



MEPyD
MINISTERIO DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO

UNIDAD DE ESTUDIOS DE POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES DEL CARIBE

El Colapso del Modelo Económico de Puerto Rico

Santo Domingo, República Dominicana
Septiembre 2016

El documento refiere la crisis que enfrenta la economía de Puerto Rico, cuyo punto desencadenante manifiesta el incumplimiento de los compromisos de deuda pública, acumulada a partir del declive que ha ido experimentando la actividad económica por más de 20 años, como consecuencia del colapso del modelo de incentivo industrial que sustentó la aplicación de la sección 936 del código de Rentas Internas de los Estados Unidos.

EL COLAPSO DEL MODELO ECONÓMICO DE PUERTO RICO

ANTECEDENTES

El funcionamiento de la economía puertorriqueña se define en función de su condición de Estado Libre Asociado de Estados Unidos.

- a) Mercado común con Estados Unidos le otorga acceso comercial libre de aranceles.
- b) El dólar como moneda común que facilita los flujos financieros y el crédito comercial dentro del sistema bancario y financiero norteamericano.
- c) Recibe subsidios federales: desembolso de fondos del gobierno federal para programas del gobierno estatal, gasto de las agencias del gobierno federal en Puerto Rico, transferencias a individuos y prestaciones sociales, entre otros.
- d) Estatuto de paraíso fiscal para empresas transnacionales desde 1952 hasta 1996 y otras exenciones fiscales extraordinarias (triple exención de impuestos federales para bonos del gobierno de Puerto Rico).

El modelo del Estado Libre Asociado / Operación Manos a la Obra (ELA/OMO), sentó las bases de la industrialización y modernización de Puerto Rico entre 1948 y 1996. La aplicación en Puerto Rico de la **sección 936 del Código de Rentas Internas de los Estados Unidos**, permitió que las subsidiarias de corporaciones multinacionales estadounidenses que operaban en Puerto Rico repatriaran sus ganancias sin pagar la contribución federal sobre el ingreso de corporaciones. Además, el gobierno del ELA solo les imponía un impuesto de repatriación de un 10% sobre ganancias, que se reducía si las compañías invertían parte de las ganancias en bonos del Estado o las depositaba en instituciones bancarias locales. La implantación de la sección 936 fungió de incentivo industrial y financiero, favoreciendo el establecimiento de empresas farmacéuticas y electrónicas que obtuvieron significativas ganancias en sus operaciones; la banca crece sustantivamente, tanto de capital local como por la llegada de numerosos bancos extranjeros.

A mediados del siglo veinte, la economía de Puerto Rico inicia una transformación significativa, con un cambio gradual de producción intensiva en mano de obra, a una economía en capital de alta tecnología; de una estructura de base agrícola transita a una economía con predominio de los servicios y nivel de industrialización relativamente alto en comparación a los países del Caribe.

La evolución de la economía marca dos grandes etapas con tasas de crecimiento distintas; entre 1958 y 1970 observa un crecimiento promedio anual fue de 6.2%, considerablemente superior al crecimiento promedio anual del periodo 1970 al 2013, que se ubica en un 1.8%. (Junta de Planificación, 2013). El descenso del nivel de crecimiento que se genera a partir década de 1970 se atribuye al rompimiento de una burbuja inmobiliaria en la construcción y en las hipotecas en 1971, y al aumento del precio del petróleo en 1974. El impacto es paleado por el aumento de las transferencias gubernamentales en programas de ayuda social de los Estados Unidos: educación (1973), vivienda (1974) y alimentos (1975); y, la implementación de la Sección 936 del Código de Rentas Internas de EEUU en 1976.

