

**CONSEJO ASESOR  
DE  
RECONSTRUCCIÓN ECONÓMICA Y FISCAL**

**INFORME AL  
GOBERNADOR DE PUERTO RICO**

**sobre**

**RECONSTRUCCIÓN FISCAL**

**8 de enero de 2009**

## TABLA DE CONTENIDO

	<b><u>Página</u></b>
RESUMEN EJECUTIVO.....	iv
A. INTRODUCCIÓN.....	1
1. Nombramiento del Consejo.....	1
2. Informes del Consejo.....	1
3. Situación Fiscal.....	1
4. Objetivos del Consejo.....	2
5. Recomendaciones.....	3
6. Impacto de las Medidas.....	3
B. ENTORNO ECONÓMICO Y FINANCIERO.....	3
1. Situación Económica y Financiera Mundial.....	3
2. Situación Económica de Puerto Rico.....	4
3. Deuda Pública del Gobierno Central.....	5
4. Clasificación Crediticia.....	6
5. Impacto de una Reducción en la Clasificación Crediticia.....	6
6. Mercado de Bonos Municipales.....	7
7. Situación Financiera de las Principales Corporaciones Públicas.....	8
a. Autoridad de Carreteras y Transportación (ACT).....	8
b. Autoridad de los Puertos (AP).....	9
c. Autoridad de Edificios Públicos (AEP).....	9
d. Autoridad de Energía Eléctrica (AEE).....	9
e. Autoridad de Acueductos y Alcantarillados (AAA).....	9
8. Contingencias Financieras.....	9
C. DÉFICIT PRESUPUESTARIO Y ESTRUCTURAL.....	10
1. Trasfondo – Historial de Déficit Estructurales.....	10
2. Déficit Presupuestario Estimado para el 2008-2009.....	12
3. Estimados Presupuestarios para el Período 2009-10 a 2012-13.....	13
a. Estimado de ingresos.....	13
b. Estimado de gastos.....	14
c. Déficit estimado.....	14
D. SITUACIÓN FISCAL DE OTROS ESTADOS Y MEDIDAS ADOPTADAS.....	15
E. RECOMENDACIONES.....	17
1. Medidas para Aumentar Ingresos – Medidas Temporales.....	17
a. Moratoria de créditos contributivos.....	17
b. Sobretasa de 5% a las corporaciones.....	19
c. Sobretasa de contribuciones sobre ingreso para individuos.....	19
d. Cambios a las contribuciones sobre la propiedad inmueble.....	20
(i) Revisión de la exoneración de contribución sobre la propiedad inmueble residencial.....	20
(ii) Imposición de sobretasa de contribución.....	21
e. Arbitrio a las comunicaciones celulares.....	21

2.	Medidas para Aumentar Ingresos – Medidas Permanentes .....	22
a.	Arbitrio sobre la gasolina.....	22
b.	Impuesto sobre el petróleo crudo (crudita).....	22
c.	Arbitrio cigarrillos .....	24
d.	Arbitrio bebidas alcohólicas .....	24
e.	Cumplimiento voluntario y mejor fiscalización .....	24
f.	Mejor captación y fiscalización del IVU .....	25
g.	Eliminar la exención del IVU a las transacciones de reventa.....	26
h.	Retasación de propiedades inmuebles .....	27
i.	Autoimposición en el caso de las corporaciones .....	27
j.	Revisión de la contribución alternativa mínima .....	27
3.	Medidas para Reducir la Economía Informal y la Evasión Contributiva .....	27
4.	Medidas para Reducir Gastos – General.....	28
5.	Medidas para Reducir Gastos – Medidas Temporales.....	29
a.	Reducción de jornada.....	29
b.	Moratoria de la cláusula económica de los convenios colectivos.....	29
6.	Reducción de Gastos – Medidas Permanentes.....	29
a.	Congelación de contratación de empleados, prohibición de la creación de plazas nuevas, excepto en el caso de reubicación de personal, y eliminación de plazas vacantes .....	29
b.	Reducción de empleados transitorios, irregulares o de confianza .....	29
c.	Empleados contratados a partir del 1ero de julio de 2008 .....	30
d.	Sustitución de pago por días de enfermedad por tiempo compensatorio y, prospectivamente, eliminar la acumulación y liquidación de licencia por enfermedad en exceso de 90 días.....	30
e.	Medidas de austeridad para reducir 10% de gastos generales de funcionamiento de las agencias. ....	30
f.	Reorganización de la Rama Ejecutiva .....	31
g.	Reducción de asignación a la Legislatura.....	32
h.	Reducción de asignación a partidos políticos .....	33
i.	Revisión de la fórmula de asignación de: .....	33
(i)	Municipios.....	33
(ii)	Rama Judicial .....	33
j.	Exclusión de los ingresos producidos por las medidas impositivas aquí recomendadas de las asignaciones por fórmula .....	33
k.	Reducir el déficit de la Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico ("la Reforma") .....	34
6.	Medidas Financieras .....	39
a.	Reestructuración del servicio de la deuda.....	39
b.	Venta de los valores depositados en el Fondo de Desarrollo de Infraestructura .....	39
c.	Monetización Lotería.....	40
7.	Medidas de Alivio Contributivo .....	40
a.	Crédito al trabajo y bonificación a pensionados .....	40
b.	Reducción en tasas contributivas.....	40
8.	Medida de Estabilización Fiscal – Incrementar Utilización de COFINA.....	41
9.	Medidas Adicionales Potenciales .....	41
a.	Aumento en el IVU.....	41
b.	Dividendo del FSE.....	41

10. Pagos a Suplidores .....	42
11. Fondos Federales .....	42
12. Creación de Grupos de Trabajo .....	42

Apéndice A DESCRIPCIÓN DEL CONSEJO

Apéndice B TABLA DE ESTIMADOS DE INGRESOS Y GASTOS PARA LOS AÑOS FISCALES 2009 AL 2013

Apéndice C TABLA DE POSIBLE IMPACTO DE LAS MEDIDAS RECOMENDADAS

Apéndice D ARTICULO - "STATE BUDGET TROUBLES WORSEN," CENTER ON BUDGET AND POLICY PRIORITIES

## RESUMEN EJECUTIVO

### A. INTRODUCCIÓN

- Puerto Rico atraviesa por una de las peores crisis económicas y fiscales de su historia. La crisis económica y financiera mundial, la recesión económica local en los últimos 3 años, y la larga trayectoria de nuestro gobierno de incurrir gastos en exceso de ingresos y utilizar fondos no recurrentes o financiamientos para pagar gastos se han combinado para poner a nuestro gobierno en una situación crítica que requiere que el gobierno tome medidas severas e inmediatas para enfrentar la situación.
- Sólo hay tres maneras de resolver la brecha entre ingresos y gastos: aumentar los ingresos, reducir los gastos o financiar el déficit. Esta última está disponible de manera muy limitada, a consecuencia de la contracción en los mercados de valores, y sólo si viene acompañada de otras medidas conducentes a resolver el déficit mediante aumentos de ingreso y reducción de gastos. El pretender financiar el déficit indefinidamente y sin estar acompañado de estas otras medidas, resultaría en una degradación de la clasificación de crédito de nuestra deuda, lo que tendría repercusiones nefastas.
- Al elaborar sus recomendaciones, el Consejo ha perseguido los siguientes objetivos: lograr un presupuesto balanceado para el año fiscal 2011-12; reducir el coste del gobierno; aumentar los recursos recurrentes del Fondo General y lograr una reducción significativa en la evasión contributiva; y distribuir ampliamente el impacto de las medidas recomendadas, de tal manera que todos los ciudadanos, de una manera u otra, aporten a encaminar el gobierno hacia su salud fiscal.
- Reconocemos la dificultad de plantear medidas que conlleven un aumento en contribuciones o que representen reducción de empleo en el sector gubernamental, particularmente cuando estamos en el tercer año de recesión en la Isla. Reconocemos, además, la dificultad y el impacto social de cualquier medida que conlleve reducciones en cualquier beneficio social, como el programa de la tarjeta de salud. Sin embargo, estos ajustes son inevitables cuando tomamos en cuenta que cualquier programa que envuelva una reducción significativa de los ingresos de operar el gobierno tiene necesariamente que afectar el tamaño de la nómina del gobierno, ya que éste representa aproximadamente 70% del presupuesto, y el renglón de tarjeta de salud, el cual representa casi un 20% de los ingresos del gobierno y es un renglón que sigue está creciendo. Somos concientes también que estas medidas y su impacto macroeconómico tienen que ser evaluadas con mucho cuidado antes de ser implantadas. No obstante, estamos convencidos que, ante las circunstancias adversas de la economía global, es impostergable tomar medidas agresivas para que exista una probabilidad razonable de llegar a solventar el gobierno y restaurarle su salud fiscal. Esto es necesario para devolver al país a la senda de crecimiento económico.

## B. ENTORNO ECONÓMICO Y FINANCIERO

- La economía de Puerto Rico ha estado en recesión durante los últimos 3 años. Se espera que la recesión local continúe durante el año fiscal 2010 y que no habrá una recuperación hasta el año 2011, cuando el crecimiento proyectado es de 2.50%.
- La deuda pública de Puerto Rico ha crecido a un ritmo más acelerado que el crecimiento de la economía, alcanzando \$46,700 millones en el 2008. Una porción significativa de la deuda emitida a partir del 2001 ha sido para refinanciar el servicio de la deuda y pagar gastos operacionales y proyectos de poco impacto de desarrollo económico.
- La clasificación de los bonos de obligación general de Puerto Rico ha bajado significativamente durante los pasados ocho años, llegando a Baa3 por Moody's y BBB- por S&P, el nivel mínimo de grado de inversión. Una degradación adicional de tan sólo un grado, a Ba1 / BB+, en la clasificación crediticia de los bonos de obligación general colocaría a Puerto Rico por debajo de la categoría mínima de inversión. Esto reduciría dramáticamente el universo de inversionistas dispuestos a comprar los bonos de Puerto Rico e impediría la obtención de alivio temporero para restaurar nuestra economía, obligando al gobierno de Puerto Rico a tomar medidas más drásticas de inmediato.
- Los Estados Unidos, Europa y Japón entraron en una recesión en el 2008 que amenaza con ser la peor desde la Gran Depresión de los 1930s.
- Como resultado de la crisis financiera en los Estados Unidos, el volumen de emisiones de bonos municipales ha disminuido dramáticamente. Aquellas que se han podido llevar a cabo son de estados o jurisdicciones con clasificaciones crediticias muy superiores a la de Puerto Rico. El mercado para emisiones de instrumentos con la clasificación actual de Puerto Rico actualmente está totalmente cerrado.

## C. DÉFICIT PRESUPUESTARIO Y ESTRUCTURAL

- En años recientes, el gobierno central ha operado con un déficit estructural de aproximadamente \$1,000 millones, según las cifras oficiales. Este déficit ha sido cubierto por ingresos no recurrentes, como préstamos del BGF, emisiones de deuda, refinanciamiento de deuda y ventas de propiedades, entre otras.
- El presupuesto oficial para el año fiscal 2009 contemplaba ingresos de \$8,488 millones y gastos de \$9,484 millones. El déficit de aproximadamente \$1,000 millones se esperaba cubrir con una facilidad del Banco Gubernamental de Fomento pagadera de la venta de cuentas por cobrar del Secretario de Hacienda.
- El Consejo estima que el déficit real para el año fiscal 2009 es de aproximadamente \$3,200 millones. Los recaudos han estado aproximadamente \$685 millones por debajo de lo presupuestado como resultado de la situación recesional y los gastos han excedido el presupuesto por aproximadamente \$765 millones. La venta de

cuentas por cobrar del Secretario de Hacienda no se materializó, por lo que el gobierno central no podrá saldar por ahora el préstamo de \$1,000 millones del BGF. El gobierno tiene más de \$750 millones en cuentas por pagar a suplidores.

- Luego de analizar tendencias que impactarán tanto los ingresos como los gastos del gobierno, el Consejo estima que, de no tomarse medidas dramáticas, la brecha presupuestaria continuará en más de \$3,000 millones en los próximos cuatro años fiscales.
- Los ingresos continuarán sintiendo el impacto de la recesión o de un crecimiento económico muy leve, a la vez que fuentes importantes de ingreso para el fisco como lo son las contribuciones pagadas por las farmacéuticas y los ingresos por concepto de los arbitrios del ron se reducirán dramáticamente como resultado de la expiración de las patentes de medicamentos manufacturados en Puerto Rico y la relocalización de la producción de Captain Morgan fuera de Puerto Rico.
- De no tomar medidas para controlar los gastos, éstos crecerán a una tasa mayor que los ingresos principalmente por el impacto de la inflación, de aumentos en los convenios colectivos y de un déficit aún mayor en el área de salud.

#### D. SITUACIÓN FISCAL DE OTROS ESTADOS Y MEDIDAS ADOPTADAS

- Si bien la situación fiscal por la que atraviesa Puerto Rico no es única – 43 de los 50 estados en los Estados Unidos enfrentan o proyectan déficits presupuestarios en lo que resta del año fiscal 2008-09 y para el 2009-10 – en términos relativos, la gravedad del problema en Puerto Rico es mucho mayor. El déficit proyectado para el 2010 en Nueva York, el estado que actualmente se encuentra en la situación más precaria, es de un 22% de sus recaudos, comparado con un 39% para Puerto Rico. La posición relativa de Puerto Rico es aún peor si tomamos en consideración que las clasificaciones crediticias de los bonos de los otros estados están entre 5 y 9 niveles por encima de la de Puerto Rico
- Muchos estados ya han tomado medidas dramáticas para cerrar sus brechas presupuestarias, tales como imponer contribuciones adicionales, hacer recortes en las áreas de salud y educación, hacer reducciones en el número de empleados y/o en la jornada laboral y ajustes en la compensación y beneficios de empleados públicos.

#### E. RECOMENDACIONES

- La magnitud del déficit presupuestario y la falta de liquidez del gobierno de Puerto Rico requieren medidas inmediatas de impacto sustancial tanto para aumentar ingresos como para reducir gastos. Algunas de las recomendaciones del Consejo son medidas temporales para atender con urgencia el problema de falta de liquidez y flujo de caja del Fondo General. Las medidas permanentes tienen como objetivo resolver definitivamente el déficit estructural del gobierno.

- Medidas temporales para aumentar ingresos:
  - Moratoria de créditos contributivos: Recomendamos que se suspenda por 2 años la emisión de créditos contributivos mientras se evalúan los resultados de los mismos para determinar si verdaderamente la actividad económica generada amerita que se continúen otorgando dichos créditos. Recomendamos, además, que se deje sin efecto en estas leyes cualquier disposición que permita reclamar un crédito por pérdida si la actividad económica no es exitosa. Finalmente, recomendamos que el nuevo Secretario de Hacienda le dé prioridad a establecer con precisión el impacto fiscal de cada una de las leyes que conceden estos créditos y que se establezca como meta una reducción de al menos \$150 millones producto de la revisión de estas leyes.
  - Sobretasa de 5% a las corporaciones: Como medida de emergencia y de equidad para que todos los sectores contribuyan a solventar la crisis, recomendamos imponer una sobretasa de 5% a las corporaciones tributables.
  - Sobretasa de contribuciones sobre ingreso para individuos: Recomendamos la imposición de una sobretasa de 5% sobre la contribución sobre ingresos determinada por contribuyentes cuyo ingreso bruto ajustado exceda \$100,000, como una medida temporal para los años contributivos 2009, 2010 y 2011.
  - Revisión de la exoneración de contribución sobre la propiedad inmueble y la imposición de una sobretasa de la contribución: Recomendamos que se apruebe legislación que: (i) comenzando con el año fiscal 2009-2010, establezca un mecanismo de ajuste gradual al monto de la exoneración, de modo que la cantidad exonerada disminuya \$1 por cada \$1 por el que el valor tasado de la propiedad exceda la base de \$15,000, e (ii) imponga una contribución estatal igual a la tasa contributiva que impone el municipio sobre el valor de la propiedad para la cual se pierde la exoneración (las tasas contributivas aplicables para el año fiscal 2007-2008 oscilaban entre 7.80% y 10.23%). Recomendamos, además, la imposición de una sobretasa de contribución estatal igual al 100% del monto de la contribución sobre la propiedad pagada por razón del ajuste gradual a la exoneración descrito anteriormente, cuya sobretasa estaría en vigor para los años 2009-2010 y 2010-2011 e ingresaría al Fondo General.
  - Arbitrio a las comunicaciones celulares: Recomendamos la imposición de un arbitrio especial de 1 centavo por minuto de comunicación de voz por medio de teléfonos celulares. Esta medida no aplicará a comunicación de data o texto y recomendamos esté vigente hasta el año fiscal 2012.

- Medidas permanentes para aumentar ingresos:
  - Aumento al arbitrio de la gasolina: Recomendamos aumentar el impuesto de \$0.16 a \$0.40 por galón y que el ingreso adicional permanezca en el Fondo General para ayudar a reducir el déficit estructural.
  - Aumento en el impuesto sobre el petróleo crudo (crudita): Recomendamos fijar la tasa en \$6.00 por barril para restaurarla a los niveles del 1999 y así contrarrestar la reducción en los recaudos de este impuesto en años recientes. Proponemos que el aumento en recaudos por el alza del impuesto permanezca en la Autoridad de Carreteras, pero que se destine exclusivamente a sufragar las pérdidas operacionales del Tren Urbano.
  - Arbitrio cigarrillos: Recomendamos un aumento de cincuenta centavos por paquete en el arbitrio sobre cigarrillos. Este incremento, además de allegar fondos adicionales al fisco en el corto plazo, tendría un efecto beneficioso a mediano y largo plazo en la salud de la población.
  - Arbitrio bebidas alcohólicas: Recomendamos un aumento en los arbitrios de espíritus destilados, cervezas y vino.
  - Cumplimiento voluntario y mejor fiscalización: Recomendamos establecer un programa de cumplimiento voluntario por el contribuyente, que puede incluir tributar ingresos no reportados, así como el IVU, la contribución sobre ingresos, contribuciones patronales y cualquier deuda tasada bajo el cual se le permitiría al contribuyente ponerse al día en su obligación contributiva sin tener que pagar intereses y penalidades. Una vez se complete esta primera fase de cumplimiento voluntario, el Departamento de Hacienda debe encaminar un programa intenso y sostenido de auditorias utilizando los mecanismos existentes.
  - Mejor captación y fiscalización del IVU: Recomendamos simplificar el sistema del IVU a través de una verdadera uniformidad del mismo. En segundo lugar, recomendamos centralizar la administración y cobro del impuesto para facilitar el proceso de auditoria y fiscalización, de modo que se logre una mayor captación de las transacciones. Tercero, recomendamos revisar las reglas de depósito del IVU para equipararlas a las relativas a depósito sobre retención de salarios, acelerando así el recibo de fondos a las cuentas del Secretario de Hacienda. Finalmente, para evitar el uso indebido del certificado de exención para la reventa de artículos, recomendamos sustituir la exención existente por un crédito igual al IVU pagado por el revendedor contra el IVU a depositar por éste.
  - Retasación de propiedades inmuebles: Recomendamos que se ajusten y actualicen los valores de las propiedades prospectivamente para llevar las mismas a los valores actuales y que esto venga acompañado de una reducción

en las tasas contributivas. El aumento en recaudos ingresaría al Fondo General.

