



### **Puerto Rico Desde Cero: Economía, Política y Derecho en la Encrucijada Actual**

Por: Manuel A. Martín Méndez

El pasado jueves, 21 de abril de 2016, el proyecto iINAS, adscrito al DEGI, invitó a la comunidad universitaria y a demás interesados a la conferencia titulada “Puerto Rico desde cero: Economía, política y derecho en la encrucijada actual.” Celebrada en el Anfiteatro #3 del Edificio Domingo Marrero Navarro (DMN), Facultad de Estudios Generales, la actividad marcó nuevamente otro esfuerzo en el recinto Ríopiedrense de estimular el dialogo informado sobre la precaria situación económica, fiscal y política que vive el país.

El panel compuesto por el Dr. Iyari Ríos González (del IRT y ECON UPR RP), el Dr. José Caraballo Cueto (Director del Centro de Investigación Censal de la UPR Cayey y del Departamento de Empresas) y Heriberto Martínez-Otero, estudiante de Derecho y quien terminó su maestría en economía, presentó mediante varias detalladas gráficas y cifras el comportamiento macroeconómico histórico de Puerto Rico durante el último siglo, pero muy en particular, el de la última década. La isla rural que una vez representó una bonanza agrícola de azúcar para la exportación en los años 30s y 40s, luego transformada en un paraíso fiscal industrializado que incentivó la manufactura de fármacos y equipos médicos durante los 80s y 90s, ahora oficialmente cumple una década de contracción económica severa e ininterrumpida desde el 2006 que ha propiciado el mayor éxodo de puertorriqueños al exterior en toda su historia. El nivel de producción actual de Puerto Rico, medido por el Producto Nacional Bruto, equivale al del año 1999. Es como si la economía no hubiera crecido desde que celebramos el nuevo milenio.

El colapso del modelo económico de Puerto Rico. Al grosor de la pérdida de unos 268,000 empleos desde entonces, mayormente en la manufactura, unánimemente atribuyeron los panelistas la derogación de la infame Sección 936 del Código de Rentas Internas (IRS) Federal, cuyos millonarios beneficios tributarios otorgados por legislación federal en la década del 70 a la industria farmacéutica en la isla luego expiraron en el 2006 por disposición del mismo Congreso, provocando la fuga masiva de este capital privado (FDI). A esta receta se le añade la gradual liberalización de las barreras comerciales trasnacionales que propiciaron los tratados de libre comercio que EEUU firmó, primero con México y Canadá en el 1992 (NAFTA), y luego con República Dominicana y varios países centroamericanos en el 2006 (CATFTA), Puerto Rico perdió su privilegiada relación comercial con EEUU, percatándose muy tarde de su falta de competitividad frente a un mundo globalizado que aquella relación exclusiva le hizo innecesario ver. En palabras del Dr. Caraballo, “si la carreta de Puerto Rico antes tenía dos caballos, ahora tiene uno.”



**Deficit financing.** Desde el 2000, la deuda pública ha aumentado de 60%, a más del 100% del PIB. Precisamente durante este punto de inflexión en la economía en el 2006, los recaudos del gobierno ya venían en descenso, desatando la primera señal de la crisis de liquidez del gobierno (entiéndase por su habilidad de satisfacer sus obligaciones o deudas por vencer en el corto plazo) manifestada en el cierre del gobierno central por dos semanas en Mayo 2006 que sirvió de pretexto para la imposición del primer *sales tax* en Puerto Rico, el IVU, en el 2007, y la creación del fondo especial y separado de estos recaudos COFINA. El panel precisó que la imposición de este impuesto en un periodo de contracción económica fue un factor agravante a la producción. Peor aún, en vez de utilizar los recaudos del IVU para sufragar el presupuesto actual, destinaron esta fuente de ingresos como garantía para el pago futuro de los bonos COFINA emitidos principalmente para financiar los gastos operacionales del gobierno, conocido como *déficit financing*, facilitando aún más la practica nefasta del gobierno de tomar prestado a largo plazo para pagar gastos recurrentes. Mientras, las principales corporaciones públicas del país como la Autoridad de Energía Eléctrica, la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, y la Autoridad de Carreteras, también ejercían la misma practica nefasta del *déficit financing* facilitada por la cualidad de *Triple Tax Exempt* (cualidad inherente a todos los bonos de Puerto Rico que los hace especialmente atractivo en el mercado municipal norteamericano para individuos de alto caudal por no tener que tributar sobre los rendimientos de estas inversiones en ninguna jurisdicción local, estatal, o federal en EEUU) y las históricamente bajas tasas de intereses prevalecientes en el mercado (por la política monetaria expansionista de la Reserva Federal empleada para contrarrestar el *shock* provocado por los atentados terroristas del 9/11), al punto que hoy día, la deuda de las corporaciones públicas representan la gran mayoría de la monumental deuda pública total que asciende a \$72b (más del doble de la deuda de NY, el Estado más endeudado con cinco veces la población de Puerto Rico). De esa deuda, \$14.7b es deuda constitucional y \$5.6b está garantizada por la entera fe y crédito del Estado Libre Asociado. El resto de los casi \$50b es deuda de las corporaciones públicas y los municipios. Y esto es sin contar la deuda del sistema de retiro del gobierno que ascendería el total sobre los \$100b. Además de las malas prácticas de administración y *déficit financing* de los pasados gobiernos, el panel también señaló el despilfarro, la corrupción política y la falta de transparencia en los procesos gubernamentales como factores que propiciaron este endeudamiento desmedido.