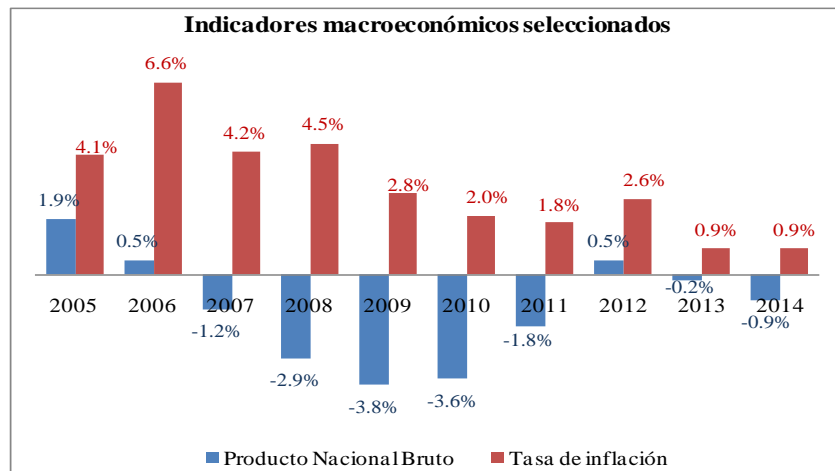
El crecimiento del PNB de Puerto Rico es afectado por las políticas de la Reserva Federal de EEUU para reducir la inflación, a partir del aumento de precio del petróleo -un 170%

1974, y vuelve a incrementarse a principios de la década de 1980 en un 67%. A mediados de la década de 1990 se elimina la Sección 936, y a principios del decenio del 2000, una segunda burbuja inmobiliaria explota. En el 2006 se implementa un nuevo sistema tributario y dos años después surge la crisis mundial del 2008.

CAIDA DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO (PNB)

El declive económico de Puerto Rico se inicia a partir de 1997, cuando se deroga la Sección 936 del CRI y se crea la Organización Mundial del Comercio (OMC), la economía pierde competitividad, por efecto de la liberalización comercial que elimina los regímenes de preferencias comerciales y subsidios fiscales, junto a los tratados de libre comercio del hemisferio americano. Con la reducción de los subsidios federales Puerto Rico pierde las ventajas competitivas que le permitían atraer inversiones en negocios transnacionales como las industrias farmacéuticas, productos electrónicos de consumo y otras manufacturas de mercado internacional.

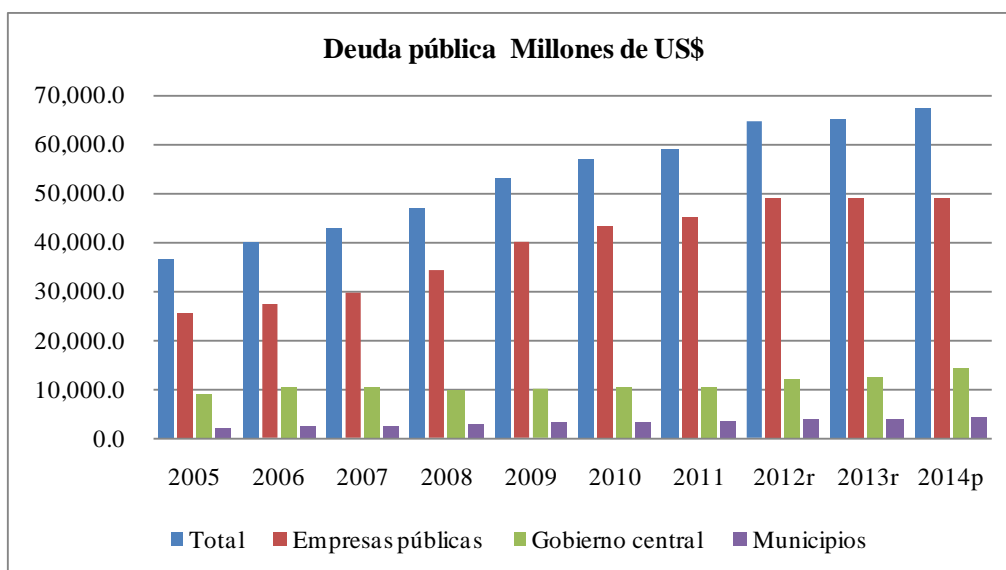
A partir del ingreso de China a la OMC 2001, los países que basaban parte de su competitividad económica en mano de obra barata y en los esquemas de zona franca, vieron afectadas sus inversiones. Puerto Rico no logró articular una estrategia efectiva de reposicionamiento y reinserción en la economía mundial, dado el escenario de igualdad de condiciones fiscales provistas por la sección 901 del CRI y niveles de eficiencia productiva de China, superior a los de las plantas puertorriqueñas, por operar con menores costos laborales e incentivos a la inversión extranjera.