- Autoimposición en el caso de las corporaciones: Muchas corporaciones, sobre todo manufactureras – particularmente en la industria farmacéutica – que han expandido operaciones en Puerto Rico a través de los años no tienen todas sus propiedades inmuebles tasadas. Recomendamos que se les permita a éstas autoimponer la contribución sobre la propiedad inmueble en base al valor en los libros de la propiedad. Los recaudos que esto produciría irían a los municipios.
- Revisión de la contribución alternativa mínima: Recomendamos incluir en el ingreso sujeto a contribución alternativa mínima todas las partidas de ingreso (excepto intereses sobre obligaciones del ELA y del gobierno federal e ingresos exentos por concepto de lesión, incapacidad o herencia) de modo que se garantice que todo el ingreso tribute a una tasa mínima de 20%. Recomendamos, además, prohibir el uso de créditos contributivos para pagar la contribución alternativa mínima.
- 
- Medidas temporales para reducir gastos:
  - Reducción de jornada: Luego de recibir el insumo de varios grupos, y concientes del impacto que esto tendría para los sobre 80,000 empleados afectados, entendemos que lo apropiado en este momento es no incluir esta medida en las recomendaciones finales del Consejo. Entendemos, no obstante, que podría considerarse una reducción de jornada como medida temporal a fin de proteger los empleos en una agencia o grupo de agencias donde se esté llevando a cabo una consolidación de funciones.
  - Moratoria de cláusulas económicas de convenios colectivos: Recomendamos que se implante una moratoria de dos años a los aumentos por las cláusulas económicas de los convenios, posponiéndolas para comenzar en el año fiscal 2011/12.
- Medidas permanentes para reducir gastos:
  - Congelación de contratación de empleados, prohibición de la creación de plazas nuevas, excepto en el caso de reubicación de personal, y eliminación de plazas vacantes: Recomendamos no crear plazas nuevas y no reemplazar empleados que renuncien, se retiren o cesen su empleo.
  - Reducción de empleados transitorios, irregulares o de confianza: Recomendamos que se elimine 33% de las plazas totales de empleados transitorios, irregulares o de confianza.

- Empleados contratados después del 1ero de julio de 2008: Recomendamos que se eliminen todas las plazas de aquellos empleados nuevos que se emplearon a partir del 1 de julio de 2008.
- Eliminación de pago en efectivo por días de enfermedad y vacaciones en exceso del acumulado: Recomendamos que, como medida transitoria para aliviar la situación de caja del gobierno, el balance de licencia por enfermedad acumulado a diciembre de 2008 se liquide mediante tiempo compensatorio, en lugar de ser pagado en efectivo. Para años subsiguientes, recomendamos que se adopte legislación para eliminar la acumulación y liquidación de licencia por enfermedad en exceso de 90 días y vacaciones en exceso de 60 días.
- Medidas de austeridad para reducir 10% de gastos generales de funcionamiento de las agencias: Recomendamos que, en lo que se pueda analizar e implantar la reorganización de la Rama Ejecutiva, toda agencia genere ahorros de no menos del 10% de su presupuesto de gastos generales de funcionamiento para el segundo semestre de 2009 y se mantenga dicho ahorro en años subsiguientes.
- Reorganización de la Rama Ejecutiva: Recomendamos la consolidación de ciertas agencias para lograr un ahorro de al menos 10%. Recomendamos, además, que la Oficina de Gerencia y Presupuesto comience inmediatamente un revisión de todos los programas del gobierno (“zero-base budgeting”) para poder revisar si estos programas cumplen con sus objetivos y son un uso prudente de los recursos del pueblo de Puerto Rico.
- Reducción de asignación a la Legislatura: Recomendamos que, al igual que las agencias del gobierno central, la Asamblea Legislativa implante medidas de austeridad y realice un ahorro de por lo menos 10% de sus gastos.
- Reducción de asignación a los partidos políticos: Recomendamos la eliminación de los dineros destinados al Fondo Electoral y al Fondo de Pareo durante el año eleccionario, lo que podría ahorrar al fisco hasta \$28 millones de dólares. Debe, además, reevaluarse la deseabilidad de que el gobierno contribuya el sostenimiento anual de los partidos políticos en Puerto Rico.
- Reducción de la asignación a los municipios: Considerando la urgencia de la crisis financiera del Fondo General y reconociendo la mayor capacidad financiera de los municipios luego de la imposición del IVU, recomendamos que se elimine la participación de los municipios en los ingresos de la Lotería y se reduzca la aportación del Fondo General, comenzando el año fiscal 2009-2010, de 2.5% a 1.25%
- Reducir el déficit de la Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico: Recomendamos la creación de una comisión de trabajo o consejo asesor de salud pública con el peritaje apropiado para lograr las mayores eficiencias posibles en el plazo de 6 a 12 meses, además de perseguir cambios

estructurales significativos en el plazo de 18 a 24 meses. Respondiendo a la realidad fiscal actual y anticipada del Fondo General, y ausente aumentos significativos a los fondos federales dirigidos al programa de salud, recomendamos que las aportaciones hechas por el Fondo General para el financiamiento de la salud se limiten a no más de cierto por ciento de los ingresos recurrentes del Fondo General (20% hasta el año fiscal 2011 y 18% en años subsiguientes).

- Medidas financieras:
  - Reestructuración del servicio de deuda: Reconociendo las limitaciones actuales del mercado, recomendamos estudiar la posibilidad de refinanciar bonos que vencen en los años fiscales 2009 y 2010 para generar alivio temporero en el servicio de la deuda durante el período de ajuste fiscal.
  - Venta de los valores depositados en el Fondo de Desarrollo de Infraestructura: Recomendamos que se vendan los valores depositados en la Cuenta Corpus del Fondo de Desarrollo de Infraestructura y se utilice el producto de dicha venta para pagar los bonos que dichos valores respaldan, depositar \$300 millones en la Cuenta Corpus e invertir dichos fondos en un contrato de inversión con el BGF, de tal manera que dicho principal crezca hasta \$1,000 millones para el año 2040 y utilizar el sobrante neto de cualquier costo relacionado a esta operación para cubrir gastos operacionales del gobierno del 2008-09 y capitalizar al Banco Gubernamental de Fomento.
  - Monetización de la Lotería: Recomendamos la monetización de ingresos futuros de la Lotería mediante la pignoración de ingresos adicionales a devengarse sobre juegos nuevos, tales como juegos “instantáneos”.
  - COFINA: Recomendamos la asignación de 1% adicional del IVU a COFINA para emitir bonos que permitan refinanciar la mayor parte del remanente de deuda extraconstitucional, liberando así capacidad prestataria del Banco Gubernamental de Fomento (BGF), financiar a largo plazo el déficit presupuestario del año fiscal 2009, y sufragar un programa de reconstrucción económica.
- El Consejo reconoce la importancia de poner al gobierno en posición de pagar al menos \$750 millones de las deudas atrasadas a suplidores y organizaciones sin fines de lucro que prestan servicios al gobierno. Por tanto, recomendamos que se hagan estos pagos utilizando los fondos provenientes de las medidas de financiamiento que se han recomendado.
- Recomendamos que el gobierno dirija esfuerzos encaminados a obtener una participación equitativa dentro del programa de medidas federales que será impulsado próximamente por la Administración Obama. En estos momentos es imposible determinar a cuánto ascendería esa ayuda no recurrente ni cuándo se recibiría. No obstante que se reciba ayuda federal, es vital que se comience a atacar el déficit

estructural con las medidas de aumento de ingresos y control de gastos aquí sugeridas para devolverle la salud fiscal al gobierno central.

- Recomendamos que el Gobernador adopte una estructura de grupos de trabajo (“task forces”) o juntas asesoras en temas medulares para apoyar la implantación de las medidas. Estas estarán compuestas por asesores y profesionales externos al gobierno, en carácter voluntario, trabajando en equipo con personas clave de las agencias pertinentes asignadas. Deberán contar con el peritaje técnico necesario entre sus miembros, y sus gestiones deberán ser apoyadas por personal del gobierno, o consultores, que provean la capacidad analítica y de “project management” esencial a lograr lo perseguido, cumpliendo con los presupuestos y calendarización de las etapas de trabajo.

## **A. INTRODUCCIÓN**

### **1. Nombramiento del Consejo.**

A los seis días de haberse celebrado los comicios electorales, el entonces Gobernador-electo de Puerto Rico, Lcdo. Luis G. Fortuño, nombró el Consejo Asesor de Reconstrucción Económica y Fiscal (el “Consejo”) y le encomendó que: primero, evaluara la grave situación fiscal por la cual atraviesa el Gobierno de Puerto Rico y presentara en o antes del 15 de diciembre de 2008 sus recomendaciones sobre las medidas que se deben tomar a corto plazo para atender dicha situación; segundo, presentara sus recomendaciones sobre la utilización de Alianzas Público-Privadas como una herramienta para estimular la economía de Puerto Rico, crear empleos y fortalecer la inversión en infraestructura; y, tercero, presentara sus recomendaciones sobre las medidas que se deben tomar a corto, mediano y largo plazo para fortalecer y reconstruir la economía de Puerto Rico. El Apéndice A de este Informe contiene una descripción del Consejo.

### **2. Informes del Consejo.**

El 19 de diciembre de 2008, el Consejo le entregó al Gobernador-electo su Informe Preliminar sobre Reconstrucción Fiscal, en el cual presentaba la situación fiscal del gobierno central para el año fiscal 2008-09 y sus estimados de la situación fiscal para los próximos cuatro años. Los hallazgos presentados en ese Informe Preliminar están incluidos en las Secciones B, C y D de este Informe. En dicha fecha, el Consejo también presentó su Informe sobre Alianzas Público-Privadas.

A solicitud del Gobernador-electo, el Consejo pospuso la presentación de sus recomendaciones sobre las medidas que se deben tomar a corto y mediano plazo para atender la situación fiscal y dedicó las tres semanas siguientes a compartir sus hallazgos de la situación fiscal con distintos sectores de la comunidad puertorriqueña y recibir el insumo de estos grupos sobre las medidas que ellos recomendarían. Los grupos consultados incluyen a los sindicatos que representan los empleados del sector gubernamental, las asociaciones que representan al sector empresarial, economistas y entidades sin fines de lucro.

El Consejo ha evaluado las recomendaciones recibidas de los distintos sectores consultados, muchas de las cuales ya formaban parte de las recomendaciones que preliminarmente había elaborado el Consejo y ha incorporado como parte de este Informe aquellas otras recomendaciones que el Consejo entiende son cónsonas con los principios de equidad y otros objetivos que persigue el Consejo (ver la Sección 4 de esta Introducción).

Habiendo cumplido con las primeras dos encomiendas del Gobernador, el Consejo habrá de dirigir sus esfuerzos a evaluar la situación de la economía de Puerto Rico y presentar sus recomendaciones de cómo fortalecer y reconstruir la economía.

### **3. Situación Fiscal.**

El Apéndice B contiene una tabla que recoge la información que obtuvo el Consejo relacionada a los ingresos y gastos del gobierno central para el año fiscal corriente y la proyección que ha hecho el Consejo de los ingresos y gastos de los próximos cuatro años,

asumiendo un escenario donde no se toman medidas de reconstrucción fiscal. Es importante puntualizar que, debido a limitaciones de tiempo y el alcance y confiabilidad de la data a la cual el Consejo tuvo acceso, las proyecciones de ingresos y gastos representan el mejor estimado del Consejo basado en la data disponible.

Es innegable que Puerto Rico atraviesa por una de las peores crisis económicas y fiscales de su historia. La crisis económica y financiera mundial, la recesión económica local en los últimos tres años, y la larga trayectoria de nuestro gobierno de incurrir gastos en exceso de ingresos y utilizar fondos no recurrentes o financiamientos para pagar gastos recurrentes (remedio extraordinario que ya no está disponible) se han combinado para poner a nuestro gobierno en una situación crítica que requiere que el gobierno tome medidas severas e inmediatas para enfrentar la situación. Estamos ante una situación donde los gastos recurrentes exceden los ingresos recurrentes por cerca de 40% y que continuarán haciéndolo por varios años más si no se toman medidas severas.

Sólo hay tres maneras de resolver la brecha entre ingresos y gastos: aumentar los ingresos, reducir los gastos o financiar el déficit. Esta última está disponible de manera muy limitada, a consecuencia de la contracción en los mercados de valores, y sólo si viene acompañada de otras medidas conducentes a resolver el déficit mediante aumentos de ingreso y reducción de gastos. El pretender financiar el déficit indefinidamente y sin estar acompañado de estas otras medidas, resultaría en una degradación de la clasificación de crédito de nuestra deuda, lo que tendría repercusiones nefastas. Además, la situación actual de los mercados financieros y la pobre clasificación crediticia que tienen nuestros bonos limitan el uso de esta alternativa. Por tanto, es inevitable que se tomen medidas significativas para aumentar los ingresos y reducir los gastos lo antes posible. Éstas son medidas similares a las que están tomando todos los gobiernos estatales que enfrentan problemas similares. Al mismo tiempo, tenemos que dirigir nuestros esfuerzos hacia identificar otras medidas de corto, mediano y largo plazo que permitan el crecimiento del sector privado y estimulen nuestra economía.

#### **4. Objetivos del Consejo.**

Al elaborar sus recomendaciones, el Consejo ha perseguido los siguientes objetivos:

- Primero, lograr un presupuesto balanceado para el año fiscal 2011-12.
- Segundo, reducir el coste del gobierno. El déficit estructural que ha marcado los presupuestos de la pasada década hace evidente que nuestra economía no puede sostener el nivel de gasto público actual.
- Tercero, aumentar los recursos recurrentes del Fondo General y lograr una reducción significativa en la evasión contributiva para que todos los ciudadanos compartan equitativamente la carga contributiva. Aumentar la base contributiva a través de una fiscalización más efectiva debe ser una prioridad del gobierno.
- Cuarto, distribuir ampliamente el impacto de las medidas recomendadas, de tal manera que todos los ciudadanos, de una manera u otra, aporten a encaminar el gobierno hacia su salud fiscal.

## **5. Recomendaciones.**

La tabla en el Apéndice C presenta las medidas que el Consejo entiende se deben considerar con los objetivos de aumentos de ingresos y reducciones de gastos que el Consejo considera necesarios para la restauración de la salud fiscal del gobierno. Los números en esta tabla deben ser verificados por la administración entrante con la información que posee cada agencia gubernamental. Recomendamos que la nueva administración utilice esta tabla como guía para elaborar su plan de trabajo de cuatro años, dirigido a recuperar la salud fiscal de nuestro gobierno y la calidad crediticia de los bonos de Puerto Rico. También recomendamos que la nueva administración realice un estudio del impacto macroeconómico de las medidas recomendadas e integre ese análisis en su evaluación de las mismas.

## **6. Impacto de las Medidas.**

Reconocemos la dificultad de plantear medidas que conlleven un aumento en contribuciones o que representen reducción de empleo en el sector gubernamental, particularmente cuando estamos en el tercer año de recesión en la Isla. Reconocemos, además, la dificultad y el impacto social de cualquier medida que conlleve terminación de empleos o reducciones en cualquier beneficio social, como el programa de la tarjeta de salud. Sin embargo, estos ajustes son inevitables cuando tomamos en cuenta que cualquier programa que envuelva una reducción significativa del costo de operar el gobierno tiene necesariamente que afectar el tamaño de la nómina del gobierno, ya que éste representa aproximadamente 70% del presupuesto, y el renglón de tarjeta de salud, el cual representa casi un 20% de los ingresos del gobierno y es un renglón que sigue creciendo. Somos concientes también que estas medidas y su impacto macroeconómico tienen que ser evaluadas con mucho cuidado antes de ser implantadas. No obstante, estamos convencidos que, ante las circunstancias adversas de la economía global, es impostergable tomar medidas agresivas de inmediato para que exista una probabilidad razonable de llegar a solventar el gobierno y restaurarle su salud fiscal. Esto es necesario para devolver al país a la senda de crecimiento económico. El no tomar las medidas difíciles ahora o tomarlas de una manera tímida tendrá consecuencias más serias. Resultará seguramente en una degradación de clasificación crediticia, lo cual impedirá utilizar medidas de financiamiento como remedio temporero a la crisis fiscal y agravará aún más nuestros problemas económicos a largo plazo.

## **B. ENTORNO ECONÓMICO Y FINANCIERO**

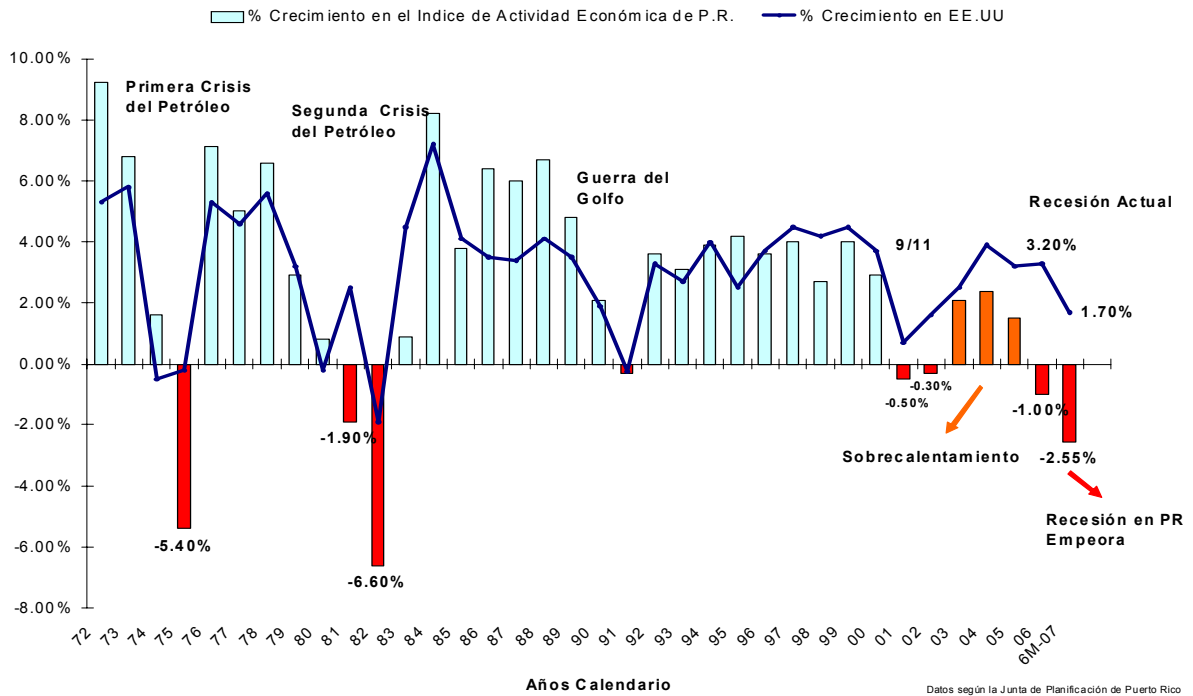
### **1. Situación Económica y Financiera Mundial.**

Según el Banco Mundial, la recesión por la que atraviesan Estados Unidos, Europa y Japón amenaza con ser la peor desde la Gran Depresión de los 1930s. Esta institución advierte que, luego de un crecimiento global del 2.5% en 2008, el 2009 podría ser el primer año desde 1982 en el que el comercio global se reduzca, con una contracción esperada del 2.1%.

