

MEMORANDO AL GOBERNADOR



Recomendaciones para la
administración entrante

Introducción

Después de una extensa jornada electoral, la labor gubernamental se reanuda con un nuevo gobernador del Partido Popular Democrático y con el Partido Nuevo Progresista ostentando una mayoría legislativa, tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado. El país, por tanto, confronta la realidad de un gobierno compartido por primera vez desde 1980, lo que podría dificultar la implementación de una política pública económica coherente.

A la misma vez, el gobierno entrante enfrenta una situación económica complicada. En primer lugar, Puerto Rico enfrenta una situación fiscal difícil, teniendo que utilizar \$550 millones de ingresos no recurrentes para cuadrar el presupuesto del año fiscal (AF) corriente.

En segundo término, la posición de nuestro socio comercial más importante, los Estados Unidos, se ha debilitado considerablemente en los últimos cuatro años. Aunque no cabe duda de que Estados Unidos sigue siendo el actor más importante en el tablero mundial, la realidad es que EU se ha sobre-comprometido en términos militares, enfrenta serios problemas financieros, está dividido políticamente y ha perdido el apoyo de muchos otros actores importantes a nivel internacional.

En último lugar, pero no por eso menos importante, la situación económica mundial refleja un alto grado de incertidumbre, siendo afectada por una gama de problemas, entre ellos los altos precios del petróleo, la debilidad del dólar y la inestabilidad política en el cercano oriente.

Dada esta situación, el Centro para la Nueva Economía (CNE), cumpliendo su función de centro de estudios no-partidista, ha preparado este documento para ayudar a los nuevos miembros del gobierno a identificar los asuntos más importantes para el desarrollo económico de Puerto Rico en el corto y mediano plazo. Por lo tanto, a continuación presentamos un breve resumen de los riesgos que afectan el panorama económico a corto plazo, seguido por una agenda de varios asuntos económicos que, en nuestra opinión, ameritan la atención inmediata del gobierno. Finalmente, proveemos varias recomendaciones de política pública para la consideración del nuevo gobierno.

I. Riesgos económicos a corto plazo

En el corto plazo, Puerto Rico enfrenta una situación seria con respecto a los precios del petróleo. La AEE utiliza petróleo como combustible para generar 77% de la electricidad en Puerto Rico. De mantenerse el precio por encima de \$40 el barril, se puede ver afectado negativamente el crecimiento económico de Puerto Rico. Algunos economistas estiman que la tasa de crecimiento real del PIB proyectada para el AF en curso se puede ver reducida de **2.7% a 2.2%**. Esto repercutiría negativamente, en primer lugar, en los recaudos de Hacienda, exacerbando así el déficit estructural con un

componente coyuntural producto de la reducción en la tasa de crecimiento del PIB. El aumento en los precios de la electricidad también resultaría en un aumento en los costos de producción en Puerto Rico, especialmente en el sector de manufactura.

El aumento en las tasas de interés constituye otro riesgo económico importante a corto plazo. La Reserva Federal ya ha anunciado que el balance entre los riesgos de la inflación de precios y el aumento en el desempleo se inclina más hacia un aumento en la inflación de precios, lo que indica que podemos esperar que la Reserva Federal aumente las tasas de interés a corto plazo durante el primer semestre del 2005.

La situación fiscal de Estados Unidos complica el panorama de las tasas de interés por dos razones. Primero, el déficit presupuestario federal, producto de un aumento en el gasto (principalmente de defensa) y de la reducción en las tasas impositivas sobre el ingreso, se proyecta en más de \$400 mil millones para el AF en curso. Esto significa que el gobierno de EU tendrá que acudir a los mercados de capital para levantar cantidades significativas de capital en competencia con el sector privado lo que puede resultar en un aumento en el precio del dinero (tasas de interés) a corto plazo. Por otro lado, el déficit comercial de EU ha generado una depreciación significativa del dólar con respecto al euro y al yen, lo que se puede traducir en un aumento en la presión inflacionaria ya que los productos importados, al debilitarse el dólar, aumentarían de precio y la demanda de la población de EU por estos tipos de productos parece no tener límite. Esta situación podría forzar a la Reserva Federal a aumentar las tasas más rápidamente de lo inicialmente proyectado.