Por el impacto de esos cambios Puerto Rico entra en crisis a partir de 2006. Después de décadas de crecimiento, registra tasas negativas, que se agudizan con el impacto de la crisis internacional de 2008-2009, cuando registra la mayor caída del PNB (-1.95%); mientras que entre 2009-2013 el PNB crece en promedio a una tasa negativa de 0.87%.

LA SITUACION DE LA DEUDA¹

El 29 de junio de 2015, el gobernador de Puerto Rico, Alejandro García Padilla, anuncia que la deuda del gobierno es impagable, la que asciende a \$72.5 mil millones de dólares y está en manos de inversionistas privados, sujeta a leyes federales y estatales. De 2006 a 2014, la deuda pública bruta de Puerto Rico aumenta un 83% al pasar de US\$39,933 millones a US\$67,272 millones, en un crecimiento promedio anual de 7%, y registrando la mayor tasa de crecimiento en 2009 (12.9%).



El desarrollo de grandes obras públicas tales como acueductos, tren urbano, el Coliseo de Puerto Rico, se financiaron en gran medida con la emisión de deuda de las corporaciones públicas. En el caso de los bonos del gobierno de Puerto Rico, están exentos del pago de impuestos locales, estatales y federales como en cualquier jurisdicción de Estados Unidos; esta triple exención hacía muy atractivos estos bonos a los inversionistas norteamericanos, especialmente fondos mutuos de pensiones estatales y privados.

La deuda pública de Puerto Rico se divide en deuda de las **empresas públicas**, del **gobierno central** y de los **municipios**, y al 2014 registra el comportamiento siguiente:

- La deuda de las **empresas públicas** representa el 72.5% del total de la deuda pública (US\$48,744 millones). El crecimiento promedio anual de la deuda fue de 7.6% entre 2006-2014 (levemente superior a la deuda pública total) y un crecimiento 91.1% de 2006 al 2014.
- La deuda del **gobierno central** se ubicó en US\$14,336 millones (con un crecimiento del 16.3% del 2013 al 2014) para una participación sobre la deuda total de 21.3%. Presenta la menor tasa de crecimiento con un 5.6% entre 2006-2014, con un crecimiento de 59%.

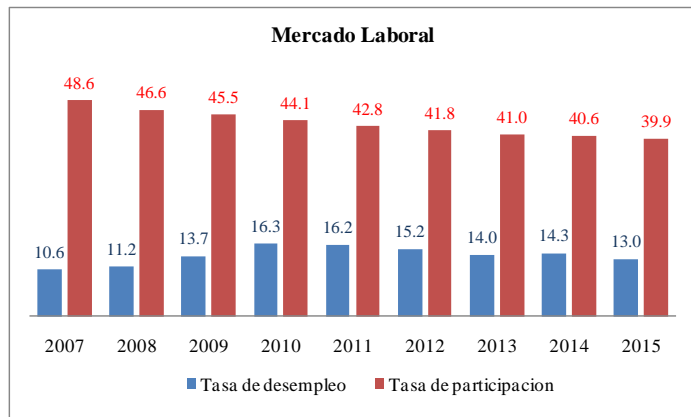
¹ Hace referencia a años fiscales de Puerto Rico, que van de julio a junio.

- La deuda de los **municipios**, que representa el 6.2% de la deuda total en ese año (US\$4,192 millones), tuvo el mayor crecimiento, 92.2% de 2006 a 2014, con un crecimiento anual promedio de 7.6%.