Se proyecta que la economía de los Estados Unidos tendrá una reducción de casi 1% durante el año fiscal 2009. En el 2010, se espera que el crecimiento sea de tan solo 0.02%, aumentando a 2.52% en el 2011.

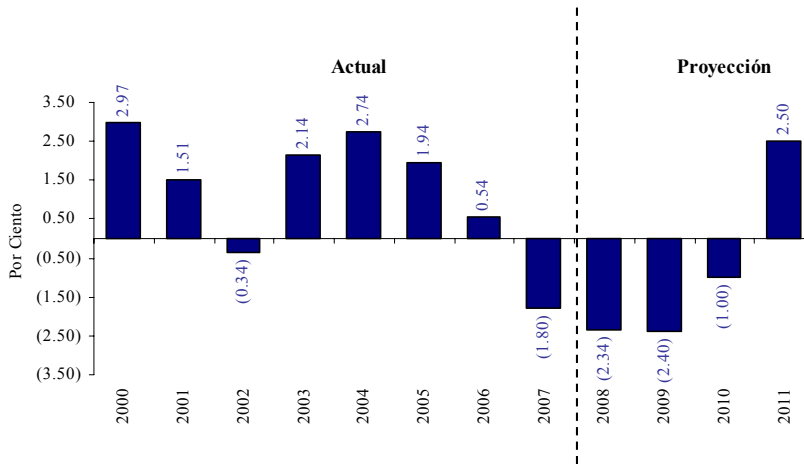
## 2. Situación Económica de Puerto Rico.

En los pasados 12 años, la economía de Puerto Rico ha experimentado un sobrecalentamiento masivo, durante el cual no se alteró la estructura económica, no se minimizaron los riesgos de concentración industrial (principalmente en la industria farmacéutica), no se redujeron los costos operacionales, y no se aumentó la relevancia de Puerto Rico a nivel global. El exceso de inversión pro-cíclica tuvo efectos parecidos a los de la economía de Estados Unidos, resultando en un apalancamiento excesivo en las finanzas familiares, ahora vulnerables a la reducción en los valores de los bienes raíces, hipotecas con balances mayores al valor de la vivienda, y reducción en la solvencia de las familias como unidad económica.



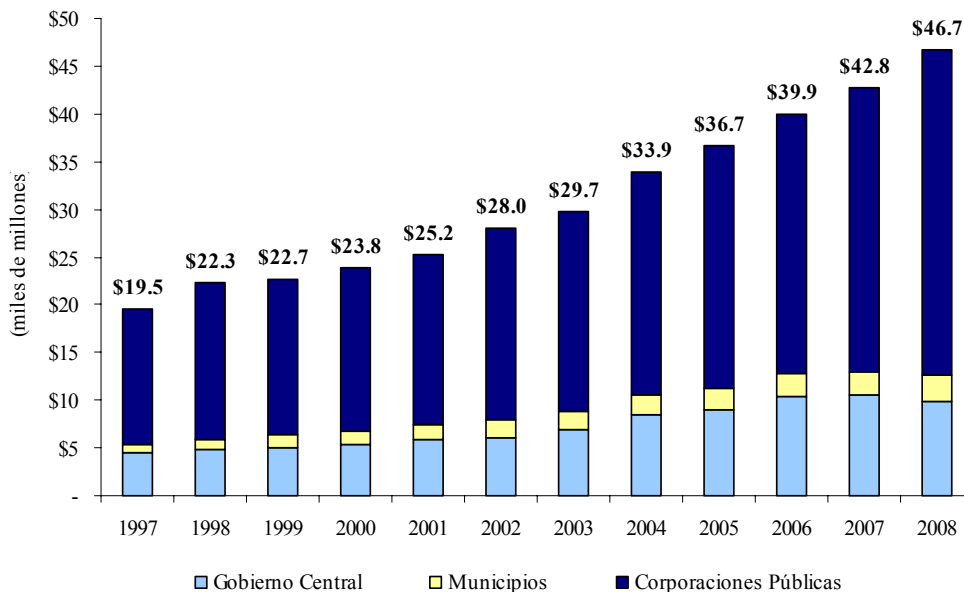
La economía de Puerto Rico ha estado en recesión durante los últimos 3 años pero, contrario a las recesiones anteriores, el origen de ésta fue local (no fue hasta el 2008 que la economía de los Estados Unidos entró en un período de recesión). Se espera que la recesión local continúe durante el año fiscal 2010 y que no habrá una recuperación hasta el año 2011, cuando el crecimiento proyectado es de 2.50%.

### Crecimiento del Producto Nacional Bruto Real de Puerto Rico



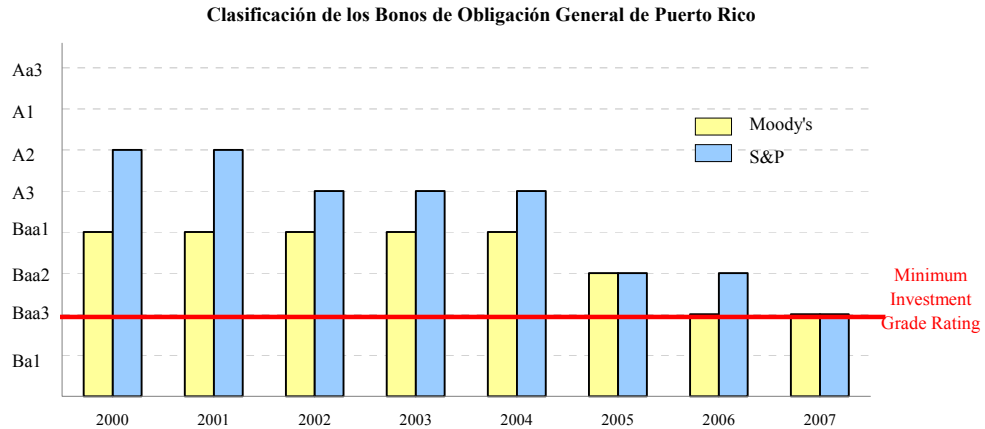
### 3. Deuda Pública del Gobierno Central.

La deuda pública de Puerto Rico ha crecido a un ritmo más acelerado que el crecimiento de la economía. La tasa anual compuesta de crecimiento ha sido 6.6% para el período fiscal 1997 al 2001, 9.8% para el período de sobrecalentamiento del 2001 al 2005 y 8.3% para el período del 2005 al 2008. En términos absolutos, en los últimos 11 años, la deuda ha crecido de \$19,500 millones a \$46,700 millones. Una porción significativa de la deuda emitida a partir del 2001 ha sido para refinanciar el servicio de la deuda y pagar gastos operacionales y proyectos de poco impacto de desarrollo económico.

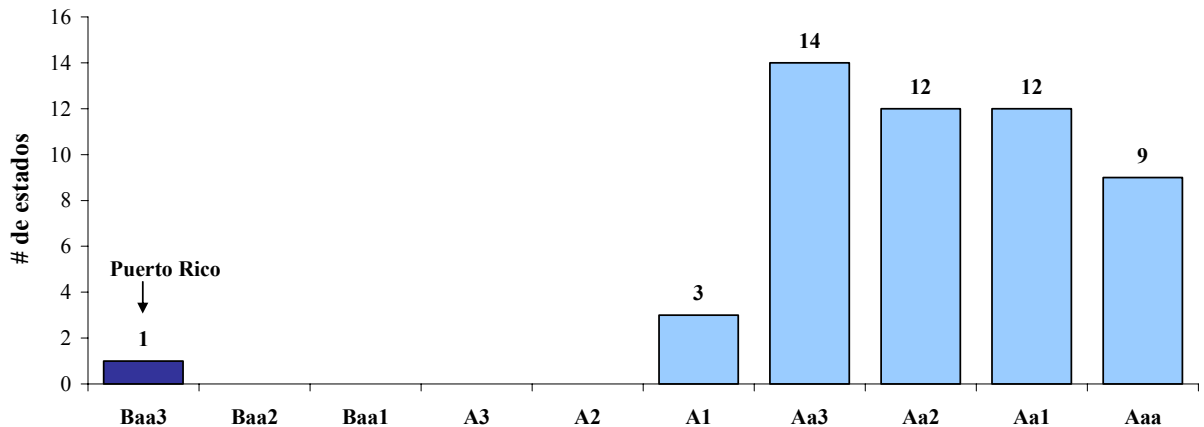


#### 4. Clasificación Crediticia.

La clasificación de los bonos de obligación general de Puerto Rico ha bajado significativamente durante los pasados ocho años, llegando a Baa3 por Moody's y BBB- por S&P, el nivel mínimo de grado de inversión.



Como indica la tabla que sigue, todos los emisores estatales en los Estados Unidos gozan de clasificaciones crediticias superiores a la de Puerto Rico.



#### 5. Impacto de una Reducción en la Clasificación Crediticia.

Una degradación adicional de tan sólo un grado, a Ba1 / BB+, en la clasificación crediticia de los bonos de obligación general colocaría a Puerto Rico por debajo de la categoría mínima de inversión y reduciría dramáticamente el universo de inversionistas dispuestos a comprar los bonos de Puerto Rico. Por tanto, mantener y mejorar dicha clasificación debe ser una de las metas de todo el proceso de toma decisional del gobierno entrante. Perder la clasificación crediticia mínima de inversión restringiría severamente el acceso al mercado de bonos municipales al cual hemos tenido acceso ininterrumpido por más de tres décadas. Como

se discute de la sección siguiente, el acceso al mercado de bonos en la crisis actual es sumamente difícil, aún para emisores con una clasificación crediticia superior a la de Puerto Rico.

Una reducción de la clasificación crediticia de los bonos de Puerto Rico tendría las siguientes consecuencias:

(i) La demanda en el mercado para comprar bonos del gobierno de Puerto Rico sería casi inexistente.

(ii) El tamaño de las emisiones de bonos se reduciría de las cantidades acostumbradas de cerca de \$500-600 millones por emisión a sólo \$100-250 millones por emisión, asumiendo que existan los compradores.

(iii) La tasa de interés a la cual tomaría prestado el gobierno de Puerto Rico aumentaría marcadamente, por tratarse de bonos “chatarra”.

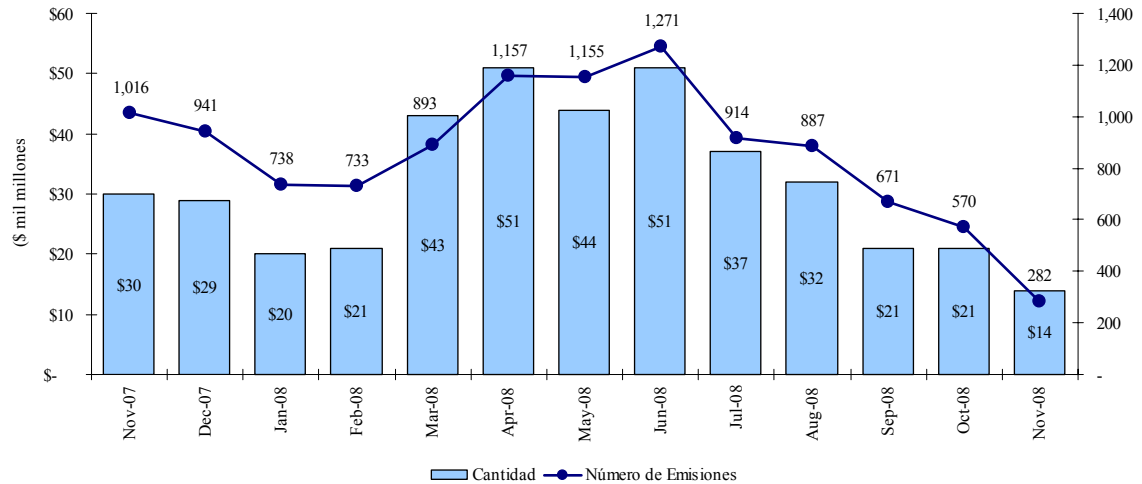
(iv) En el mercado local, los fondos mutuos que han sido grandes compradores de los bonos que se venden localmente estarían impedidos de comprarlos.

Finalmente, una degradación de la clasificación crediticia de los bonos de Puerto Rico impedirá la obtención de alivio temporero para restaurar nuestra economía, obligando al gobierno de Puerto Rico a tomar medidas más drásticas de inmediato.

## **6. Mercado de Bonos Municipales.**

Como resultado de la crisis financiera en Estados Unidos, los elementos que durante los últimos cuatro años facilitaron que el gobierno de Puerto Rico no tuviera que asumir responsabilidad sobre sus gastos e imponer controles fiscales ya no están disponibles (fácil acceso a los mercados crediticios, seguros para los bonos y bajas tasas de interés, entre otras). En adición, la rigurosidad de las agencias clasificadoras de crédito es mayor que nunca.

En los últimos meses, la emisión de bonos municipales ha disminuido dramáticamente. En junio del 2008, se completaron 1,271 emisiones de bonos municipales por una cantidad de \$51,000 millones. Esa cifra se redujo a 282 emisiones por una cantidad de \$14,000 millones en noviembre de 2008.



La tasa de rendimiento de los bonos municipales de vencimiento de 30 años con las clasificaciones más altas aumentó a la cifra record de 5.58%, un 176% más alto que el costo de emitir bonos del Tesoro con el mismo vencimiento, según datos provistos por Bloomberg y Municipal Market Advisors. El rendimiento en el mercado de bonos de categoría AAA con vencimiento de 30 años ha aumentado 73 puntos base en comparación con el año anterior.

Uno de los factores que ha afectado dramáticamente el mercado de bonos municipales ha sido el deterioro financiero de las aseguradoras de bonos. Como consecuencia, los pocos compradores de bonos municipales han concentrado sus compras en emisores que gozan de un rango crediticio AA y AAA. Como se mencionara anteriormente, el rango crediticio de Puerto Rico es el más bajo dentro de la categoría de “investment grade”. Para esta categoría no hay demanda alguna en las condiciones actuales de mercado.

## 7. Situación Financiera de las Principales Corporaciones Públicas.

Varias corporaciones públicas enfrentan retos fiscales serios. Estas corporaciones tienen hoy una liquidez muy reducida, acceso limitado a los mercados financieros y capacidad restringida o inexistente de emitir bonos. Por lo general, el origen de su débil posición financiera está en la falta de control de los gastos. La situación financiera de la Autoridad de Carreteras y Transportación y la Autoridad de los Puertos requiere atención inmediata.

**a. Autoridad de Carreteras y Transportación (ACT).** ACT no cuenta con el ingreso suficiente para pagar sus gastos operacionales y su programa de inversión de capital. Su déficit para el cierre del año fiscal 2009 tanto de operaciones (\$65 millones) como de aquella porción de sus gastos que se capitaliza (\$125 millones) será aproximadamente \$190 millones, y podría aumentar a \$250 millones en años venideros si no se implantan medidas drásticas rápidamente. Los subsidios operacionales del *Tren Urbano* y *Metrobús* reducen los ingresos de la ACT por \$114 millones al año. A fines de atender esta situación es inminente:

- (i) Implantar un plan de reducción de gastos operacionales;
- (ii) Reducir significativamente su Plan de Inversiones de Capital;

- (iii) Estructurar la nueva inversión de capital como alianzas público/privadas (APP); y
- (iv) Cubrir, al menos en parte, el subsidio de las operaciones del *Tren Urbano* y el *Metrobús*.

**b. *Autoridad de los Puertos (AP).*** AP no tiene ingresos suficientes para cumplir con la totalidad del servicio de la deuda acumulada de \$624 millones y financiar su plan de inversión de capital de \$816 millones, del cual se espera financie con sus propios ingresos sólo un 15%. Su red de aeropuertos regionales genera pérdidas y los usuarios de sus facilidades representan una concentración de riesgo. Para sanar sus finanzas, la AP debe reducir sus gastos operacionales sustancialmente. La elaboración de alianzas público/privadas para muchas de sus operaciones sería una de las medidas a evaluarse, a fin de utilizar los ingresos para reducir el monto de la deuda.

**c. *Autoridad de Edificios Públicos (AEP).*** La AEP es una de las corporaciones públicas más afectadas por la crisis fiscal del gobierno central. Como resultado del déficit estructural, los pagos de renta asignadas en el presupuesto del gobierno central se han reducido sustancialmente. Para el año fiscal 2009, el grueso de las rentas asignadas serán destinadas al pago de servicio de la deuda, con sólo \$23 millones adicionales para atender los gastos operacionales. En el año fiscal 2008, los gastos operacionales ascendieron a \$166 millones.

**d. *Autoridad de Energía Eléctrica (AEE).*** La estabilidad financiera de la AEE está amenazada por una combinación del alto costo de proveer servicio, reducción en la demanda eléctrica y poca liquidez. La reducción en demanda afectará su facturación y capacidad de pago del servicio de la deuda, traduciéndose en presión para aumentar las tarifas básicas. Las proyecciones para el año fiscal 2012 asumen un aumento tarifario, lo cual, al conjugarse con la contracción de la industria farmacéutica, llevará a una reducción en la demanda por sus servicios. Por ende, la capacidad de pago del servicio de la deuda de AEE esta directamente ligada a una reducción de sus costos operacionales. Las mismas agencias clasificadoras de crédito han indicado que, bajo el escenario de una economía débil, un aumento en los financiamientos a corto plazo de parte de la AEE podría causar una reducción en la clasificación de sus bonos. Su liquidez depende del pago de las cuentas a cobrar de todas las unidades del gobierno, las cuales ascienden a aproximadamente \$360 millones.