En tercer lugar, la situación geopolítica es extremadamente incierta. Las operaciones militares en Afganistán e Irak han sido mucho más costosas, tanto en términos humanos como económicos, de lo originalmente proyectado. En Afganistán hay sectores aún bajo el dominio del Talibán e Irak se encuentra al borde de una guerra civil. Irán por su parte sigue empeñado en desarrollar tecnología nuclear, mientras que el régimen en Pakistán (que posee varias clases de armas nucleares) se torna cada vez más represivo. Al mismo tiempo, la monarquía en Arabia Saudita ha perdido el apoyo de muchos sectores en la sociedad y su estabilidad es precaria. Las negociaciones con Corea del Norte se han estancado y no parece que habrá mucho progreso en el 2005. Una crisis en cualquiera de estos países podría tener consecuencias negativas para el crecimiento económico mundial durante el año entrante.

Finalmente, tenemos el déficit que Puerto Rico ha venido arrastrando durante los últimos años. Las agencias clasificadoras de bonos, tanto Moody's como S&P, han dejado saber en términos meridianamente claros que esperan que Puerto Rico implemente una reforma fiscal que aumente los recaudos del gobierno del ELA ("*revenue enhancing tax reform*"). Entendemos que lo importante para las casas clasificadoras es que se elimine la brecha fiscal y que Puerto Rico tiene la discreción para determinar la manera de reducir dicha brecha, ya sea mediante un impuesto al consumo, la reforma del sistema de arbitrios, la eliminación de créditos, deducciones y exenciones superfluas,

la reducción del gasto gubernamental o mediante una combinación de todas las anteriores.

II. La agenda económica a corto plazo

Dado este panorama, ¿qué asuntos deben de estar al tope de la agenda económica del gobernador? A continuación presentamos una lista de cuatro asuntos que consideramos prioritarios:

I. Reforma fiscal – Es imperativo eliminar el déficit estructural. Aunque el gobierno de Puerto Rico no ha ofrecido una definición formal de este concepto, concordamos con Ramón Cao cuando este expresa que “por inferencia, se podría entender que el déficit estructural en el presupuesto gubernamental conlleva un estado de situación tal, en que las estructuras de ingresos y gastos gubernamentales generan resultados para los cuales resulta imposible diseñar un presupuesto balanceado bajo las estructuras existentes.” La solución lógica a este problema es reestructurar los sistemas que generan los ingresos y los gastos del gobierno. Por lo tanto, como punto de partida se deben considerar todas las opciones, tanto del lado de ingresos como del lado de los gastos, para lograr los siguientes objetivos:

- Financiamiento adecuado de la gestión del estado.
- Simplicidad, conveniencia y eficiencia en el cumplimiento contributivo y la administración del sistema tributario.
- Promoción de la eficiencia en la asignación de recursos en la economía.
- Fomentar la equidad social.

En términos de recaudos, la re-evaluación del sistema impositivo debe hacerse se manera integrada y no a base de cambios inconexos que desarticulen la integridad del sistema. Esto quiere decir que no se deben evaluar impuestos nuevos de una manera aislada sin analizar el impacto que puedan tener en el resto del sistema impositivo y en la economía real. También se deben considerar opciones que incentiven el trabajo, la inversión, el ahorro y la acumulación de activos como lo son conceder un crédito por ingreso devengado y un impuesto sobre el consumo.

Por el lado de los gastos, es necesario re-evaluar las prioridades gubernamentales a la luz de las realidades económicas actuales. Se deben considerar cambios estructurales en las agencias así como la eliminación y fusión de programas obsoletos o duplicados.