Al momento, el Gobierno encamina un proceso que busca renegociar y reestructurar la deuda, que se encuentra fragmentada en diversos emisores y tenedores de deuda. Después del anuncio de que la deuda es impagable, hecha por el Gobernador en junio, en el pasado mes de agosto, el Banco Gubernamental de Fomento no pagó algunos de las deudas con plazo vencido.

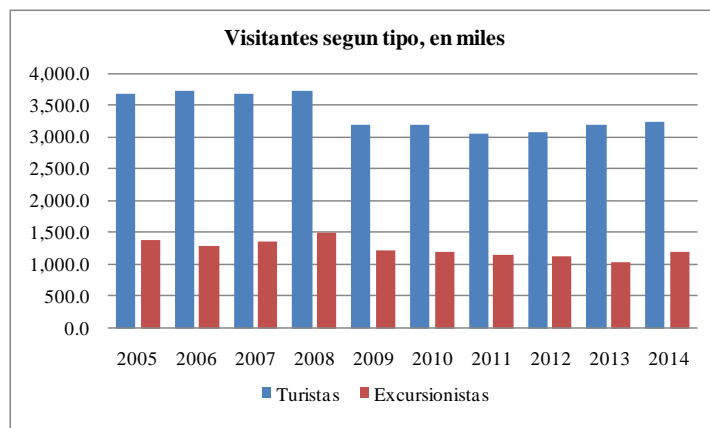
EL MERCADO LABORAL

La caída del crecimiento económico afecta el mercado de trabajo, y la tasa de desempleo, aunque se reduce levemente en los últimos 4 años, se encuentra a niveles superiores al 2007. La tasa de participación en Puerto Rico es la más baja del Caribe, y viene reduciéndose año a año, pasando de 48.6% en el 2007 a 39.9% en el 2014. Algunos sectores lo atribuyen a que los subsidios provenientes de los EEUU desincentivan a los individuos a la búsqueda de trabajo. Otros refieren la incompatibilidad de las capacidades de los recursos humanos y los requerimientos de las empresas.



TURISMO

La actividad del turismo también se ha visto afectado en mayor medida por las condiciones externas, por efectos de la crisis internacional de 2008, que redujo el gasto de ocio en los principales mercados del turismo de Puerto Rico, encabezado por los Estados Unidos. El gasto de visitantes en el 2014 fue inferior al gasto del 2008.



SECTOR EXTERNO

El comercio exterior de Puerto Rico ha tenido un desempeño variable entre 2006 y 2014. Por un lado, las exportaciones tuvieron un crecimiento promedio anual del 1.2% en ese periodo, aun cuando registraron tasas de crecimiento negativas en el 2007, 2009 y 2012.

Mientras, las importaciones mostraron un crecimiento promedio anual del 1.2%, con tasas de crecimiento negativas en el 2008, 2009, 2013 y 2014. El principal socio comercial de Puerto Rico es los Estados Unidos, hacia donde destina el 72% de las exportaciones e importa el 47.2% del total de las importaciones.

MEDIDAS ENCAMINADAS A RESOLVER LA CRISIS ECONÓMICA

Puerto Rico necesita implementar medidas para solucionar la crisis de la deuda en que se encuentra, de una manera rápida e integral. Para ello es necesario reestructurar la deuda, disminuir su carga y posponer los pagos.

Recientemente, el presidente de Estados Unidos, Barack Obama, firmó la Ley PROMESA (Puerto Rico Oversight Management and Economic Stability Act), con el objetivo de reestructurar la deuda pública de US\$ 72 mil millones. Esta Ley impone Junta Federal de Control Fiscal para asistir al Gobierno de Puerto Rico a reducir la carga de la deuda. Algunos sectores han denunciado que esta medida resta soberanía al gobierno local y que al no incluir a ningún representante de las autoridades electas de Puerto Rico, impone una junta de supervisión neocolonial.