**e. *Autoridad de Acueductos y Alcantarillados (AAA).*** La viabilidad financiera a largo plazo de AAA depende de su habilidad de aumentar sus ingresos. Los estimados de aumento en ingreso futuro hechas a los bonistas descansan en un aumento en volumen de ventas y ajuste tarifario. Sin embargo, sus gastos operacionales se han visto afectados por los aumentos en el costo de electricidad y combustible. Su capacidad de emitir bonos para inversión futura depende del logro de sus proyecciones de ingreso neto y de controles de gasto.

## **8. Contingencias Financieras.**

En los últimos años, el gobierno central y algunas corporaciones públicas otorgaron acuerdos de intercambio de tasas de intereses en la modalidad conocida como “basis swaps”, que le permitieron a estas entidades recibir pagos iniciales que se usaron, en el caso del gobierno

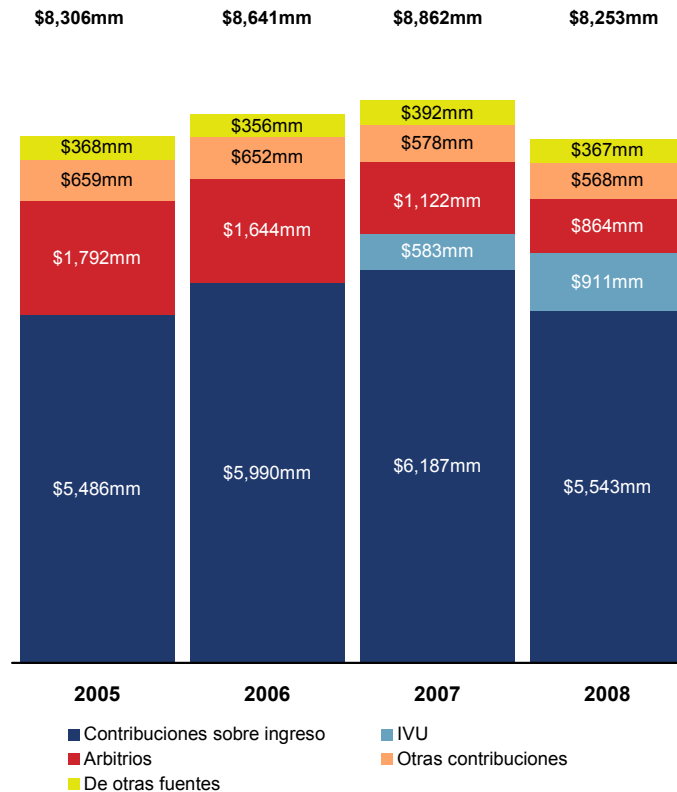
central, para cuadrar parte del déficit presupuestario. Estos acuerdos requieren que, bajo ciertas condiciones de mercado, la entidad gubernamental contratante entregue a su contraparte valores gubernamentales o dinero en efectivo para cumplir con los requisitos de colateralizar los pagos futuros que tiene que hacer la entidad gubernamental bajo el contrato. Debido a las irregularidades en los mercados financieros ocasionadas por la crisis mundial, varias entidades gubernamentales de Puerto Rico, incluyendo el gobierno central, se han visto en la obligación de entregar colateral para cumplir con sus obligaciones bajo los contratos. Entendemos que el BGF ha tenido que adelantar \$238 millones bajo la línea de crédito de \$1,000 millones que se iba a utilizar para financiar el déficit presupuestario del año fiscal 2009 para permitirle al gobierno central cumplir con este requisito de colateral, reduciendo así los fondos disponibles para cubrir el déficit. De continuar o empeorar la irregularidad en las tasas de intereses en los mercados, Puerto Rico se podría ver obligado a incrementar el colateral entregado a las contrapartes, agravando aún más la situación financiera del gobierno.

### C. DÉFICIT PRESUPUESTARIO Y ESTRUCTURAL

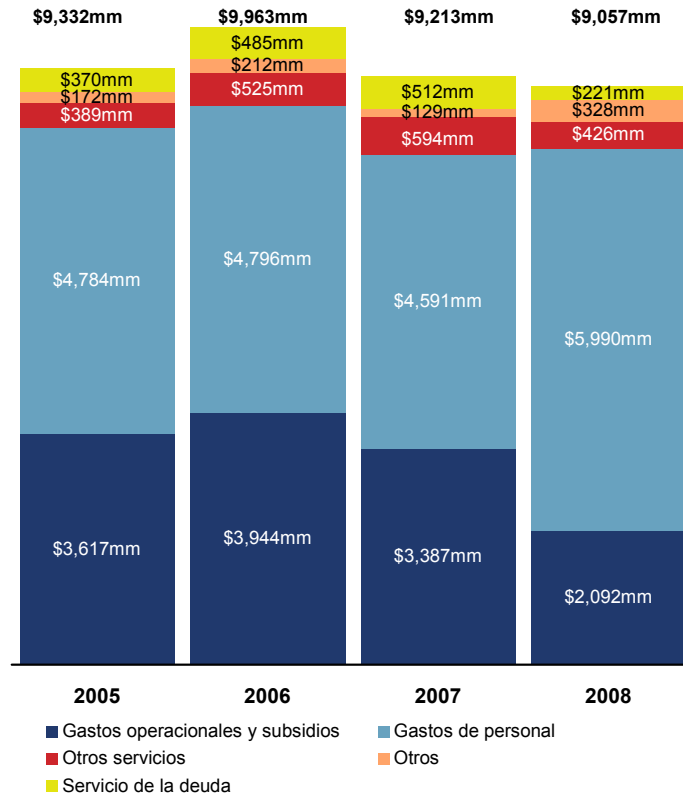
#### 1. Trasfondo – Historial de Déficit Estructurales.

En años recientes, el gobierno central ha operado con un déficit estructural de aproximadamente \$1,000 millones, según las cifras oficiales.

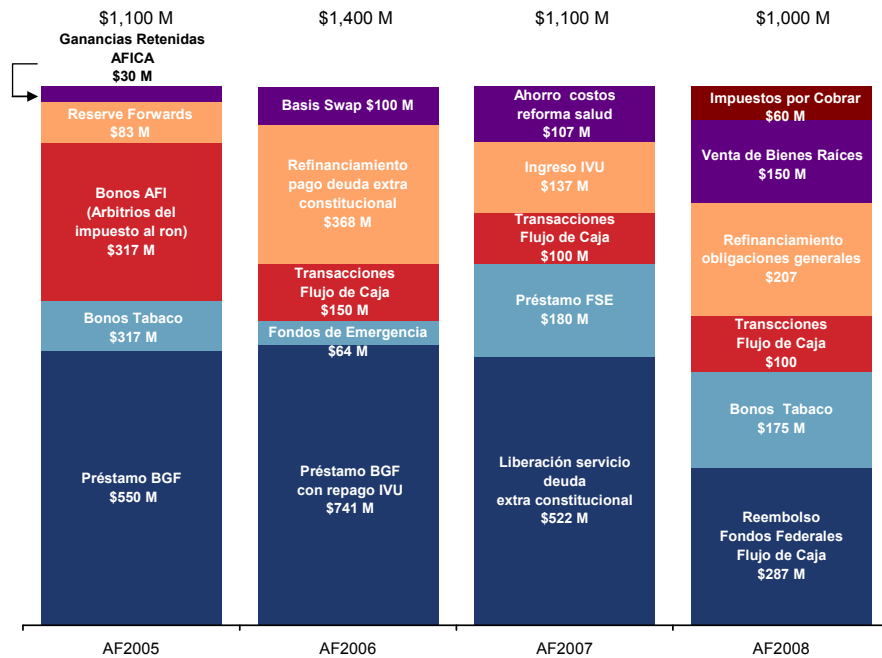
En los pasados 4 años, el ingreso del Fondo General ha permanecido prácticamente estático, promediando alrededor de \$8,500 millones.



Los gastos, por su parte, han promediado alrededor de \$9,500 millones.



El déficit operacional ha sido cubierto por ingresos no recurrentes, como préstamos del BGF, emisiones de deuda, refinanciamiento de deuda y ventas de propiedades, entre otras.



## **2. Déficit Presupuestario Estimado para el 2008-2009.**

El presupuesto del año fiscal 2008-09 suponía ingresos de \$8,488 millones y gastos de \$9,484 millones. Se esperaba cubrir el déficit de \$1,000 millones con una facilidad del Banco Gubernamental de Fomento pagadera de la venta de cuentas por cobrar del Secretario de Hacienda.

El Consejo estima que los ingresos del año fiscal 2008-09 serán aproximadamente \$7,800 millones, es decir 8% menores que los presupuestados, por las siguientes razones:

- Menores recaudos por concepto de contribuciones sobre ingreso debido a la recesión económica, particularmente en el renglón de contribuciones corporativas,
- Erosión en los recaudos del IVU por reducción en volumen de ventas al detal, también relacionado a la recesión económica, así como la suspensión temporera del cobro de IVU durante el mes de septiembre, y
- Efecto de la proliferación de créditos contributivos, lo cual reduciría aún más los recaudos.

Por otro lado, el Consejo estima que los gastos del año fiscal 2008-09 alcanzarán aproximadamente \$10,250 millones, 8% mayor que lo presupuestado, principalmente por:

- Un déficit de ASES de aproximadamente \$500 millones, según información del proceso de transición e información recibida por el Consejo
- Déficits en otras agencias que se aproximan a \$100 millones
- Aumentos no presupuestados en el servicio de la deuda

La venta de cuentas por cobrar del Secretario de Hacienda no se materializó, por lo que el gobierno central no podrá saldar por ahora el préstamo de \$1,000 millones del BGF.

La situación se agrava aún más cuando tomamos en consideración que el gobierno tiene más de \$750 millones en cuentas por pagar a suplidores. Esto se traduce en un déficit presupuestario de aproximadamente \$3,200 millones para el año fiscal 2008-09.

	<b>Presupuesto 2008/2009</b>	<b>Proyectado 2008/2009</b>
<b>A. Ingresos</b>		
1. Ingresos presupuestados/base	\$8,488	\$8,488
2. Cambio en ingresos recurrentes (excluyendo IVU y farmacéuticas)		(410)
3. Cambio en recudos de IVU		(77)
4. Farmacéuticas		0
5. Impacto reducción arbitrio del ron		0
6. Impacto estimado créditos contributivos		(200)
<b>Sub-Total</b>	<b>\$8,488</b>	<b>\$7,801</b>
<b>B. Gastos Recurrentes</b>		
1. Gastos presupuestados/base	\$9,484	\$9,484
2. Inflación sobre base gastos operacionales		0
3. Impacto aumentos convenios		0
4. Déficit ASES		500
5. Otros déficits		100
6. Aumento en pago de servicio de deuda		115
7. Aumento pago deuda a BGF		50
<b>Sub-Total</b>	<b>\$9,484</b>	<b>\$10,249</b>
<b>C. Déficit Operacional del Año</b>	<b>(\$996)</b>	<b>(\$2,448)</b>
<b>D. Cuentas por pagar (interagenciales y terceros)</b>	<b>0</b>	<b>(750)</b>
<b>E. Déficit Presupuestario</b>	<b>(\$996)</b>	<b>(\$3,198)</b>
<b>F. Venta de Cuentas por Cobrar/Préstamo Banco Gubernamental de Fomento</b>	<b>996</b>	<b>1,000</b>
<b>G. Déficit de Caja</b>	<b>\$0</b>	<b>(\$2,198)</b>

### 3. Estimados Presupuestarios para el Período 2009-10 a 2012-13.

Luego de analizar tendencias que impactarán tanto los ingresos como los gastos del gobierno, el Consejo entiende que, de no tomarse medidas dramáticas, la brecha presupuestaria continuará en más de \$3,000 millones en los próximos cuatro años fiscales.

#### *a. Estimado de ingresos.*

El estimado de ingreso se basa en los siguientes supuestos:

(i) Los ingresos del Fondo General, excluyendo el IVU y el ingreso proveniente de las farmacéuticas, crecerán a una tasa nominal de 2% en el año fiscal 2009-10 y a una tasa nominal de 4% en los años siguientes.

(ii) Los ingresos del IVU aumentarán a una tasa nominal de 2% en el año fiscal 2009-10 y a una tasa nominal de 4% en los años siguientes. Es importante señalar que, en ambos casos, estas tasas de crecimiento son nominales, por lo que toman en cuenta el impacto de la inflación.

(iii) Los ingresos provenientes de la industria farmacéutica se irán reduciendo a medida que expiren las patentes de los productos manufacturados y éstos no sean sustituidos por nuevos productos.

(iv) Los ingresos por concepto de los arbitrios del ron se reducirán en los años fiscales 2011-12 y 2012-13 debido a la eliminación del arbitrio de ron atribuible a la relocalización de la producción de Captain Morgan fuera de Puerto Rico.

(v) En años recientes se han emitido un sinnúmero de créditos contributivos. El Departamento de Hacienda ha indicado que no dispone de información que le permita estimar el impacto de algunos de estos créditos en los recaudos de los próximos años, particularmente en lo que respecta a los créditos bajo la Ley 212 de Revitalización de Cascos Urbanos. No obstante, a base de la información disponible, consideramos prudente incluir un posible impacto de \$200 millones anuales.

**b. Estimado de gastos.**

Los estimados de gastos se basan en los siguientes supuestos:

(i) Para estimar el impacto de la inflación en los gastos operacionales (excluyendo nómina y servicio de la deuda), usamos una tasa de 2% en el año fiscal 2009-10 y una tasa de 4% en los años subsiguientes.

(ii) Dado que el Consejo no pudo obtener estimados de los aumentos por convenios colectivos, asumimos un aumento de 6% en los gastos de nómina para el cuatrienio bajo las disposiciones de los convenios.

(iii) Estimamos que el déficit de ASES, que actualmente alcanza los \$500 millones, aumentará aproximadamente por 7% cada año, partiendo de una base de gastos de \$2,000 millones para el año fiscal en curso.

(iv) Asumimos que el déficit adicional de \$100 millones en otras agencias se mantendrá en los años subsiguientes.

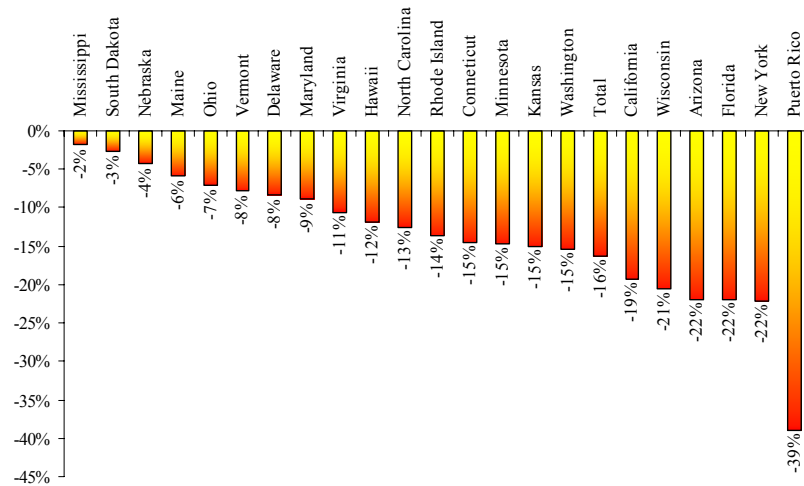
(v) El servicio de la deuda aumentará por aproximadamente \$340 millones comenzando en el año fiscal 2009-10 y se mantendrá en ese nivel durante los años incluidos en el análisis.

**c. Déficit estimado.** Según los estimados del Consejo, el hecho de que los ingresos crecerán a un ritmo menor que los gastos, resultará en que el déficit permanecerá sostenidamente drenando las finanzas públicas en el futuro previsible por \$3,000 millones anuales.

	<b>Presupuesto 2008/2009</b>	<b>Proyectado 2008/2009</b>	<b>2009/2010</b>	<b>2010/2011</b>	<b>2011/2012</b>	<b>2012/2013</b>
<b>A. Ingresos</b>						
1. Ingresos presupuestados/base	\$8,488	\$8,488	\$8,488	\$8,488	\$8,488	\$8,488
2. Cambio en ingresos recurrentes (excluyendo IVU y farmacéuticas)		(410)	(282)	(19)	253	537
3. Cambio en recaudos de IVU		(77)	(59)	(22)	16	56
4. Farmacéuticas		0	(8)	(30)	(165)	(246)
5. Impacto reducción arbitrio del ron		0	0	0	(120)	(120)
6. Impacto estimado créditos contributivos		(200)	(200)	(200)	(200)	(200)
<b>Sub-Total</b>	<b>\$8,488</b>	<b>\$7,801</b>	<b>\$7,939</b>	<b>\$8,216</b>	<b>\$8,272</b>	<b>\$8,515</b>
<b>B. Gastos Recurrentes</b>						
1. Gastos presupuestados/base	\$9,484	\$9,484	\$9,484	\$9,484	\$9,484	\$9,484
2. Inflación sobre base gastos operacionales		0	34	69	72	75
3. Impacto aumentos convenios		0	276	290	305	320
4. Déficit ASES		500	640	790	950	1,122
5. Otros déficits		100	100	100	100	100
6. Aumento en pago de servicio de deuda		115	340	340	340	340
7. Aumento pago deuda a BGF		50	100	100	100	100
<b>Sub-Total</b>	<b>\$9,484</b>	<b>\$10,249</b>	<b>\$10,974</b>	<b>\$11,173</b>	<b>\$11,351</b>	<b>\$11,541</b>
<b>C. Déficit Operacional del Año</b>	<b>(\$996)</b>	<b>(\$2,448)</b>	<b>(\$3,035)</b>	<b>(\$2,957)</b>	<b>(\$3,079)</b>	<b>(\$3,026)</b>
<b>D. Cuentas por pagar (interagenciales y terceros)</b>	<b>0</b>	<b>(750)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>E. Déficit Presupuestario</b>	<b>(\$996)</b>	<b>(\$3,198)</b>	<b>(\$3,035)</b>	<b>(\$2,957)</b>	<b>(\$3,079)</b>	<b>(\$3,026)</b>
<b>F. Venta de Cuentas por Cobrar/Préstamo Banco Gubernamental de Fomento</b>	<b>996</b>	<b>1,000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>G. Déficit de Caja</b>	<b>\$0</b>	<b>(\$2,198)</b>	<b>(\$3,035)</b>	<b>(\$2,957)</b>	<b>(\$3,079)</b>	<b>(\$3,026)</b>

#### **D. SITUACIÓN FISCAL DE OTROS ESTADOS Y MEDIDAS ADOPTADAS**

La situación fiscal por la que atraviesa Puerto Rico no es única – 43 de los 50 estados en los Estados Unidos enfrentan o proyectan déficits presupuestarios en lo que resta del año fiscal 2008-09 y para el 2009-10. Los mismos han sido provocados o agravados por la merma en sus ingresos, resultado de la desaceleración económica y la crisis financiera. Sin embargo, en términos relativos, la gravedad del problema en Puerto Rico es mucho mayor. El déficit de Puerto Rico estimado para el año fiscal 2009-10 es un 39% de los ingresos del año fiscal 2008-09, una proporción considerablemente mayor que la de otros estados que enfrentan problemas presupuestarios.