2. Seguimiento a proyectos de infraestructura – El gobierno entrante hereda una serie de proyectos de infraestructura de gran escala. Entre estos se encuentran: (a) el Puerto de las Américas, (b) el Centro de Convenciones, (c) la renovación del Aeropuerto Rafael Hernández, y (d) el Re-Desarrollo de

Roosevelt Roads. A corto plazo lo más importante es la ejecución de estos proyectos, terminarlos a tiempo y dentro de su presupuesto. Algunos de ellos, en especial el Puerto de Ponce y el Centro de Convenciones, necesitarán subsidios del Fondo General para operar. A mediano plazo, el reto es incorporar estos proyectos a un plan de desarrollo económico integral. Desafortunadamente, no se ha articulado una estrategia de desarrollo económico que hilvane y conecte estos proyectos de construcción con otros objetivos de desarrollo económico. La acumulación de capital físico (tanto natural como construido) es solamente uno de los factores que afectan la trayectoria potencial del nivel de producto bruto de una economía. Es necesario desarrollar paralelamente el capital humano, el capital de conocimiento incorporado a tecnologías y prácticas empresariales, y el capital institucional. Con respecto a este último, debemos notar que el DDEC no cuenta con los recursos institucionales necesarios para diseñar, y mucho menos para implantar, una estrategia de desarrollo económico a largo plazo.

3. **Re-estructuración de PRIDCO** – PRIDCO ha contratado un equipo de consultores externos para que diseñe una nueva estructura operativa y nuevos incentivos industriales. Es importante que las recomendaciones de este estudio se analicen con detenimiento y se implementen a la mayor brevedad ya que PRIDCO jugará un papel muy importante en: (a) proteger nuestra base industrial; (b) la atracción de inversión extranjera Puerto Rico (especialmente en el área de biotecnología), y (c) la implantación de la política pública con respecto al desarrollo del sector de ciencia y tecnología en Puerto Rico. Puerto Rico simplemente no puede competir contra Irlanda y Singapur utilizando instituciones e incentivos diseñados en la década de los 50.
4. **Agenda económica federal** – La agenda federal incluye varios asuntos económicos que requerirán la atención del gobernador entrante.
 - a. En primer lugar se encuentra la expiración del aumento en los arbitrios sobre el ron que le son reembolsados a Puerto Rico. Actualmente, Puerto Rico recibe \$13.25 por barril de ron, pero se contempla que dicho reembolso se reduzca a \$10.50 por barril a partir del 1 de enero de 2006. Dada nuestra situación fiscal, resulta imperativo posponer dicha reducción.
 - b. En segundo termino, es necesario proteger a las familias puertorriqueñas trabajadoras que cualifican para el *Child Tax Credit*. En el AF 2001, más de 150,000 familias solicitaron este crédito federal, recibiendo casi \$200,000,000 en reembolsos. La administración Bush ha expresado que re-considerará la aplicación de este crédito a Puerto Rico en el presupuesto que se presentará en febrero de 2005 ya que su aplicación actual a Puerto Rico produce resultados irracionales. Por ejemplo, una familia con ingresos de \$30,000 y dos niños no podría reclamar este crédito, mientras que una familia con ingresos de \$90,000 y tres niños si podría reclamar dicho crédito.

- c. En tercer lugar, es muy importante que Puerto Rico siga participando, directa o indirectamente, en las negociaciones de los pactos comerciales en este hemisferio, tanto para proteger nuestros intereses como para garantizar acceso a nuevos mercados a nuestros productores.
- d. Es de suma importancia darle seguimiento a las propuestas para recortar los beneficios de varios programas de transferencias federales, como lo son las becas Pell y los subsidios de vivienda de Sección 8. Muchos puertorriqueños, en su mayoría pobres, dependen de estos y otros programas federales para su educación y vivienda.
- e. Finalmente, es necesario darle seguimiento a los resultados de los estudios del GAO y del JCT, que serán factores decisivos al momento de determinar la necesidad de nuevos incentivos económicos federales para Puerto Rico.