Por su parte, las autoridades de Puerto Rico han anunciado un plan a cinco años para reestructurar la deuda, la que en principio prevé la reestructuración de aproximadamente \$ 47 mil millones de un total de \$ 72 mil millones en adeudos, asimismo propone un ambicioso paquete de cambios económicos, con un Plan de Ajuste Fiscal basado en los puntos siguientes:

1. **Estímulo al empleo y la participación laboral.**
 - a) Extender el periodo probatorio de un empleado a un año.
 - b) Cambiar la estructura de los programas de beneficencia para que no penalicen por trabajar.
 - c) Congelamiento del salario mínimo para los trabajadores menores de 25 años.
2. **Estabilización de la tarifa por energía.**
 - a) Completar el plan de reestructuración de la AEE.
 - b) Hacer más eficiente la estructura de la corporación pública.
 - c) Invertir más de \$2,000 millones en la infraestructura.
3. **Impuestos corporativos que permitan crecimiento.**
 - a) Establecer un sistema de impuestos corporativos que sea simple y bajo tanto para las empresas existentes como para las nuevas.
 - b) Extender el arbitrio a las empresas foráneas para estabilizar los ingresos del fondo general.
 - c) Eliminar créditos contributivos poco productivos y reducir o eliminar el Impuesto Alternativo Mínimo.
 - d) Solicitar al Congreso de EE.UU. que las empresas estadounidenses sean tratadas como domésticas en Puerto Rico.

4. **Reducir costos de hacer negocios.**
 - a) Centralizar y simplificar el sistema de permisos.
 - b) Modernizar el registro de la propiedad.
 - c) Solicitar al Congreso de EE.UU. que las leyes de cabotaje no apliquen a Puerto Rico.
 - d) Revisar las regulaciones de la transportación terrestre.

5. **Invertir en infraestructura.**

Utilizar alrededor de \$3,300 millones dentro de los próximos cinco años para mejorar la infraestructura (aérea, portuaria y terrestre) y acelerar la demanda agregada.

6. **Completar la transición a un IVA.** Se espera el sistema logre añadir sobre \$1,000 millones al fisco.
 - a) Expandir en octubre de 2015 el impuesto sobre las ventas y uso (IVU) a las transacciones entre negocios. Estas transacciones estarán sujetas a un tributo de 4%.
 - b) Completar en abril de 2016 el establecimiento del impuesto al valor añadido (IVA) que ya fue legislado y que implica un tributo de un 11.5% en cada transacción, incluyendo las que se dan entre negocios.

7. **Estabilizar la base tributaria corporativa.**
 - a) Extender por un periodo de cinco años el arbitrio de 4% que desde el 2011 pagan las empresas foráneas establecidas en Puerto Rico. Este tributo gira como un crédito en el pago de las contribuciones federales de las compañías foráneas.
 - b) Enmendar, después de consultar con las empresas, el Código de Rentas Internas para establecer un nuevo sistema de impuestos corporativos que sustituya el arbitrio que ahora mismo pagan las foráneas.

8. **Mejorar fiscalización a los contribuyentes.**
 - a) Mejorar los sistemas de información y proveer adiestramientos para que mejore la capacidad del Departamento de Hacienda en el cobro de las contribuciones.
 - b) Restringir el uso de amnistías contributivas y acuerdos especiales para mejorar la certeza en las proyecciones de ingresos en el gobierno.
 - c) Atender el problema del video lotería ilegal imponiendo gravámenes y regulando los juegos.

9. **Reducir los gastos operacionales.**
 - a) Extender hasta el 2022 la Ley 66 que congela nuevas contrataciones, las asignaciones presupuestarias por fórmulas, los costos de servicios, los incrementos salariales y los convenios colectivos.
 - b) Reducir los costos de nómina implementando una meta de reducción de plazas de 2% anual.

10. **Reducir los subsidios del gobierno.**
 - a) A partir del año fiscal 2018, reducir gradualmente los subsidios concedidos a los municipios por el gobierno central.