La posición relativa de Puerto Rico es aún más precaria si tomamos en consideración que las clasificaciones crediticias de los bonos de estas jurisdicciones están entre 5 y 9 niveles por encima de la de Puerto Rico, que siendo BBB-, se sitúa en el nivel más bajo del llamado “grado de inversión”.

Por lo tanto, aunque la alternativa de acudir a los mercados de bonos municipales para financiar temporalmente el déficit presupuestario es difícil bajo las condiciones actuales, para estos estados es mucho más factible acceder dichos mercados que para Puerto Rico. Las consecuencias de una degradación de clasificación crediticia serían menos negativas para estos estados de que lo serían para Puerto Rico. Para Puerto Rico, una degradación de clasificación crediticia llevaría a nuestros bonos a niveles de “chatarra” y significaría la pérdida casi total del acceso al mercado de bonos, un evento catastrófico para la gestión financiera del gobierno y para los programas de mejoras permanentes y la calidad de nuestra infraestructura.

Aunque la gravedad de sus déficits presupuestarios y las consecuencias de los mismos no son tan serias en otros estados como en Puerto Rico, muchos estados ya han tomado medidas dramáticas para cerrar sus brechas presupuestarias, tales como imponer contribuciones adicionales, hacer recortes en las áreas de salud y educación, hacer reducciones en el número de empleados la jornada laboral y ajustes en la compensación y beneficios de empleados públicos. La próxima tabla presenta, a modo de ejemplo, las medidas tomadas o propuestas en los estados de California y Nueva York.

California	Nueva York
<p><b>Aumento en ingresos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento temporal del IVU (de 5% a 6.5%) por un período de 3 años</li> <li>• Extensión del IVU para cubrir servicios antes exentos</li> <li>• Imposición de “Oil Severance Tax” a productores en el estado</li> <li>• Aumento en el impuesto al alcohol</li> </ul>	<p><b>Aumento en ingresos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de matrícula en universidades del estado</li> <li>• Aumento en la contribución de los empleados públicos a las primas de seguro de salud y de Medicare</li> <li>• Aumento en arbitrios especiales a bebidas y artículos de lujo</li> </ul>
<p><b>Reducción de gastos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cortes en educación</li> <li>• Cortes en beneficios de salud</li> <li>• Reducción de fondos para universidades del estado</li> <li>• Reducción de jornada para empleados públicos</li> <li>• Eliminación de 2 días feriados y de paga de horas extra en días feriados trabajados</li> </ul>	<p><b>Reducción de gastos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción de 10.35% en gastos de agencias</li> <li>• Cortes en educación</li> <li>• Cortes en salud (reembolsos de Medicaid)</li> <li>• Negociación con uniones para no dar aumento salarial de 3% y diferir 5 días de salario</li> <li>• Eliminación de la liquidación de vacaciones en efectivo</li> <li>• Congelación de ayuda a los municipios a los niveles actuales</li> </ul>

El Apéndice C contiene un artículo del “Center on Budget and Policy Priorities” que discute la situación fiscal en los estados y las medidas que éstos están adoptando.

## E. RECOMENDACIONES

La magnitud del déficit presupuestario y la falta de liquidez del gobierno requieren medidas inmediatas de impacto sustancial para aumentar ingresos y reducir gastos. Las siguientes son nuestras recomendaciones. Los objetivos presupuestarios de estas medidas se resumen en la tabla que aparece en el Anejo C.

La seriedad y complejidad del desequilibrio fiscal que enfrentamos requiere mayor análisis en algunas áreas, razón por la cual algunas de las recomendaciones que hacemos en este informe son de naturaleza temporal. Es necesario atender con urgencia el problema de falta de liquidez y flujo de caja del Fondo General mientras se concluye la recopilación de la data necesaria para implantar medidas permanentes que atiendan el déficit presupuestario estructural que venimos arrastrando. Las medidas temporales de aumento de ingresos y las de reducción de gastos tienen como objetivo atender la falta de liquidez y comenzar a cerrar la brecha presupuestaria. Las medidas permanentes tienen como objetivo resolver definitivamente el déficit estructural del gobierno.

### 1. Medidas para Aumentar Ingresos – Medidas Temporales.

**a. Moratoria de créditos contributivos.** En años recientes, ha proliferado el uso de créditos contributivos para incentivar actividad económica específica. Aunque se ha dicho que muchos de estos créditos han logrado fomentar actividad económica, realmente no se han hecho los análisis correspondientes para medir cuán efectivos han sido estos créditos o si, por el contrario, el subsidio gubernamental a dicha actividad no compensa el costo al erario. En algunos casos las leyes no sólo otorgan créditos por la inversión en la actividad especial, sino que también otorgan créditos si la actividad no es exitosa. En efecto, el gobierno de Puerto Rico

financia, en todo o en parte, la actividad económica y asume el riesgo de pérdida; el inversionista, sin embargo, retiene el rendimiento.

La mayoría de las leyes que otorgan créditos contributivos no establecen mecanismos adecuados que permitan una mejor fiscalización de los mismos, y la multiplicidad de leyes complica dicha fiscalización. El Departamento de Hacienda tampoco cuenta con un registro de los créditos otorgados, lo cual dificulta la medición y evaluación necesaria para hacer los estimados de recaudos cada año. Algunas de estas leyes de incentivos cuentan con montos máximos de créditos que se pueden otorgar anualmente, pero otras no tienen dichos límites, quedando bajo la determinación de las agencias de gobierno o del inversionista la determinación del crédito que habrá de generar cada proyecto.

Entre las leyes que otorgan créditos contributivos se encuentran las siguientes:

- (i) Ley de Desarrollo Turístico de 1993;
- (ii) Ley de Fondos de Capital de Inversión de Puerto Rico de 1999;
- (iii) Ley Especial para la Creación del Distrito Teatral de Santurce;
- (iv) Ley para el Desarrollo de la Industria Fílmica;
- (v) Crédito por Adquisición de un Negocio Exento en Proceso de Cerrar Operaciones en Puerto Rico;
- (vi) Ley para la Revitalización de los Centros Urbanos;
- (vii) Ley para Inversión en Nueva Construcción o Rehabilitación de Vivienda de Interés Social;
- (viii) Ley para Servidumbres de Conservación;
- (ix) Ley 167 de 1 de diciembre de 2001 (Adición de 1040F al Subtítulo A);
- (x) Sección 1040F Crédito por el Incremento en Compras de Productos del Agro Puertorriqueño;
- (xi) Ley 17 de 5 de enero de 2002 (Adición de 1040C al Subtítulo A);
- (xii) Sección 1040C Crédito por compra de productos manufacturados en Puerto Rico; y,
- (xiii) Ley de Incentivos Económicos para el Desarrollo de Puerto Rico (Ley Núm. 73 del 28 de mayo de 2008).

Ha sido imposible cuantificar cuál es el impacto real de los créditos contributivos en términos de reducción de ingresos para el Fondo General durante los próximos años fiscales. Algunos han estimado que el total de créditos contributivos aprobados pudiera acercarse a \$1,000 millones. Ante la situación fiscal actual, recomendamos que se suspenda por 2 años la

emisión de créditos contributivos mientras se evalúan los resultados de los mismos para determinar si verdaderamente la actividad económica generada amerita que se continúen otorgando dichos créditos. En el caso de la Ley de Incentivos Económicos para el Desarrollo de Puerto Rico, dicha moratoria estaría limitada a créditos disponibles a negocios exentos que operan bajo leyes de incentivos anteriores.

Recomendamos, además, que se deje sin efecto en estas leyes cualquier disposición que permita reclamar un crédito por pérdida si la actividad económica no es exitosa. El sistema contributivo puede fomentar la actividad económica, pero no debe ser utilizado para absorber el riesgo que es propio de un inversionista en cualquier proyecto.

Reconocemos que por distintos factores (principalmente relacionados con la obtención de financiamiento), los créditos aprobados pudieran no utilizarse en estos próximos años. Sin el beneficio de tener toda la información pertinente, hemos estimado que la suspensión de créditos nuevos pudiera lograr un ahorro de aproximadamente \$200 millones por año. Recomendamos que el nuevo Secretario de Hacienda le dé prioridad a establecer con precisión el impacto fiscal de cada una de las leyes que conceden estos créditos y que se establezca como meta una reducción de al menos \$150 millones producto de la revisión de estas leyes. Además, todo crédito contributivo debe ser aprobado por el Secretario de Hacienda una vez la actividad elegible sea certificada por la agencia concernida.

**b. *Sobretasa de 5% a las corporaciones.*** Como medida de emergencia y de equidad para que todos los sectores contribuyan a solventar la crisis, recomendamos imponer una sobretasa de 5% a las corporaciones tributables.

Estimamos que los recaudos por este concepto serían aproximadamente \$30 millones.

**c. *Sobretasa de contribuciones sobre ingreso para individuos.*** De acuerdo con los datos del Departamento de Hacienda para el año 2006 – último año para el cual disponemos de data – solamente 2.37% de las planillas de individuo radicadas (23,906 de 1,007,057) reflejan ingreso bruto ajustado en exceso de \$100,000. Esos contribuyentes, sin embargo, aportan 51.9% (más de la mitad) de la contribución sobre ingresos de individuos cobrada por el Departamento. Los contribuyentes con ingreso bruto ajustado de más de \$200,000 – un .55%, o poco más del medio de uno por ciento (5,561 planillas) representan casi una tercera parte (32.9%) de los recaudos por concepto de contribución sobre ingresos de individuos. Si bien es cierto que estos números parecen indicar que este sector de la población (por lo menos aquellos que rinden planilla e informan sus ingresos correctamente) está ya haciendo la aportación que le corresponde al fisco, no es menos cierto que es precisamente ese sector el que tiene mayor capacidad financiera para absorber aumentos contributivos, al menos a corto plazo (aumentos desmedidos y/o desproporcionados en su carga contributiva podrían ocasionar migración, tanto personal como de capital; incentivarían la evasión y serían un poderoso disuasivo al trabajo y al progreso profesional).

En vista de la mayor capacidad financiera de este sector de la población, recomendamos la imposición de una sobretasa de 5% sobre la contribución sobre ingresos determinada por contribuyentes cuyo ingreso bruto ajustado exceda \$100,000, como una medida

temporal para los años contributivos 2009, 2010 y 2011. Esta medida generaría aproximadamente \$65 millones por cada año calendario.

**d. Cambios a las contribuciones sobre la propiedad inmueble.** Nuestro régimen de contribución sobre la propiedad inmueble necesita una revisión profunda. Ha transcurrido medio siglo desde la última tasación general de la propiedad inmueble en Puerto Rico, por lo que, al tasar nueva construcción, el Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (“CRIM”) utiliza métodos de aproximación basados en premisas que hace décadas dejaron de ser válidas. Así, por ejemplo, vemos el desconcertante fenómeno de propiedades similares localizadas a escasos metros unas de otras con tasaciones marcadamente diferentes, así como disparidades significativas entre la tasación de propiedad residencial localizada en las zonas urbanas tradicionales y aquella localizada en zonas que en su día fueron agrícolas, pero que posteriormente han sido urbanizadas.

La valoración de la propiedad inmueble se origina con la aprobación de la Ley Número 117 de 9 de mayo de 1947, según enmendada. El propósito de dicha ley era facultar al Secretario de Hacienda a que adoptara un método de tasación que cumpliera con unos criterios de uniformidad. Originalmente, los valores establecidos se basaban en costos de reemplazo de 1951 y luego fueron revisados para conformar con la realidad de los costos del 1957. Aunque dicha ley requería que el Secretario de Hacienda hiciera una revisión constante de la tasación, a fin de mantener la valoración de la propiedad en armonía con los cambios en los valores en el mercado, esto no ocurrió durante el tiempo que Hacienda administraba dicha ley ni tampoco mientras ha sido administrada por el CRIM. Esto ha resultado en que los valores de tasación utilizados actualmente tienen que ser ajustados a los valores de 1957, cuando se dio la última revisión. Esta situación ha ocasionado no solo malestar en los contribuyentes que no saben a ciencia cierta cómo se determina el valor de su propiedad sino que crea inequidades y también erosiona los recaudos del sistema fiscal.

Algunos municipios han sido diligentes y se han dado a la tarea de identificar, y tasar, nueva construcción dentro de sus límites territoriales; otros dependen exclusivamente del CRIM. Como regla general, el valor tasado de las propiedades en los primeros excede por bastante el valor tasado de propiedad similar localizada en los segundos.

(i) **Revisión de la exoneración de contribución sobre la propiedad inmueble residencial.** Bajo la ley actual, el dueño de una propiedad residencial sólo paga contribución sobre su residencia principal en tanto y en cuanto la tasación de la misma exceda \$15,000, que es el monto de la exoneración estatutaria. En el caso de propiedad residencial localizada en cualquier municipio que imponía contribuciones sobre la propiedad al 30 de agosto de 1991, y con respecto a la cual se hubiese solicitado exoneración en o antes del 1 de enero de 1992, el gobierno central está obligado a devolver a los municipios la contribución sobre la propiedad atribuible a dicha exoneración estatutaria, hasta un máximo de 2%. A los valores actuales de las residencias, la exoneración podría representar en muchos casos un valor en el mercado de entre \$200,000 y \$250,000, dependiendo de dónde esté localizada la residencia.

Recomendamos que se apruebe legislación que: (i) comenzando con el año fiscal 2009-2010, establezca un mecanismo de ajuste gradual al monto de la exoneración, de modo que la cantidad exonerada disminuya \$1 por cada \$1 por el que el valor tasado de la propiedad exceda

la base de \$15,000, e (ii) imponga una contribución estatal igual a la tasa contributiva que impone el municipio sobre el valor de la propiedad para la cual se pierde la exoneración (las tasas contributivas aplicables para el año fiscal 2007-2008 oscilaban entre 7.80% y 10.23%). A medida de ejemplo, las propiedades que tengan un valor tasado de \$16,000 tendrán sólo \$14,000 de exoneración, las que tengan un valor de \$20,000 tendrán \$10,000 de exoneración, y las de \$30,000 no tendrán exoneración.

Debemos puntualizar que los municipios continuarán recibiendo del gobierno central el monto correspondiente a la porción de la contribución sobre la propiedad que antes estaba exonerada, esto es, la cantidad que hasta el presente han recibido; el impuesto adicional por la eliminación de la exoneración y la sobretasa ingresará al Fondo General.

Cabe señalar, además, que, a base de las tasas contributivas aplicables para el año fiscal 2007-2008, que oscilan entre 7.80% y 10.23%, el costo máximo para un contribuyente que perdiera la totalidad de la exoneración, esto es, aquel cuya residencia principal esté tasada en \$30,000 o más, sería alrededor de \$1,200. Al tomar en cuenta la sobretasa mencionada en el próximo inciso, el costo máximo para un contribuyente sería alrededor de \$2,400. Cuando tomamos en consideración que el valor actual de una residencia tasada en \$30,000 excede \$400,000, entendemos que dicho costo adicional es razonable.

(ii) ***Imposición de sobretasa de contribución.*** Recomendamos, además, la imposición de una sobretasa de contribución estatal igual al 100% del monto de la contribución sobre la propiedad pagada por razón del ajuste gradual a la exoneración descrito anteriormente, cuya sobretasa estaría en vigor para los años 2009-2010 y 2010-2011 e ingresaría al Fondo General.

En base a un total de 1.2 millones de hogares en Puerto Rico y una tasa promedio de 8%, si la tasación en 20% de los hogares excede \$15,000 por un promedio de \$7,500 (esto es, están tasados en \$22,500), el ingreso adicional al Fondo General como resultado de la reducción de la exoneración y la sobretasación es \$288 millones. No obstante, para estimar con exactitud el ahorro al Fondo General de esta medida, es necesario obtener información más detallada del CRIM.

La pérdida de exoneración y la sobretasa de contribución sobre propiedad inmueble se dejarían sin efecto una vez se complete el proceso de ajustar el sistema de contribución sobre la propiedad inmueble para que imponga la contribución en base al valor actual de la propiedad, según se recomienda más adelante en la Sección E.2.h. de este Informe.

***e. Arbitrio a las comunicaciones celulares.*** Se recomienda la imposición de un arbitrio especial de 1 centavo por minuto de comunicación de voz por medio de teléfonos celulares. Esta medida podría representar aproximadamente \$185 millones anuales, asumiendo un uso promedio por línea de 700 minutos mensuales y 2.2 millones de líneas activas. Esta medida no aplicaría a comunicación de data o texto y permanecería en efecto hasta junio del 2012.

## 2. Medidas para Aumentar Ingresos – Medidas Permanentes.

*a. Arbitrio sobre la gasolina.* El arbitrio de la gasolina es una fuente fundamental de recaudos a nivel estatal; también ha sido utilizado por muchos estados para reducir el consumo de gasolina, incentivando a los individuos a adquirir vehículos eficientes en combustible y/o a utilizar medios de transporte colectivo. El impuesto a la gasolina en Puerto Rico es actualmente \$0.16 por galón (\$0.23 si se incluye el impacto del impuesto sobre el petróleo crudo), comparado con un promedio de \$0.45 en los Estados Unidos (e.g., \$0.61 en Nueva York, \$0.67 en California y \$0.52 en Florida). En los últimos 5 años, los recaudos de este impuesto han promediado cerca de \$180 millones anuales. Estos fondos han sido destinados a la Autoridad de Carreteras y Transportación (“ACT”) para el pago de su deuda.

Recomendamos aumentar el impuesto de \$0.16 a \$0.40 por galón y que el ingreso adicional permanezca en el Fondo General para ayudar a reducir el déficit estructural. Si tomamos las ventas de gasolina proyectadas para el 2008 y la aplicamos el ingreso adicional de \$0.24 por galón, esta medida generaría alrededor de \$262 millones.