**Not all debt is created equal.** Es importante señalar que, por disposición de ley, estos bonos COFINA adquirieron rango constitucional, y al igual que los bonos de obligación general (GOs), podían emitirse en los mercados de capital a una tasa de interés atractiva dado la protección constitucional en Puerto Rico conferida a estos por la Sección 8, Artículo VI, priorizando el pago de interés y amortización de estos por encima de cualquier otra obligación del estado. Los curiosos en este tema pueden dirigirse a la historia de la Sección 2 de dicho Artículo de nuestra Constitución, que estipula el poder del estado para imponer contribuciones y contraer deudas;

dicha Sección, enmendada en 1961, contiene unos parámetros porcentuales que estipulan la proporción máxima de deuda sobre presupuesto que el estado legalmente puede contraer en un año fiscal. Esta llamada *deuda Constitucional* ha sido objeto de varios planteamientos jurídicos que cuestionan la legalidad de algunas emisiones de bonos de Puerto Rico conforme a esta Sección, y que, de ser declarada extra constitucional, sugieren no se tendría que pagar. Más aun, los juristas también han señalado discrepancias en el contenido de la Constitución entre sus versiones en inglés y español respecto a estas dos Secciones con graves implicaciones, haciendo la salvedad de que a la hora de un tribunal federal hacer una interpretación de nuestra constitución, utilizan la versión en inglés. Finalmente, en los 50 Estados las dependencias del estado, como municipios y corporaciones públicas, califican como deudores cuyas deudas podrían ser reestructuradas mediante el Capítulo 9 de Quiebras Federal. Mientras, Puerto Rico misteriosamente fue descalificado por una enmienda técnica al lenguaje de esta ley en 1984 de manera que ya no podría autorizar la quiebra de sus dependencias como lo hubiera podido hacer previo a esta enmienda del Congreso. Es decir, aunque los Estados per se, no son sujetos que se podrían acoger al Capítulo 9 de Quiebras para reestructurar sus deudas, la mayor parte de la deuda pública actual en PR se podría reestructurar si no fuera por esta caprichosa enmienda de ley sin rastro alguno de record legislativo. Mientras, el Tribunal Supremo de EEUU aún queda por determinar la validez constitucional de la Ley de Quiebra Criolla creada en 2015, impugnada por los principales acreedores de las corporaciones públicas de Puerto Rico por considerar el “campo ocupado” respecto a esta materia. Respecto a este punto controversial, el panel reconoció que Puerto Rico urge un alivio inmediato mediante una moratoria total o parcial del pago de la deuda, ya sea por mecanismo estatal, federal, o por negociaciones directamente con los acreedores, aunque este último siendo el medio más oneroso.