- b) Operar la Universidad de Puerto Rico de forma más costo efectivo mediante el pago de matrícula según los ingresos del alumno, eficiencias operacionales y maximizar el uso de los fondos federales.

11. Reducir el sistema de educación pública.

- a) Consolidar las escuelas públicas sobre la base de parámetros como la matrícula, la utilización del plantel y su ubicación para mejorar la cantidad de alumnos por maestro.
- b) Reducir la nómina del Departamento de Educación en un 2%.
- c) Considerar la posibilidad de vender activos, incluyendo bienes raíces, para financiar las ventanas de jubilación para los docentes y capitalizar grave déficit de financiación del Sistema de Retiro para Maestros.

12. Control de gastos del programa Mi Salud.

- a) Establecer una escala de pago a los proveedores de servicios basado en su desempeño.
- b) Implementar alianzas público privadas funcionales en los hospitales estatales (para servicios de facturación, mantenimiento y alimentación, entre otros servicios de apoyo), para traer mejores prácticas de clase, centralizar funciones y agilizar los procesos.
- c) Estandarizar los protocolos de salud y uniformar las tarifas.

13. Fomentar alianzas público privadas.

- a) Fusionar la Autoridad de Edificios Públicos y la Oficina para el Mejoramiento de las Escuelas Públicas. Evaluar la posible transferencia de operaciones de la Autoridad Metropolitana de Autobuses (AMA) a los municipios y otras transacciones potenciales con alianzas público privadas.
- b) Evaluar contrato de concesión, por un periodo mínimo de 5 años, para la operación y mantenimiento del servicio público de transporte marítimo.

14. Instalar nuevos sistemas contables.

Implementar un nuevo sistema de finanzas, contabilidad y nómina para unificar el mosaico de plataformas gubernamentales que existe actualmente y que afecta a la capacidad del gobierno para supervisar adecuadamente la situación fiscal. Se recomienda contratar un proveedor para desarrollar el sistema, cuya implementación requiere una inversión de entre \$25 millones y \$40 millones.

15. Centralizar las funciones de Hacienda.

- a) Establecer, mediante legislación, la centralización de las funciones de tesorería de agencias estatales y corporaciones públicas para mejorar el flujo de caja. Identificar los organismos que podrían ser parte de esta estructura centralizada.
- b) Construir la infraestructura necesaria para el seguimiento y la proyección de los flujos de efectivo.
- c) Promulgar legislación para crear la tesorería centralizada.

16. Mejorar sistema de toma de decisiones fiscales y económicas.

- a) Que el Instituto de Estadísticas y la Junta de Planificación elaboren un plan de trabajo a cinco años para fortalecer el sistema de estadísticas económicas y su análisis mediante la modernización de las cuentas nacionales.
- b) Consolidar las funciones no bancarias del Departamento de Hacienda, la Oficina de Gerencia y Presupuesto y el Banco Gubernamental de Fomento bajo un nuevo departamento.

17. Crear nuevas reglas presupuestarias.

- a) Requerir que el presupuesto incluya una proyección a cinco años de ingresos y gastos.
- b) Establecer que el presupuesto del ELA se base en una “proyección de ingresos” validada por terceros.
- c) Todas las órdenes de compra y contratos con proveedores estarán sujetos a la supervisión de la Oficina de Gerencia y Presupuesto.
- d) Crear un fondo especial que sólo se puede utilizar para pagar las cuentas del gobierno, incluyendo reintegros.



Lic. Isidoro Santana
Ministro

**Unidad de Estudios de Políticas Económicas y Sociales del
Caribe**

Directora General
Rosajilda Vélez

Coordinadores
Dolores Escovar
Roberto Verrier

Especialistas
Jordy Andújar
Marcelo Tavares

Analistas
Federico Castro
Dalma Hernández
Diandra Peña
Carlos Wazar

Asistente Administrativo
Sarah Caram