### Recaudos Arbitrio Gasolina

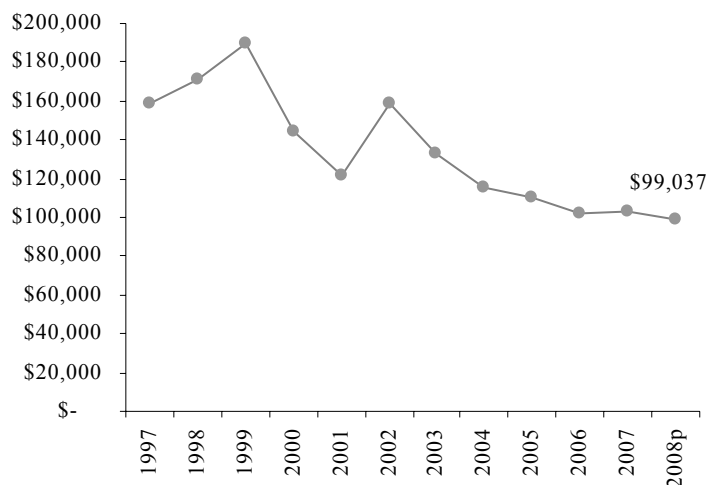
(Fuente: Departamento de Hacienda)

1997	\$ 162,335
1998	\$ 173,387
1999	\$ 170,300
2000	\$ 170,319
2001	\$ 180,424
2002	\$ 175,617
2003	\$ 173,831
2004	\$ 183,566
2005	\$ 181,326
2006	\$ 178,769
2007	\$ 181,964
2008p	\$ 174,727
Ventas 2008p (galones)	1,092,044
Ingreso adicional por galón	\$ 0.24
<b>Total de ingreso adicional</b>	<b>\$ 262,091</b>

La medida aumentaría el precio de la gasolina para el consumidor por aproximadamente 6.5 centavos por litro.

*b. Impuesto sobre el petróleo crudo (crudita).* En los últimos 20 años no se ha ajustado la tabla del cálculo del arbitrio sobre el petróleo crudo y sus derivados (“crudita”). Debido a la fórmula utilizada, a medida que el costo del barril de petróleo aumenta, se reduce el impuesto. Actualmente, el impuesto es de \$3 por barril. Los recaudos por este impuesto se han ido reduciendo considerablemente en los últimos 10 años, lo que ha contribuido al deterioro de la situación financiera de la ACT.

**Recaudos del Impuesto del Petróleo Crudo  
(\$ en millones)**



Recomendamos fijar la tasa en \$6.00 por barril para restaurarla a los niveles del 1999.

Si asumimos ventas de 33 millones de barriles al año, esta medida generaría un ingreso adicional de \$99 millones.

	<b>Recaudos Arbitrio Petróleo Crudo y Derivados</b>		
	<b>Fondo General</b>	<b>Transferencia</b>	<b>Total</b>
		<b>ACT</b>	
1997	158.74	0.00	158.74
1998	51.64	120.00	171.64
1999	70.08	120.00	190.08
2000	24.79	120.00	144.79
2001	1.90	120.00	121.90
2002	38.62	120.00	158.62
2003	12.93	120.00	132.93
2004	0.00	115.30	115.30
2005	0.00	110.26	110.26
2006	0.00	102.21	102.21
2007	0.00	102.76	102.76
2008p	0.00	99.04	\$ 99.04
Ventas 2008p (millones de barriles)			33.01
Ingreso adicional por galón			\$ 3.00
<b>Total de ingreso adicional</b>			<b>\$ 99.04</b>

Según la ley actual, los recaudos del arbitrio sobre el barril de petróleo, hasta un máximo de \$120 millones, se destinan a la ACT y el excedente permanece en el Fondo General. Proponemos que el aumento en recaudos por el alza del impuesto permanezca en la ACT, pero que se destine exclusivamente a sufragar las pérdidas operacionales del Tren Urbano, que se estiman en aproximadamente \$110 millones anuales, sin incluir aproximadamente otros \$100 millones correspondientes al servicio de la deuda relacionada con el Tren Urbano que, junto al dramático aumento en plantilla, han impactado negativamente las finanzas de la ACT.

Si combinamos el aumento del arbitrio de la gasolina con el aumento del impuesto sobre el petróleo crudo, el aumento para el consumidor es de aproximadamente 8 centavos por litro (en base a temperatura de 60°).

**c. Arbitrio cigarrillos.** No existe duda de los efectos dañinos del cigarrillo sobre la salud. Recomendamos un aumento de cincuenta centavos por paquete en el arbitrio sobre cigarrillos. Este incremento, además de allegar fondos adicionales al fisco en el corto plazo, tendría un efecto beneficioso a mediano y largo plazo en la salud de la población, ya que la historia nos demuestra que el aumento en el costo de los cigarrillos reduce la demanda. Esta reducción en demanda, que estimamos, a base de experiencias anteriores, en \$5 millones por año, redundará en mejor salud de la población, que en el largo plazo debe reducir el costo incremental de la Reforma de Salud.

Estimamos que esta medida producirá un ingreso adicional de \$50 millones en el año fiscal 2009-2010.

**d. Arbitrio bebidas alcohólicas.** Reconocemos que los arbitrios en las bebidas alcohólicas en Puerto Rico son sumamente onerosos, pero la gravedad de la situación del fisco requiere una aportación adicional de todos los sectores. Es por esto que recomendamos un aumento en estos arbitrios. En el caso de la producción local de cerveza, recomendamos que asuman el aumento del cual fueron eximidos en el 2002, más el aumento que recomendamos actualmente.

Basado en las ventas para el 2008, estimamos que esta medida generaría un ingreso adicional de \$30 millones.

		Aumento en galón medida	Recaudo
Espíritus Destilados	2,467,977	\$0.25	\$616,994
Cerveza, Producción	18,062,432	\$1.20	\$21,674,918
Cerveza, Importaciones	35,688,404	\$0.20	\$7,137,681
Vinos, Producción	1,521,639	\$1.65	\$2,510,704
Vinos, Importaciones	1,783,300	\$0.25	\$445,825
			\$32,386,123

**e. Cumplimiento voluntario y mejor fiscalización.** Como mencionamos más adelante, economistas y tratadistas en materia contributiva han resaltado la necesidad de establecer estrategias para atender la evasión contributiva, incluyendo analizar de la situación, desarrollar iniciativas contributivas, educar para la prevención y penalizar a las personas que incurrir en ese tipo de actividad.

En momentos de recesión económica, es natural que se incremente aún más la evasión y la morosidad en el pago de deudas, por lo cual es necesario facilitar el cumplimiento con el pago de la deuda existente a la vez que se fortalece la fiscalización para reducir la evasión contributiva utilizando programas existentes en el Departamento de Hacienda encaminados a identificar al evasor contributivo, como lo es el Programa de Equidad Contributiva (PEC).

Uno de los problemas mayores al momento de determinar la magnitud de la morosidad en las deudas contributivas con Hacienda es que muchas de estas deudas no son correctas. Para depurar la deuda real y estimular el pago de la misma, recomendamos establecer un programa de cumplimiento voluntario por el contribuyente, que puede incluir tributar ingresos no reportados, así como el IVU, la contribución sobre ingresos, contribuciones patronales y cualquier deuda tasada bajo el cual se le permitiría al contribuyente ponerse al día en su obligación contributiva sin tener que pagar intereses y penalidades.

Una vez se complete esta primera fase de cumplimiento voluntario, el Departamento de Hacienda debe encaminar un programa intenso y sostenido de auditorías utilizando los mecanismos existentes, como el programa PEC. Este programa de fiscalización debe tener como objetivo identificar al evasor contributivo para asegurar que entre al sistema contributivo, además de permitir verificación periódica de cumplimiento del mismo.

Para facilitar y viabilizar el pago de la deuda por parte de los contribuyentes que se acojan al programa de cumplimiento voluntario, esta medida debe estar acompañada por una enmienda a las disposiciones relativas a cuentas de retiro individual y planes de pensiones para permitir el retiro de fondos para satisfacer dichas deudas con Hacienda.

Basados en la experiencia de programas similares en el pasado, esta medida podría generar en los 6 meses restantes del año fiscal 2009 unos \$200 millones, que serían ingresos no recurrentes. Además, la entrada de estos contribuyentes al sistema contributivo conjuntamente con la intensificación del uso de los programas contra la evasión y verificación periódica podría generar ingresos recurrentes en los años siguientes de aproximadamente \$30 millones

**f. Mejor captación y fiscalización del IVU.** El IVU cuenta ya con 2 años de haber sido implantado. El sistema se implantó de forma rápida y la falta de uniformidad del mismo en sus etapas iniciales, así como la complejidad de su reglamento y procesos de cumplimiento, han sido elementos que incidieron en múltiples errores por parte de los contribuyentes. Tampoco hubo un readiestramiento adecuado de empleados del Negociado de Arbitrios y Control de Puertos para fiscalizar el IVU. En algunos casos, ya se observan mecanismos de evasión del impuesto. Todo esto ha impedido una fiscalización eficiente del IVU, lo cual va erosionando el sistema y ocasiona una merma en los recaudos.

Ante la falta de recursos del gobierno y la necesidad de allegar recaudos de manera más rápida, es necesario simplificar el sistema del IVU a través de una verdadera uniformidad del mismo. Aunque se enmendó la legislación del IVU para permitir la uniformidad de las reglas aplicables a los contribuyentes a través de toda la isla, aún quedan múltiples complejidades en el sistema que no facilitan el cumplimiento con este impuesto. La duplicidad

de radicaciones de planillas y las discrepancias en las bases de datos fomentan incumplimiento con el sistema.

Es necesario centralizar la administración y cobro del impuesto para facilitar el proceso de auditoría y fiscalización, de modo que se logre una mayor captación de las transacciones. Al uniformar el mecanismo de radicación de planillas del IVU se facilita el proceso y el cumplimiento para los comercios, ya que los comerciantes solo tendrían que radicar una planilla con el Departamento de Hacienda, quien se encargaría de hacer la distribución apropiada a los municipios. La uniformidad del sistema impositivo y su recaudo contribuyen a una mayor captación de las transacciones y agilización del cobro, toda vez que se puede fiscalizar mejor el mismo. La uniformidad del impuesto permitiría un solo sistema mecanizado para validar y fiscalizar las planillas radicadas. Tanto el Departamento de Hacienda como los municipios podrían estructurar mejores métodos de fiscalización conjunta.

El proceso de mayor uniformidad debe ir acompañado de mecanismos como el de impresora fiscal para reducir el potencial de evasión que pueda existir, conjuntamente con un sistema de lotería para premiar a contribuyentes que retengan sus recibos del pago del IVU y nuevas reglas para acelerar el depósito del impuesto. La impresora fiscal contiene una memoria que permite grabar todas las transacciones e impide que se puedan borrar o modificar transacciones para evadir el impuesto, y mantiene un banco de datos permanente de todas las transacciones. Este equipo permitiría que personal de Hacienda audite periódicamente a los negocios de forma más fácil, a la vez que garantiza la pureza de la información auditada. Dicha impresora fiscal puede ser costeadada por el estado para ciertos negocios, en vista de que el recaudo habrá de ser mayor, ya que esta reduce el potencial de evasión que se observa actualmente. Por otra parte, el mecanismo de lotería fortalecería también que los comercios cumplan con el recaudo del impuesto, ya que los contribuyentes tienen un incentivo para exigir los recibos en vista de la lotería periódica que pueden ganar.

En adición, se recomienda revisar las reglas de depósito del IVU para equipararlas a las relativas a depósito sobre retención de salarios. Las reglas de depósito en el caso de la retención sobre salarios requieren que el depósito se haga de forma más acelerada según aumenta la cuantía del impuesto recaudado. De esta forma se aceleraría el recibo de fondos a las cuentas del Secretario de Hacienda.

Esta medida beneficiaría tanto al Fondo General como a los municipios.

**g. Eliminar la exención del IVU a las transacciones de reventa.** Uno de los mecanismos para evadir el pago del impuesto es el uso indebido del certificado de exención para la reventa de artículos. Esta práctica, que entendemos por información anecdótica va en aumento, pone en peligro el recaudo y erosiona el sistema. Para evitar doble tributación, se sustituiría la exención existente por un crédito igual al IVU pagado por el revendedor contra el IVU a depositar por éste. Este mecanismo también permite una mayor fiscalización en el caso de los revendedores. Estimamos que esta medida, sumada a la inmediatamente anterior, generará recaudos de \$75 millones para el año fiscal 2009-2010, cuya cantidad aumentará por inflación hasta \$84 millones en el año fiscal 2012-2013.

**h. Retasación de propiedades inmuebles.** Según antes descrito, debido a las inequidades aquí mencionadas y conforme al propósito original de la Ley 117, es necesario que se reevalúen, se ajusten y se reactúalicen los valores de las propiedades (comerciales, residenciales y exoneradas) prospectivamente para llevar las mismas a los valores actuales. Una vez se complete e implante la retasación de la propiedad inmueble, las medidas temporales relativas a la revisión y sobretasación en la exoneración de la propiedad inmueble se dejarán sin efecto. Estimamos que esta medida generaría \$500 millones por año, a partir del año fiscal 2011-2012.

**i. Autoimposición en el caso de las corporaciones.** Muchas corporaciones, sobre todo manufactureras – particularmente en la industria farmacéutica – que han expandido operaciones en Puerto Rico a través de los años no tienen todas sus propiedades inmuebles tasadas. Recomendamos, como mecanismo ágil y sencillo, que se les permita a éstas autoimponer la contribución sobre la propiedad inmueble utilizando la misma metodología que se usa en el caso de la propiedad mueble, es decir, determinar la contribución en base al valor en los libros de la propiedad. En el caso de corporaciones, esta contribución que no ha sido pagada por años debe ser asignada al repago de la deuda de los municipios con el Banco Gubernamental de Fomento, lo cual le inyectaría liquidez al mismo, a la vez que libera fondos a los municipios para ser utilizados en obra municipal.

Estimamos que esta medida puede representar \$100 millones de ingresos adicionales a los municipios, que deben ser asignados específicamente al repago de su deuda con el Banco Gubernamental de Fomento.

**j. Revisión de la contribución alternativa mínima.** Los ingresos que actualmente tributan a tasas preferenciales, como los de dividendos e intereses, no se impactan con las reglas actuales de la contribución alternativa mínima, las cuales tienen como objetivo que todo contribuyente pague al menos un mínimo de contribuciones y que el beneficio de tasas preferenciales sea limitado. Es necesario enmendar las disposiciones actuales para que sólo se excluyan del cómputo de la contribución alternativa mínima los ingresos por concepto de intereses de bonos del gobierno de Puerto Rico y Estados Unidos y los ingresos exentos por concepto de lesión e incapacidad o herencia. El objetivo de esta medida sería reducir el impacto de créditos y tasas preferenciales.

La revisión consistiría en (1) incluir en el ingreso sujeto a contribución alternativa mínima todas las partidas de ingreso (excepto intereses sobre obligaciones del ELA y del gobierno federal e ingresos exentos por concepto de lesión, incapacidad o herencia) de modo que se garantice que todo el ingreso tribute a una tasa mínima de 20% y (2) prohibir el uso de créditos contributivos para pagar la contribución alternativa mínima.

Estimamos los recaudos por concepto de esta medida en cerca de \$50 millones anuales.

### **3. Medidas para Reducir la Economía Informal y la Evasión Contributiva.**

Es de conocimiento general que la evasión contributiva es un mal generalizado en ciertos sectores de nuestra sociedad – un mal que, a través de los años, ha erosionado la efectividad de nuestro sistema contributivo y minado la confianza de contribuyentes honestos. En ocasiones, el

contribuyente es llevado a participar en prácticas contributivas encaminadas a evadir los impuestos por profesionales inescrupulosos que, en clara violación de los cánones de ética de la profesión, se mercadean como expertos en estrategias para burlar las leyes fiscales.

Diversos estudios realizados a través de los años en Puerto Rico han tratado de determinar el tamaño de la economía informal. El más reciente, realizado en el año 2004, estimó que es de alrededor de un 23% del producto bruto. Hay varios factores que inciden en la expansión de la economía informal: la percepción de los ciudadanos de la política contributiva, particularmente las altas tasas y un sistema contributivo complejo y extremadamente reglamentado que no fomenta el cumplimiento con las leyes. Una alta tasa de evasión contributiva implica no sólo una mayor carga contributiva para los que pagan contribuciones sino que resulta en una pérdida de ingresos al fisco. La frustración y pérdida de confianza en las estructuras gubernamentales son denominadores comunes que inciden en la decisión del evasor contributivo. Ésta es una de varias razones por las cuales durante los últimos años, los ingresos del fondo general se han ido erosionando.

La situación ha empeorado a través de los años y permea todo el sistema contributivo, reflejándose no sólo en la contribución sobre ingresos, sino también en el impuesto al consumo, las contribuciones sobre la propiedad y otros tipos de impuestos. Es por esta razón que este Comité recomienda que se establezca un grupo de trabajo – “task force” – con el Secretario de Hacienda para, en primer lugar, evaluar en mayor detalle la economía informal (tanto de ingresos lícitos como ilícitos) y recomendar medidas encaminadas a controlar y, en la medida de lo posible, erradicar dicha economía informal.

Este análisis debe atender aspectos que requieran legislación así como medidas a tomar por el Secretario de Hacienda para mejorar la fiscalización del sistema. Este Consejo recomienda esfuerzos para allegar más recursos al Departamento de Hacienda para fiscalización. Entendemos que el Departamento de Hacienda cuenta con 190 auditores para cubrir toda la isla. Esto no es suficiente para auditar y fiscalizar todo el sistema contributivo. Es necesario incrementar la cantidad de auditores en el Departamento. Existen auditores en otras agencias, por ejemplo, en el Departamento del Trabajo y el Fondo del Seguro del Estado, que auditan planillas patronales. Esto puede resultar incluso en procesos duplicados, ya que se llevan a cabo funciones similares en distintas agencias.

Como parte de la reestructuración de las agencias se debe considerar transferir los procesos de auditoría de planillas patronales al Departamento de Hacienda, para integrarlos con la auditoría de otros tipos de impuestos. No obstante, mientras se completa el proceso de reestructuración del gobierno (a tenor con el cual los recursos y procesos de auditoría de otras agencias se podrían asignar al Departamento de Hacienda), es necesario proveer recursos al Departamento para reclutar más auditores y entrenar a los mismos. Durante ese periodo de transición y entrenamiento, recomendamos que el Departamento contrate los servicios de profesionales de auditoría que trabajen conjuntamente con auditores de Hacienda para llevar a cabo la labor de auditoría. Al contratar profesionales y asignarlos a trabajar con personal del Departamento, se logra a su vez entrenar a los funcionarios sobre técnicas de auditoría, mejorando la fiscalización.

#### **4. Medidas para Reducir Gastos – General.**

El déficit estructural de más de \$3,000 millones no se puede eliminar sin un conjunto de medidas diseñadas para reducir significativamente los gastos del gobierno. Los gastos de nómina del gobierno de Puerto Rico representan aproximadamente un 76% del total de gastos del Fondo General. El gobierno tiene 190,000 empleados gubernamentales, cuya nómina y gastos relacionados para el año fiscal 2008-2009 se presupuestó en \$5,528 millones. Por muchos años hemos acudido a las agencias clasificadoras de crédito con promesas de reducir el tamaño y los gastos del gobierno, y la falta de acción en ese frente ha impactado negativamente la credibilidad de Puerto Rico. Es imperativo tomar medidas concretas que reduzcan los gastos de nómina y operacionales a la vez que se aumenta la eficiencia del gobierno.