Aunque los acreedores de una gran parte de la deuda pública de Puerto Rico originalmente eran pensionistas norteamericanos y algunos locales, ahora los principales tenedores de la deuda son sofisticadas casas de inversión quienes le compraron estos títulos de deudas o pagarés del gobierno a 40-60 centavos por dólar a estos pensionistas ansiosos (que originalmente los compraron al dólar y materializaron sus pérdidas al venderlos a descuento sustancial), con la esperanza de cobrar el dólar completo, aprovechándose del estado de indefensión jurídica de Puerto Rico al que fue sometida luego de que misteriosamente le fuera privado su acceso al Capítulo 9 de Quiebras y sin mientras saber si podrá hacer valer su poder de razón de estado para efectuar la Ley de Quiebra Criolla. Respecto a quienes son los acreedores de Puerto Rico, los economistas recalcaron la necesidad de hacer una *auditoria* de la deuda pública para tener en cuenta quienes son, si son locales o no, y a qué precio en el mercado adquirieron los bonos, para tenerlo en cuenta a la hora de priorizar los pagos de deuda y/o reestructurar la deuda con un recorte al principal, tal como lo hizo Argentina en el 2005 en su proceso de reestructuración.



Los tres miembros de la Asociación Puertorriqueña de Economía Política (APEP), además de esbozar su análisis de causalidad respecto a la severa crisis de liquidez del gobierno que le impidió cumplir casi totalmente con los \$422m en obligaciones que vencieron el 1ro de Mayo, también debatieron acerca de las posibles consecuencias de la inminente Junta de Control Fiscal que actualmente contempla imponer el Congreso de EEUU a la isla invocando sus poderes plenarios para administrar sus territorios conferidos en la Sección 3, Artículo IV de la Constitución Federal. El rechazo de los economistas a esta junta según propuesta en sus borradores en la Cámara (HR4199) y Senado (S. 2381) Federal fue unánime por entender que en nada atendería las fallas estructurales de la económica insular y todo lo contrario, agudizaría la recesión con la imposición de medidas de austeridad fiscal únicamente dirigidas a balancear un presupuesto que pudiera pagar la monumental deuda, con inmunidad total, sin fiscalización alguna por el electorado, y por encima de las prerrogativas constitucionales del gobierno de Puerto Rico. Precisarón los economistas que la reducción en el salario mínimo para personas jóvenes a \$4.25/h propuesta por este borrador solo incentivaría la migración de esta población aún más por aumentar la brecha salarial con ciudades como San Francisco y Nueva York donde el salario mínimo sobrepasa los \$12/h y va en aumento.

Al igual que a muchos otros sectores del país que dependen de pagos y transferencias del gobierno, como los transportistas de escuelas públicas, y los proveedores de salud y educación especial, el panel precisó la crisis también amenaza en reducir drásticamente los recursos de la comunidad universitaria, por lo que esta ha reaccionado ansiosamente en los pasados meses con múltiples conferencias académicas, asambleas de estudiantes, tentativas de huelgas, e innumerables charlas de pasillo, todos en ánimo de darle frente a la crisis con propuestas de como mejor administrar el sistema universitario y la contratación gubernamental entre otras. El cuadro presupuestario para el año académico entrante vislumbra un déficit millonario aún en su mejor escenario.

Los economistas también señalaron que por primera vez en varios años Puerto Rico registró un aumento leve en la tasa de pobreza a 46%, mientras la desigualdad en la concentración de recursos va aumentando por la sorprendente proporción del PIB captado por las corporaciones extranjeras en la isla que luego repatrian sus ganancias. El patrón migratorio de jóvenes profesionales y educados es alarmante, catalizando una edad mediana de las más altas y una tasa de participación laboral, 39%, de las más bajas de las naciones industrializadas, siendo esto estructuralmente insostenible.

Para pelear esta crisis, el panel menciona la importancia de estabilizar las finanzas del gobierno, pero hay que ser juicioso con los recortes, pues aun con un presupuesto balanceado, la economía podría no crecer si se dejan fuera del presupuesto partidas claves para servir a la ciudadanía y estimular la economía. Dado el consenso unánime que Puerto Rico no puede servir



# UNIVERSITY OF PUERTO RICO BUSINESS LAW JOURNAL

---

el elevado nivel de endeudamiento, particularmente a la luz de que la economía no está creciendo, se debe declarar una moratoria inmediata, mientras se busca detener la Junta de Control Fiscal en el Congreso, promover el acceso al Capítulo 9 de Quiebras, eximir a Puerto Rico de las leyes de Cabotaje y otras leyes federales que encarecen nuestra economía, crear una ley de incentivos parecida a la 936, fomentar la producción local como la agricultura orgánica para exportación y los servicios como el turismo médico, y favorecer el consumo a empresas locales.