es insostenible.

Aunque es cierto que la capacidad de Puerto Rico para repagar la deuda depende en última instancia del restablecimiento del crecimiento económico en la isla, no puede haber recuperación económica sin que la deuda sea sostenible. Esto, a su vez, no es posible sin que al menos parte de la deuda sea sometida a una reestructuración significativa.

De acuerdo a un informe reciente preparado por Carmen Reinhart and Christoph Trebesch, “el aplazamiento de los vencimientos a través a alivios al flujo de efectivo y la recalendarización de los vencimientos no facilita la recuperación económica en los países deudores. En casos de crisis prolongadas, el crecimiento se restablece solo después de que se logra una reducción profunda en la deuda, como por ejemplo, el que se logró con el plan Brady.”⁷

Al analizar 35 episodios de reducción de deuda en 30 países de ingresos medio y alto entre 1978 y 2010, estos investigadores encontraron (1) “que la reducción de la deuda soberana fue en promedio... 16% del PIB y 36% de la deuda externa” en ese periodo y (2) un aumento promedio de 11% en el ingreso per cápita durante los cinco años subsiguientes a la reducción significativa de la deuda”.

Estos concluyen que “las formas más suaves de resolución de la crisis, tales como la recalendarización de la deuda, moratorias temporeras en los pagos, y financiamientos interinos por lo general no fueron seguidos de mayor crecimiento económico o mejor evaluación crediticia. Estas herramientas fueron inefectivas en resolver crisis de

⁷ Carmen M. Reinhart y Christoph Trebesch, *Sovereign Debt Relief and Its Aftermath*, Faculty Research Working Paper Series, John F. Kennedy School of Government, RWP 15-028 (Junio 2015), p. 33.

endeudamiento que habían estado arrastrándose durante varios años”.⁸

Obviamente, el crecimiento económico no se restablece mágicamente después de obtener alivio a la deuda. El punto importante en el caso de Puerto Rico es que cualquier ahorro derivado de la reducción del servicio a la deuda debe ser usado para implementar una política industrial renovada, definida ampliamente, basada en políticas horizontales como las descritas arriba, para descubrir nuevas oportunidades sectoriales a través de procesos de diálogo y consulta con actores sociales clave en las esferas privada y cívica, y para “identificar efectos colaterales positivos, externalidades, y áreas donde la sociedad pudiera aprender más.”⁹

Este nuevo proceso de aprendizaje podría lograr: nueva inversión en Investigación y Desarrollo, aumentar la productividad, identificar nuevas áreas de ventajas competitivas para empresas puertorriqueñas, estimular mayor crecimiento económico y crear empleos de alta calidad, que al final es lo que logrará ponerle fin al estancamiento económico que sufre Puerto Rico. En el Centro para una Nueva Economía estamos trabajando con expertos de la Universidad de Columbia, la Universidad de Brown, MIT, y Brookings, entre varias otras instituciones, para desarrollar esta política industrial de largo plazo para Puerto Rico.

Finalmente, sería negligente de mi parte no levantar la interrogante de si Puerto Rico ha llegado al límite de lo que puede lograr para mejorar la calidad de vida de su gente dentro de las restricciones que le impone un estatus político subordinado. Al no ser ni un estado soberano ni un estado de la unión, Puerto Rico carece de la autoridad para negociar tratados internacionales; no tiene acceso a financiamiento de emergencia de instituciones multilaterales; carece de instrumentos para elaborar una política monetaria; tiene herramientas fiscales limitadas y representación nominal en el Congreso. Más aún, el Tribunal Supremo de Estados Unidos ha determinado que es constitucionalmente permisible que el Congreso discrimine contra Puerto Rico en la aplicación de programas federales mientras exista “una justificación racional” para hacerlo.

Puerto Rico entonces vive en un limbo permanente, en un estatus que resulta humillante para los puertorriqueños e indigno para los Estados Unidos. Decir que le toca a los puertorriqueños decidir su estatus, aunque cierto, es insuficiente, porque el Congreso de Estados Unidos tiene obligaciones morales y legales en relación a Puerto Rico que ha fallado en honrar. La falta de acción por parte del Congreso no solo apunta a una falta de voluntad vergonzosa, sino que también debilita la posición moral de Estados Unidos y su habilidad para utilizar su poder de persuasión en la arena internacional cuando reclama mejor trato

⁸ Id. en p. 34.

⁹ Joseph E. Stiglitz y Bruce C. Greenwald, *Creating a Learning Society: A New Approach to Growth, Development, and Social Progress*, (Columbia University Press: New York, 2014), p. 489.

para Hong Kong de parte de China, para los palestinos por parte de Israel, o para Grecia en la Eurozona.¹⁰

En este contexto, quisiera citar las declaraciones de un hombre extraordinario que hace pocos días vino a este edificio para dirigirse a una poco común sesión conjunta del Congreso. Inspirándose en una profunda cantera de sabiduría acumulada durante veinte siglos, dijo:

“La [responsabilidad] de ustedes como Miembros del Congreso, por medio de la actividad legislativa, consiste en hacer que este País crezca como Nación. Ustedes son el rostro de su pueblo, sus representantes. Y están llamados a defender y custodiar la dignidad de sus conciudadanos en la búsqueda constante y exigente del bien común, pues éste es el principal desvelo de la política. La sociedad política perdura si se plantea, como vocación, satisfacer las necesidades comunes favoreciendo el crecimiento de todos sus miembros, especialmente de los que están en situación de mayor vulnerabilidad o riesgo. La actividad legislativa siempre está basada en la atención al pueblo. A eso [ustedes] han sido invitados, llamados, convocados por las urnas.”¹¹

En conclusión, Señor Presidente, le agradezco una vez más a usted y al Comité la oportunidad de participar en esta importante discusión de política pública. Quedo a su disposición para contestar las preguntas que usted o los miembros del Comité tengan a bien hacerme.

¹⁰ Ver Joseph S. Nye, Jr., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, (Public Affairs: New York, 2005)

¹¹ Papa Francisco, *Texto del Mensaje del Papa ante el Congreso de Estados Unidos*, 24 de septiembre de 2015.