Reconocemos que en algunos casos no es posible o deseable implantar medidas inmediatamente porque requieren un período de evaluación y planificación más largo. Por lo tanto, hemos incluido algunas medidas temporales cuyo objetivo es realizar unas economías en el corto plazo mientras se trabaja en la implantación de una reorganización abarcadora de las agencias que componen la Rama Ejecutiva, para realizar ahorros y aumentar la eficiencia y eficacia de las mismas.

## **5. Medidas para Reducir Gastos – Medidas Temporales.**

**a. Reducción de jornada.** Luego de recibir el insumo de varios grupos a petición señor Gobernador, y concientes del impacto que esto tendría para los sobre 80,000 empleados afectados, entendemos que lo apropiado en este momento es no incluir esta medida en las recomendaciones finales del Consejo. Entendemos, no obstante, que podría considerarse una reducción de jornada como medida temporal a fin de proteger los empleos en una agencia o grupo de agencias donde se esté llevando a cabo una consolidación de funciones.

**b. Moratoria de la cláusula económica de los convenios colectivos.** Entendemos que el presupuesto del Fondo General del año fiscal 2008-09 incluye una partida de aproximadamente \$200 millones para cubrir el aumento de gastos atribuible a los convenios colectivos. Recomendamos que se implante una moratoria de dos años a los aumentos por las cláusulas económicas de los convenios, posponiéndolas para comenzar en el año fiscal 2011/12.

## **6. Reducción de Gastos – Medidas Permanentes.**

**a. Congelación de contratación de empleados, prohibición de la creación de plazas nuevas, excepto en el caso de reubicación de personal, y eliminación de plazas vacantes.** Recomendamos no crear plazas nuevas y no reemplazar empleados que renuncien, se retiren o cesen su empleo. Si asumimos que, en una base de 179,000 empleados, aproximadamente un 3% se retira o cesa su empleo en un período de un año, y que el gasto promedio por empleado es de \$30,000 anuales, esta medida podría generar ahorros de aproximadamente \$161 millones anuales cumulativos, ascendiendo a \$616 millones para el año 2012/2013.

**b. Reducción de empleados transitorios, irregulares o de confianza.** Recomendamos que se elimine 33% de las plazas totales de empleados transitorios, irregulares o de confianza. Esto representaría un ahorro de cerca de \$113 millones al año.

<b>Gasto de personal estimado</b>	
Transitorios e irregulares	\$ 241,000,000
Confianza	\$ 100,000,000
Total	\$ 341,000,000
Reducción (33%)	\$ 112,530,000

**c. Empleados contratados a partir del 1ero de julio de 2008.** Recomendamos que se eliminen todas las plazas de aquellos empleados nuevos que se emplearon a partir del 1 de julio de 2008. Usando un estimado de 5,000 empleados que caen en esta categoría, y asumiendo un costo de personal promedio de \$30,000, se reduciría el gasto de nómina por aproximadamente \$150 millones.

**d. Sustitución de pago por días de enfermedad por tiempo compensatorio y, prospectivamente, eliminar la acumulación y liquidación de licencia por enfermedad en exceso de 90 días.** Al presente, los empleados gubernamentales tienen derecho a 30 días de vacaciones y 18 días por enfermedad cada año. El balance no utilizado en el año se puede acumular para años subsiguientes, hasta un máximo de 60 y 90 días, respectivamente. El exceso sobre 90 días de licencia por enfermedad acumulado al 31 de diciembre de cada año se liquida en efectivo durante el primer trimestre del año siguiente. Para el año 2008, el monto de la licencia por enfermedad liquidada a los empleados públicos ascendió aproximadamente a \$104 millones.

Recomendamos que, como medida transitoria para aliviar la situación de caja del gobierno, el balance de licencia por enfermedad acumulado a diciembre de 2008 se liquide mediante tiempo compensatorio, en lugar de ser pagado en efectivo. Para años subsiguientes, recomendamos que se adopte legislación para eliminar la acumulación y liquidación de licencia por enfermedad en exceso de 90 días y vacaciones en exceso de 60 días. Basado en el gasto del 2008, estimamos un ahorro de aproximadamente \$100 millones anuales.

**e. Medidas de austeridad para reducir 10% de gastos generales de funcionamiento de las agencias.** Del presupuesto del gobierno de Puerto Rico para el año fiscal 2009, sobre un 70%, o aproximadamente \$7,000 millones es asignado a las operaciones de las agencias. Si se excluyen los gastos de nómina quedan aproximadamente \$1,250 millones para gastos generales de funcionamiento. Recomendamos que, en lo que se pueda analizar e implantar la reorganización de la Rama Ejecutiva que aquí recomendamos, toda agencia genere ahorros de no menos del 10% de su presupuesto de gastos generales de funcionamiento para el segundo semestre de 2009 y se mantenga dicho ahorro en años subsiguientes.

Las guías generales para lograr este objetivo deberán ser trazadas por la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP) a la mayor brevedad. Todo renglón de gasto debe ser objeto de escrutinio estrecho y será responsabilidad del jefe de agencia darle atención prioritaria a esto en los primeros 30 días de su incumbencia. El objetivo debe ser el que gastemos lo absolutamente indispensable para cumplir con la misión de la agencia a corto plazo. Algunas de las áreas principales objeto de escrutinio y reducción inmediata deberán ser las siguientes:

- (i) Contratos por servicios profesionales para labores que pudiesen ser llevadas a cabo por empleados regulares.
- (ii) Gasto publicitario.

- (iii) El uso de vehículos oficiales, chóferes y celulares.
- (iv) Adquisición de nuevas versiones de programas y equipos de computadoras.
- (v) Adoptar una política que todas las luces y aires acondicionados de los edificios públicos sean apagadas a una hora temprana en la noche, y subir la temperatura de los A/C a una temperatura a ser establecida.

Partiendo de la base de \$1,250 millones, la meta será alcanzar ahorros de \$16 millones en los 6 meses restantes del año fiscal 2008/2009. Toda agencia que no se vea impactada por la reorganización de la Rama Ejecutiva deberá sostener los ahorros de 10% durante los años subsiguientes. Según nuestra recomendación de agencias a consolidarse, la base de gastos operacionales de las agencias que no se impactarían por la reorganización es de \$750 millones, por lo que proyectamos un ahorro de \$75 millones a partir del año fiscal 2009/2010.

**f. Reorganización de la Rama Ejecutiva.** Actualmente, el gobierno de Puerto Rico se compone de 122 agencias, cuyas funciones en algunos casos están íntimamente relacionadas y en otros duplicadas. Dado que cada agencia tiene su propia estructura con los gastos operacionales correspondientes, un proceso de consolidación de agencias podría generar ahorros sustanciales.

Recomendamos la consolidación de 44 agencias, que actualmente tienen un presupuesto de \$1,358 millones. Si asumimos un ahorro de 10% - un estimado conservador comparado con los ahorros que entidades privadas tienden a obtener en iniciativa parecidas – el proceso de consolidación de estas agencias podría resultar en ahorros de aproximadamente \$130 millones. Además, recomendamos que la Oficina de Gerencia y Presupuesto comience inmediatamente un revisión de todos los programas del gobierno (“Zero-base budgeting”) para poder revisar si estos programas cumplen con sus objetivos y son un uso prudente de los recursos del pueblo de Puerto Rico. Se debe establecer un objetivo de una reducción adicional de gastos de por lo menos \$126 millones. Cabe señalar que podría considerarse una reducción de jornada como medida temporal a fin de proteger los empleos en una agencia o grupo de agencias donde se esté llevando a cabo una consolidación de funciones.

Recomendamos que se evalúen las siguientes consolidaciones, sujeto a que no haya violación a programas y fondos federales:

<p><b>Departamento de Agricultura</b>          Corp. Desarrollo Rural          Adm. De Servicio y Desarrollo Agropecuario          Corp. de Seguro Agrícola</p>	<p><b>Banco de Terrenos - Adscrito al Departamento DEC</b>          Autoridad de Tierras          Administración de Terrenos          Corp. para la Rehabilitación de los Centros Urbanos</p>
<p><b>Departamento de Transportación</b>          Autoridad del Puerto de las Américas          Autoridad de Transporte Marítimo</p>	<p><b>Departamento de Recursos Naturales y Ambientales</b>          Compañía de Parques y Reservas Forestales</p>

<b>Departamento de la Familia</b> Adm. Para el Sustento de Menores Adm. De Familias y Niños Adm. Para el Cuido y Desarrollo Integral de la Niñez	<b>Departamento del Trabajo y Recursos Humanos</b> Corp. de Industrias de Ciegos, etc. Of. Asuntos de la Juventud Adm. Del Derecho al Trabajo Adm. Para Adiestramiento de Futuros Empresarios Administración de Rehabilitación Vocacional
<b>Departamento de Desarrollo Económico y Comercio</b> Autoridad Re-Desarrollo Roosevelt Roads Autoridad Distrito del Centro de Convenciones Corp. de las Artes Musicales Corp. Centro de Bellas Artes Corp. del Conservatorio de Música Corp. de la Orquesta Sinfónica Of. Del Inspector de Cooperativas Adm. Fomento Cooperativo Administración de Asuntos de Energía	<b>Departamento de Hacienda</b> Adm. De la Industria del Deporte Hípico Lotería Casinos Of. Inspector de Cooperativas - a Inst. Financieras Corp. Seguros Cooperativas (COSSEC)
<b>Departamento de Educación</b> Consejo General de Educación Consejo de Desarrollo Ocupacional Consejo de Educación Superior	<b>Departamento de Salud</b> Administración de Seguros de Salud ACAA y CFSE, los servicios médicos
<b>Departamento de la Vivienda</b> Of. Comunidades Especiales /Autogestión/ basadas en la Fe Compañía para el Desarrollo Integral de Canteras Corporación del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña	<b>Comisión de Derechos Ciudadanos</b> Oficina del Procurador de las Personas con Impedimentos Oficina del Procurador de las Personas de Edad Avanzada Oficina del Procurador del Paciente Oficina del Procurador del Veterano Oficina del Procurador del Ciudadano
<b>Departamento de Corrección y Rehabilitación</b> Adm. De Instituciones Juveniles	

**g. Reducción de asignación a la Legislatura.** La Legislatura recibe aproximadamente \$130 millones anuales del Fondo General para costear su operación.

Un estudio realizado por la Cámara de Mercadeo, Industria y Distribución de Alimentos (MIDA) en el 2003 determinó que tanto la compensación anual promedio que recibe un legislador como el número de empleados por legislador están varias veces por encima del promedio de las legislaturas estatales en los Estados Unidos.

Esta realidad amerita que a mediano plazo se evalúe la estructura y el funcionamiento de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico y se consideren medidas como la reducción del número de legisladores y prohibir la contratación de asesores particulares para cada legislador, entre otras.

Sin embargo, a corto plazo recomendamos que, al igual que las agencias del gobierno central, la Asamblea Legislativa implante medidas de austeridad y realice un ahorro de por lo menos 10% de sus gastos, medida que generaría una reducción de aproximadamente \$13 millones.

**h. Reducción de asignación a partidos políticos.** Según las leyes vigentes de Puerto Rico, en un cuatrienio se podría llegar a gastar hasta \$34 millones en aportaciones a los partidos políticos. Entendemos que no se justifica el uso de fondos públicos para sufragar los gastos publicitarios y otros gastos de campaña de los partidos, por lo que recomendamos la eliminación de los dineros destinados al Fondo Electoral y al Fondo de Pareo durante el año eleccionario, lo que podría ahorrar al fisco hasta \$28 millones de dólares. Debe, además, reevaluarse la deseabilidad de que el gobierno contribuya el sostenimiento anual de los partidos políticos en Puerto Rico.

**i. Revisión de la fórmula de asignación de:**

(i) **Municipios.** Los municipios reciben por fórmula 2.5% del promedio de las rentas anuales ingresadas al Fondo General durante el año en curso, más 35% de los ingresos del Fondo de la Lotería hasta un máximo de \$26 millones. Para el año fiscal en curso, las asignaciones del Fondo General presupuestadas para los municipios totaliza \$374 millones.

Considerando la urgencia de la crisis financiera del Fondo General y reconociendo la mayor capacidad financiera de los municipios luego de la imposición del IVU, recomendamos que se elimine la participación de los municipios en los ingresos de la Lotería y se reduzca la aportación del Fondo General, comenzando el año fiscal 2009-2010, de 2.5% a 1.25%, o unos \$125 millones anuales usando como base el año fiscal 2008-2009. Parte de esta reducción ocurrirá automáticamente en función de la reducción de los ingresos del Fondo General, pero se requiere una reducción mayor y más rápidamente para contribuir a cerrar la brecha fiscal.

(ii) **Rama Judicial.** La Rama Judicial también recibe una asignación por fórmula del Fondo General. Actualmente se le asigna 4% del promedio de las rentas anuales ingresadas al Fondo General, con la complicación adicional que se estipula que no se ajustará hacia abajo la asignación cuando el promedio descienda, como en efecto se anticipa ocurrirá en el transcurso de los próximos 2 años fiscales. Nos parece que dicha fórmula no se atempera a la realidad de la actual crisis económica y que se sugiere que la Rama Judicial comparta el ajuste fiscal de forma similar a lo requerido de las otras dos ramas de gobierno. Si se requiriese una economía de 10%, representaría un ahorro anual de \$35 millones.

**j. Exclusión de los ingresos producidos por las medidas impositivas aquí recomendadas de las asignaciones por fórmula.** La Ley Núm. 2 de 20 de enero de 1966, según enmendada, le asigna a la UPR una cantidad equivalente al 9.6% del promedio del monto total de las rentas anuales ingresadas al Fondo General en los dos años económicos inmediatamente anteriores al año económico corriente y de lo ingresado en cualesquiera fondos especiales creados mediante legislación que se nutran de recursos generados por imposiciones contributivas. El presupuesto asignado para el año fiscal 2008-2009 es de \$873 millones.

Se estima que, por razón de la reducción de los ingresos del Fondo General, los ingresos de la UPR se reducirán unos \$86 millones, \$114 millones, \$95 millones y \$81 millones para los años fiscales 2010, 2011, 2012 y 2013, respectivamente. Sin embargo, en la medida que se adopten las recomendaciones para aumentar ingresos al Fondo General, la UPR recibiría automáticamente por fórmula un 9.6% de los ingresos adicionales que se estarían recaudando. Para dirigir estos recursos adicionales exclusivamente a cubrir el déficit presupuestario, recomendamos que se excluyan estos recursos adicionales de la base de ingresos sobre el cual se aplica la fórmula del 9.6% de la UPR.

Recomendamos que esta exclusión aplique de la misma forma a las asignaciones por fórmula correspondientes a los municipios y a la rama judicial.

**k. Reducir el déficit de la Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico (“la Reforma”).** La Administración de Seguros de Salud de PR (“ASES”) es una corporación pública creada por la Ley 72 del 7 de septiembre de 1993 como parte de una reforma de los servicios de salud de Puerto Rico. ASES tiene la responsabilidad de implantar y administrar un sistema de seguros de salud que le brinde a todos los residentes de la Isla, que califiquen, acceso a cuidado médico-hospitalario de calidad, independientemente de la condición económica y capacidad de pago de quien los requiera. Al crearse ASES, la ley establece que los gastos de funcionamiento se consignaran del Fondo General. Además, el programa recibe asignaciones del programa federal Medicaid y otros fondos federales aplicables, asignaciones de parte de los municipios y otros ingresos provenientes de aportaciones de patronos y asegurados individuales por concepto de pago de primas.

Para el año fiscal en curso (2008-2009), el presupuesto asignado a ASES es de \$1,495 millones, de los cuales \$1,005 corresponden a aportaciones presupuestadas del Fondo General, \$278 millones de Fondos Federales y \$212 de los municipios y otros. Recientemente, ASES ha informado que anticipa un déficit de sobre \$500 millones para el año fiscal en curso, elevando el costo total de ASES a aproximadamente \$2,000 millones y la aportación del Fondo General a aproximadamente \$1,500 millones. Actualmente, ellos proveen cubierta de seguro de salud a sobre 1.5 millones de asegurados que representan 38% de la población de Puerto Rico.

ASES provee sus servicios principalmente por medio de contratos con compañías aseguradoras en Puerto Rico y con administradores independientes de servicios. Si asumimos que por los próximos 4 años fiscales, los costos de ASES crecieran a un ritmo de 7% anual, y las fuentes de fondos otras al Fondo General no crecieran, el déficit a ser asumido por el Fondo General crecería a sobre \$1,000 millones, lo cual no sería sostenible para el Fondo General ante el panorama fiscal actual y el anticipado. Además, es posible que haya un aumento adicional en la cantidad de matriculados, presionando los costos totales de la Reforma aun más.

Es importante reconocer que la condición actual de déficit presupuestario de ASES está influenciada por una gama amplia y compleja de razones. La dificultad de administrar elementos importantes del modelo actual de seguro y cuidado de salud en forma eficaz y consistente, y de incorporar nuevas medidas de incentivos y controles, han contribuido al historial de costos ascendentes. Algunos de estos incluyen los procesos y criterios de validación de elegibilidad, la amplitud de servicios ofrecidos y su correspondiente estructura de deducibles y co-aseguros, el uso ineficiente o inapropiado de servicios y facilidades costosas,

como lo son las salas de emergencia, y el nivel de desempeño del sistema de atención primaria y la calidad y consistencia del cuidado médico en su totalidad.

Por otro lado, actualmente ASES recibe \$278 millones en fondos Federales, lo cual es una fracción de lo que podría recibir si el Gobierno Federal eliminara el tope que ha existido por muchos años en la otorgación de esas asignaciones. Entendemos que si este tope se sube o eliminara, esto podría representar sobre \$700 millones adicionales para Puerto Rico en fondos Medicaid y otros. Esta limitación a las asignaciones de fondos Federales relacionados a la salud no han provisto para tener una base de fondos apropiada para el nivel de gastos actuales de la Reforma, creando el panorama de déficit que ASES enfrenta e imponiendo un peso desproporcionado en el Fondo General para cubrir la diferencia. Esto ha resultado en una brecha creciente entre el costo, los niveles de salud y la calidad del cuidado médico de nuestro pueblo, los cuales necesitan guardar relación con la capacidad económica real de cada paciente y la del gobierno para subsidiar la salud pública.