III. Recomendaciones específicas de política pública

1. **Propuesta para sustituir el *Child Tax Credit* federal** – La administración Bush, como parte de sus esfuerzos para cuadrar el presupuesto federal, podría estar presentando una propuesta para eliminar la elegibilidad de los residentes de Puerto Rico para reclamar el crédito para familias con niños, conocido en inglés como el *Child Tax Credit*. CNE propone la siguiente alternativa para reducir el impacto negativo que podría tener esta iniciativa federal en las más de 150,000 familias que actualmente solicitan este crédito:
 - a. El gobierno federal eliminaría la aplicabilidad del Child Tax Credit a residentes de Puerto Rico.
 - b. La eliminación del crédito produciría ahorros de \$736 millones durante los próximos cuatro años. La mitad de estos ahorros serían transferidos al gobierno de Puerto Rico.
 - c. El gobierno de Puerto Rico parearía el dinero recibido del gobierno federal (aproximadamente \$90 millones anuales) en una proporción de 1:1 para establecer y financiar un crédito contributivo por ingreso devengado en Puerto Rico.
2. **Establecer un Crédito Contributivo por Ingreso Devengado** – De acuerdo con un estudio comisionado por CNE, el establecimiento de un programa de créditos contributivos por ingreso devengado en Puerto Rico resultaría en un aumento de 20,000 personas empleadas, beneficiando a 160,000 familias puertorriqueñas con aproximadamente 289,000 niños, la mayoría de los cuales viven en la pobreza. Este tipo de crédito fomenta el empleo, promueve la participación en la fuerza laboral y ayudaría contrarrestar los efectos potencialmente regresivos asociados con la implementación de nuevos impuestos al consumo. El crédito que sugerimos se le ofrecerá a familias que devenguen ingresos por concepto de trabajo, y fluctuaría entre \$586 para una familia con \$15,000 de ingresos hasta un máximo de \$1,500 para familias con

ingresos entre \$10,000 y \$12,000. El costo al erario de este crédito fluctuaría entre \$162 y \$183 millones anuales, dependiendo de la reacción de la fuerza laboral. Debemos notar que si se implementa este crédito en conjunto con la eliminación del Child Tax Credit que explicamos en el párrafo inmediatamente anterior, el costo para el erario puertorriqueño fluctuaría entre \$72 y \$93 millones anuales durante los primeros cuatro años del programa.

3. **Apoyo al empresario local** – El apoyo a la industria y el comercio local es una de las iniciativas más abarcadoras del programa del gobernador entrante. El desarrollo de este sector es vital para la sustentabilidad de nuestra economía a largo plazo. Para lograr esto es necesario implantar tres estrategias paralelamente:
 - a. La primera consiste en **incorporar** el sector informal al sector formal de la economía. Para esto es necesario facilitar la obtención de permisos, modernizar el marco jurídico y reglamentario, reducir la carga tributaria de las pequeñas empresas y proveer acceso al crédito.
 - b. La segunda estrategia consiste en la **modernización** de las pequeñas y medianas empresas que ya están en operación. Para esto es necesario implantar políticas que ayuden a estas empresas a: (a) obtener más y mejor acceso al crédito; (b) adquirir sistemas de información sofisticados; (c) mejorar su capacidad administrativa y gerencial; y (d) mercadear sus productos al exterior.
 - c. En tercer lugar, es necesario **densificar** la relación entre las multinacionales que operan en Puerto Rico y las compañías locales que estén en posición de venderle bienes y servicios a estas multinacionales. Para esto es necesario implantar medidas que: (a) fortalezcan los encadenamientos de la base exportadora; (b) fomenten la cooperación publico-privada en áreas específicas del sistema de innovación; (c) atraigan inversión extranjera de mejor calidad en materia de vínculos productivos y capacidades tecnológicas; y (d) que apoyen la expansión e internacionalización de las empresas locales.

Para implantar efectivamente estas estrategias será necesario revisar la estructura operacional de la Compañía de Comercio y Exportaciones y del Banco de Desarrollo Económico.

4. **Baby Bonds** – Los *Baby Bonds* son una nueva estrategia basada en el concepto del *Stakeholder Society*. Según exponen sus teóricos, una sociedad realmente equitativa les proveería a todos sus ciudadanos, a una edad temprana, un caudal inicial para aprovisionar su trayectoria económica. De esta manera, todos tendrían las mismas oportunidades de progresar. En el 2002, el gobierno de Tony Blair en Inglaterra estableció el programa nacionalmente. Desde septiembre del 2002, cada niño que nace en el Reino Unido se le asigna una cuenta de ahorro con £600. A la cuenta se le pueden hacer aportaciones y

cuando el dueño cumple 18 años, se le provee acceso al capital ahorrado. En Puerto Rico se podría implementar un programa similar a un costo de \$60 millones anuales. Este tipo de programa incentivaría el ahorro y promovería la acumulación de activos.

5. **Reenfocar los programas de beneficencia pública** – Actualmente, sobre un millón de residentes de Puerto Rico participan en programas de asistencia pública como TANF y PAN. Aunque dichas ayudas son indispensables para un gran segmento de la población de escasos recursos, estos esfuerzos han sido sumamente inefectivos en promover la autosuficiencia y erradicar la pobreza pues su norte es la provisión de ingresos y no el acervo de activos. En años recientes, diversos investigadores y académicos han expresado que la acumulación de activos y la bancarización son dos áreas prioritarias de cualquier esfuerzo de política pública que busque mejorar la condición de las personas económicamente desaventajadas.

Tomando en consideración estas recomendaciones entendemos que el Departamento de la Familia, al igual que otras dependencias que administran programas de beneficencia, deberían atemperar los reglamentos y políticas que rigen los programas en cuestión de tal manera que se potencien oportunidades para que las familias pobres y de escasos recursos puedan formar parte de las corrientes financieras formales y se inserten en procesos de acumulación de riquezas. Como también exponen los peritos, si estrategias y políticas que promueven la acumulación de activos, como la deducción de los intereses hipotecarios y la deducción de aportaciones a sistemas de retiro, han redundado en beneficios para la clase alta y media, ¿por qué no se desarrollan esquemas similares que rindan frutos para los más necesitados?

6. **Crear los andamiajes necesarios para solidificar la economía del conocimiento** – Para poder implementar un programa realizable enfocado en la economía del conocimiento, es imprescindible que comencemos con mejorar las bases institucionales que servirán de plataforma para futuros esfuerzos. En otras palabras, antes de convertirnos en una economía basada en el conocimiento que se nutre de la comercialización de productos y procesos locales innovadores tenemos que atender nuestras competencias en áreas como: la educación, las fuentes de financiamiento y capitalización, la calidad de vida y el clima empresarial, entre otros. En años pasados se ha hablado mucho sobre los *clusters*, la biotecnología y nanotecnología como estrategias y sectores de crecimiento pero en pocas ocasiones se han evaluado estas propuestas tomando en consideración nuestras ventajas competitivas, los mercados y tendencias internacionales, entre otros factores.

Entendemos podemos solidificar la economía del conocimiento localmente si (1) mejoramos nuestra capacidad de investigación científica y de comercialización de dichos esfuerzos; (2) aprovechamos nuestra relación con las grandes empresas farmacéuticas para eslabonar industrias locales y lograr que esos esfuerzos

redundan en la transferencia de conocimientos (3) exploramos las oportunidades de innovación en sectores e industrias exitosas localmente como la banca, la manufactura por contrato, las ventas al detal y los servicios, entre otros. Para poder comenzar estos cometidos será fundamental que se reconceptualize el rol de las instituciones de educación superior y que estas asuman una lógica emprendedora. Esto se traduce en: apoyar técnicas pedagógicas innovadores y programas de educación continua, mejorar las relaciones entre las instituciones y la comunidad exterior y otras actividades relacionadas para que se logre poner en marcha un proceso de comunicación y consulta constante entre la academia y las comunidades que componen los motores de la economía.