Entendemos que para lograr estabilizar la situación fiscal de ASES se necesita tomar medidas inmediatas para lograr costo-eficiencia y reducir costos a corto plazo (6 a 12 meses), a la vez que se diseñen, a la mayor brevedad, cambios estructurales al modelo de ASES a más largo plazo (18 a 24 meses), logrando reducciones de costo de mayor impacto en años futuros junto a un nivel alto y consistente de calidad de atención y cuidado médico. Por otro lado, respondiendo a la realidad fiscal actual y anticipada del Fondo General, y ausente aumentos significativos a los fondos federales dirigidos al programa de salud, es necesario que las aportaciones hechas por el Fondo General para el financiamiento de la salud se limiten a no más de cierto por ciento de los ingresos recurrentes del Fondo General, como sigue:

Año Fiscal	2009	2010	2011	2012	2013
Límite de Asignación del Fondo General	20%	20%	20%	18%	18%

Usando como punto de referencia el estimado más reciente de gastos para el año fiscal en curso de \$2,000 millones, el posible crecimiento en costos de ASES de 7% y la realidad fiscal de ingresos recurrentes del Fondo General, según estimados para los próximos 4 años y presentados en otras secciones de este informe, los límites antes mencionados se traducirían en la necesidad de que ASES genere eficiencias y reducciones en su estructura de costos y gastos de:

Año Fiscal	2009	2010	2011	2012	2013
Eficiencia y reducciones (millones)	---	\$60	\$147	\$461	\$589

Reconociendo la gama amplia de factores que influyen los costos de ASES y la naturaleza dinámica de su interrelación, al igual que de las variables usadas en este análisis, reconocemos que estos estimados de eficiencias y reducciones requeridas van a variar. Sin embargo, direccionalmente, la recomendación nuestra, es que se materialicen las mayores eficiencias posibles en el plazo de 6 a 12 meses, además de perseguir cambios estructurales significativos en el plazo de 18 a 24 meses, guiados por estas limitaciones en las asignaciones del Fondo General. De materializarse un aumento en las asignaciones Federales u otros cambios

materiales en alguna de las variables que beneficie a ASES, se deberá examinar con detenimiento cuanto de ese beneficio debería ser destinado a reducir la cantidad asignada por el Fondo General.

Estimamos necesario y de gran urgencia, el que se cree una comisión de trabajo o consejo asesor de salud pública con el peritaje apropiado para lograr los siguientes objetivos:

(i) Que formulen y ejecuten una estrategia para levantar los límites establecidos a la otorgación de fondos Medicaid, State Children's Health Insurance Program y en cualquier otro programa federal que aplique, particularmente en vista de nuevos desarrollos en este tema que surjan en el plano Federal bajo la nueva administración del Presidente Electo Barack Obama. Reconocemos la naturaleza incierta y compleja del proceso de lograr algún cambio en este renglón y por eso no nos hemos aventurado a estimar los beneficios alcanzables en nuestro análisis.

(ii) Que asesoren a la administración de ASES en formular e implementar, a la mayor brevedad, un plan integrado de acción dirigido a alcanzar mayor costo-eficiencia y mejoras estructurales al modelo de servicio y a la operación de ASES. Dada la complejidad de los elementos que han creado el déficit actual en ASES entendemos que son limitadas las acciones que pudiesen rendir reducciones significativas al déficit anticipado antes del cierre del año fiscal corriente (2009). Será esencial, sin embargo, comenzar inmediatamente a formular e implantar las medidas de generación de eficiencias y reducción de costos para que ASES materialice beneficios lo más pronto posible, y alcance a lograr los parámetros de asignación de fondos del Fondo General establecidos para los años fiscales 2010 al 2013, a la vez que alcanzan consistencia y calidad superior en los servicios y cuidado médico, entre otros en la atención primaria. Creemos que la necesidad y oportunidad de generar costo-eficiencias y mejoras estructurales al modelo y la operación de ASES existe y debe ser perseguida irrespectivo del aumento que pueda lograrse en asignaciones Federales o en otras fuentes.

Temas que sugerimos sean considerados, entre otros, son:

- (a) La re-evaluación de los criterios de elegibilidad actuales, y la validación y re-certificación de los participantes, incluyendo dentro de lo posible, la utilización de fuentes adicionales apropiadas de información que ayuden a validar con precisión y confiabilidad la capacidad financiera real del asegurado. Siendo el modelo actual de seguro uno de "capitation", el suscribir un nuevo participante determina el costo facturado a ASES por las aseguradoras. Este debe ser un foco principal de control de costos de la Reforma a corto plazo.
- (b) La mejor y más apropiada utilización de las salas de emergencia, considerando, entre otras medidas, el aumentar los co-pagos por uso de Sala de Emergencia, a la vez que se pudiese eximir del pago a aquellos asegurados que soliciten una evaluación de su necesidad de cuidado médico previo a la autorización y utilización de los servicios de Sala de Emergencia (*Triage*), sea esta telefónica o en

persona en la propia Sala de Emergencia. La experiencia pasada con un breve intento de una iniciativa parecida en el 2006 demostró que esto podría producir resultados relativamente pronto, si es atendido en forma prioritaria, redundando en beneficios tanto para las aseguradoras como para ASES.

- (c) El tema de criterios y duración de estadía en hospitales, implementando o fortaleciendo medidas de revisión concurrentes de la estadía de pacientes para asegurar que el paciente permanezca hospitalizado el tiempo mínimo apropiado. Esto también tendría beneficios a relativo corto plazo para las aseguradoras y eventualmente para ASES. Es posible, sin embargo, que haga falta legislación para permitir a las aseguradoras tener inherencia por medio de su personal a supervisar en la marcha la atención de un paciente para evitar estadías prolongadas más allá de lo necesario.
- (d) La efectividad de la labor de corroboración de otras cubiertas de seguros de salud que pueda tener el paciente, sean comerciales o del gobierno, y la debida coordinación en el rendimiento del servicio, ya que eso podría aliviar la carga a ASES. En especial, existe una población que tiene derecho a servicios de Medicare y Medicare Advantage. Para estos con elegibilidad dual (Reforma y Medicare) se debería considerar el hacer mandatoria la utilización de Medicare.
- (e) La capacidad de ASES, en termino de recursos humanos preparados y sistemas informáticos, para administrar en forma eficaz y consistente su operación y controlar los niveles de desempeño y los resultados del modelo de seguro y cuidado de salud y fiscalizar el cumplimiento de todos sus contratistas y suplidores con los términos de los contratos pautados.
- (f) La gestión educativa y de orientación de asegurados sobre comportamientos, hábitos y estilos de vida que promuevan la salud.
- (g) Establecer legislación mediante la cual no se permitirá la aprobación y/o modificaciones, ni inclusiones adicionales de la cubierta de salud establecida y presupuestada para cualquier año fiscal, la cual no incluya evidencia de los fondos recurrentes de para cubrir dichas modificaciones y/o inclusiones adicionales.

(iii) Establecer un plan maestro para el desarrollo de un sistema de salud integrado para Puerto Rico, a tono con las exigencias, posibilidades actuales y previstas, y lecciones aprendidas del pasado. La evaluación deberá ser abarcadora y conducente a formular una estrategia y solución sistémica a las necesidades de salud de los puertorriqueños. Algunos temas a ser considerados son:

- (a) Considerar la posibilidad de ajustes o cambios al modelo actual de seguro y prestación de servicios que permita incentivar y medir el desempeño y los resultados del cuidado de salud y el control de elementos importantes de costo como el manejo alterno de ciertas condiciones médicas y de los costos de medicamentos. En particular, se debe evaluar el desempeño del sistema actual de “capitation” y el resultante nivel de calidad y consistencia del servicio y el cuidado médico primario.
- (b) La posible integración de los recursos, cubiertas de seguro y programas de salud actualmente bajo el auspicio del gobierno, incluyendo la ACA, el Fondo del Seguro del Estado, el Departamento de Salud y ASES, proveyendo para mejor uso de los recursos limitados y la calidad y alcance de los servicios de salud prestados al pueblo.
- (c) Considerar alinear más el ofrecimiento de ciertos beneficios, y sus correspondientes deducibles, co-pagos y primas, con las necesidades y posibilidades de ciertos grupos de beneficiarios y con la realidad fiscal de ASES y del Fondo General.
- (d) El desarrollo de programas de prevención, trato temprano y manejo adecuado de condiciones crónicas, y de medición de desempeño y logros en condiciones de alta prevalencia como la hipertensión, asma y diabetes.
- (e) La posibilidad de establecer un programa de incentivos y de estándares de desempeño y de calidad del cuidado para los médicos primarios y de especialidad conducentes a mejorar los resultados clínicos de los pacientes.
- (f) El desarrollo de la infraestructura informática requerida para la administración efectiva de las cubiertas de seguro y del cuidado de la salud de los participantes, al igual que la capacitación masiva del personal de salud, incluyendo médicos primarios y otros proveedores clave.
- (g) Evaluar la red de suministro de medicamentos, tanto genéricos como de tratamientos especializados, buscando reducir la inconsistencia en precios entre proveedores y mejorar el uso y despacho de drogas de especialidad.
- (h) Remover de los formularios aquellos medicamentos que atiendan condiciones donde existan alternativas de medicamentos que no requieren receta médica (OTC), disponibles al paciente.
- (i) Maximizar el uso de Alianzas Publico Privadas para el manejo de toda actividad o función que aplique dentro del sistema de

agencias, secretarías o departamentos integrados bajo el sistema de salud pública.

Tenemos conocimiento de un proyecto reciente auspiciado por el Recinto de Ciencias Médicas de la Universidad de Puerto Rico y su Escuela Graduada de Salud Pública, y conducido por el Vanderbilt Center for Better Health, con la colaboración de Sachs Consulting, el cual produjo una estrategia propuesta para reformar el sistema de salud pública de Puerto Rico. En este esfuerzo participaron sobre 60 profesionales y académicos competentes en el tema, tanto de Puerto Rico como de EEUU. Sugerimos que se considere como insumo importante de esta trascendental iniciativa, capitalizando así en la inversión hecha y el tiempo dedicado por estos profesionales a formular una posible solución al reto de salud pública que Puerto Rico encara en el futuro.

En resumen, entendemos que estas tres medidas deben ser parte integral del plan de reconstrucción fiscal que en este informe sugerimos, proveyendo para el desarrollo de ASES y de la salud pública en Puerto Rico en forma eficiente y efectiva, a tono con la realidad fiscal que anticipamos para los próximos 5 años. Es nuestra recomendación que se nombre el consejo asesor o equipo de trabajo no más tarde de enero 31 del 2009, y de que se cumplan con los plazos sugeridos arriba para formular e implantar los cambios a corto y a más largo plazo.

## **6. Medidas Financieras.**

*a. Reestructuración del servicio de la deuda.* La estructura actual de servicio de deuda de los bonos de obligación general del Estado Libre Asociado de Puerto Rico impone una carga desmedida sobre los próximos 2 años fiscales, requiriendo medidas extraordinarias de reestructuración para amortiguar el impacto en la actual situación presupuestaria. Específicamente, el servicio de la deuda sube de \$414 millones durante el año fiscal 2009 a \$763 millones para el año fiscal 2010, manteniéndose sobre \$700 millones por los próximos 11 años.

Sujeto a condiciones de mercado, existe la posibilidad de refinanciar bonos que vencen en los años fiscales 2009 y 2010 para generar alivio temporero en el servicio de la deuda durante el período de ajuste fiscal. El ahorro potencial en caja a distribuirse entre los 2 años fiscales totalizaría unos \$300 millones. Dichos refinanciamientos probablemente no generarían ahorros en valor presente, y por tanto no serían recomendables bajo circunstancias normales, pero aliviarían la carga sobre el Fondo General en el corto plazo.

Existe una oportunidad similar para reestructurar la deuda de la Autoridad de Edificios Públicos, que también es pagadera de asignaciones del Fondo General. El ahorro en caja para los años fiscales 2009 y 2010 sería aproximadamente \$75 millones.

La viabilidad de esta estrategia podría estar limitada por las condiciones de mercado, y la receptividad de los inversionistas y de las agencias clasificadoras de bonos.

*b. Venta de los valores depositados en el Fondo de Desarrollo de Infraestructura.* Recomendamos que se vendan los valores depositados en la Cuenta Corpus del Fondo de Desarrollo de Infraestructura (“Cuenta Corpus”), valoradas actualmente en aproximadamente \$1,750 millones, y se utilice el producto de dicha venta para:

(i) pagar \$1,126 millones de Bonos de Obligación Especial de AFI, Series 2000A y 2000B, cuyo repago está garantizado por dichos valores;

(ii) depositar \$300 millones en la Cuenta Corpus e invertir dichos fondos en un contrato de inversión con el BGF, de tal manera que dicho principal crezca hasta \$1,000 millones para el año 2040;

(iii) del sobrante neto de cualquier costo relacionado a esta operación, se propondría utilizar dos terceras partes para cubrir gastos operacionales del gobierno del 2008-09 y una tercera parte para capitalización del Banco Gubernamental de Fomento.

Esta transacción requeriría enmendar la ley habilitadora de AFI. El valor económico de dichos valores ha surgido en los últimos meses debido a las condiciones extraordinarias de los mercados financieros. Entendemos que no se debe dejar pasar la oportunidad de vender dichos valores y utilizar el producto de dicha venta para los usos antes mencionados.

**c. Monetización Lotería.** Se puede obtener alivio de caja adicional a corto plazo mediante la monetización de ingresos futuros de la Lotería. Esto se puede lograr mediante la pignoración de ingresos adicionales a devengarse sobre juegos nuevos, tales como juegos “instantáneos”.

Usando una estructura típica para bonos de lotería donde se pignoran los ingresos existentes y se provee una cobertura de servicio de deuda de 4 veces, se podrían generar \$500 millones de fondos para cubrir parte del déficit en los años 2010 y 2011.

Esta alternativa de financiamiento requeriría legislación que facilite la segregación y pignoración de los ingresos de la Lotería, y estaría sujeta a condiciones de mercado y a la receptividad de los inversionistas y de las agencias clasificadoras de bonos.

## **7. Medidas de Alivio Contributivo.**

**a. Crédito al trabajo y bonificación a pensionados.** Con el objetivo de dar alivio a la clase humilde trabajadora, tan impactada por los aumentos en el costo de vida y a los sectores menos privilegiados de nuestra sociedad, en particular a los jubilados del gobierno, cuyas pensiones son, en muchos casos, muy modestas, recomendamos se estudie la implantación de un crédito al trabajo y la posibilidad de una bonificación de \$300 anuales para pensionados de más de 65 años que vivan bajo el nivel de pobreza, definido como ingresos menores de \$15,000 anuales por pareja.

**b. Reducción en tasas contributivas.** Aunque no hemos cuantificado el costo, este Consejo entiende que es necesaria una re-estructuración del sistema contributivo, particularmente en el renglón de contribución sobre ingresos, que estimule el trabajo y la inversión productiva, factores indispensables para un crecimiento económico sostenible. Elementos importantes de tal re-estructuración serían: (1) ampliación de la base contributiva, (2) reducción en las tasas contributivas a todos los niveles, (3) evaluación de las exenciones, créditos y deducciones especiales, para determinar su eficiencia en estimular la conducta o

inversión deseada, y (4) simplificación del sistema, para facilitar el cumplimiento y la fiscalización por parte del Departamento de Hacienda.

## **8. Medida de Estabilización Fiscal – Incrementar Utilización de COFINA.**

La Ley 117 de 4 de julio de 2006 estableció un impuesto sobre ventas y uso (IVU) que totaliza 7%, del cual 1% se utiliza para el pago de las llamadas deudas extraconstitucionales, 4.5% ingresa al Fondo General y 1.5% es distribuido a los municipios.

La Ley 56 de 5 de julio de 2007 autorizó la creación de COFINA y la pignoración de 1% del IVU para el pago de bonos emitidos para el repago de deudas extraconstitucionales que sumaban \$6.8 billones al 30 de junio de 2006.

Basado en esta estructura, se han emitido \$5.2 billones de bonos de COFINA, dejando un remanente de deuda elegible por refinanciar de \$1.6 billones.

Con la asignación de 1% adicional del IVU a COFINA, ésta podría emitir bonos por \$4,000 millones cuyo producto se podría utilizar para (i) refinanciar la mayor parte del remanente de deuda extraconstitucional, liberando así capacidad prestataria del Banco Gubernamental de Fomento (BGF), (ii) financiar a largo plazo el déficit presupuestario del año fiscal 2009, y (iii) sufragar un programa de reconstrucción económica.

Esta alternativa requeriría legislación para acomodar la pignoración adicional de recaudos de IVU y un estudio cuidadoso de los documentos de la primera emisión de COFINA para asegurar la fortaleza financiera de la estructura propuesta.

Adicionalmente, Hacienda tendría que poder manejar su flujo de caja ante la prioridad de COFINA en los recaudos del IVU, que significaría que el Fondo General no ingresaría recaudos del IVU por la mayor parte del primer semestre del año fiscal. Finalmente, esta iniciativa dependería de la receptividad del mercado (inversionistas y agencias clasificadoras de bonos) al aumento en deuda que ella representa.

## **9. Medidas Adicionales Potenciales.**

*a. Aumento en el IVU.* Hemos considerado la deseabilidad de aumentar la tasa contributiva del IVU de 7% a 8%. Cada 1% adicional representa aproximadamente \$200 millones de recaudos adicionales. Por su impacto en las finanzas personales de la población y la situación de estrechez económica por la que atraviesan muchos de nuestros conciudadanos, entendemos que se debe considerar un aumento en el IVU sólo en caso de ser absolutamente indispensable.

*b. Dividendo del FSE.* Recomendamos se evalúe la posibilidad que la Corporación del Fondo del Seguro del Estado pueda hacer una contribución especial al Fondo General para cubrir parte del déficit presupuestario. Por falta de información, no estamos en posición de determinar si dicha aportación es factible sin afectar las finanzas de dicha Corporación.

## **10. Pagos a Suplidores.**

El Consejo reconoce la importancia de poner al gobierno en posición de pagar al menos \$750 millones de las deudas atrasadas a suplidores y organizaciones sin fines de lucro que prestan servicios al gobierno. El hacer este pago tendrá un impacto positivo en nuestra economía. Por tanto, el Consejo recomienda que se hagan estos pagos utilizando los fondos provenientes de las medidas de financiamiento que se han recomendado.

## **11. Fondos Federales.**

El Consejo recomienda que el gobierno dirija esfuerzos encaminados a obtener una participación equitativa dentro del programa de medidas federales que será impulsado próximamente por la Administración Obama. En estos momentos es imposible determinar a cuánto ascendería esa ayuda no recurrente ni cuándo se recibiría. No obstante que se reciba ayuda federal, es vital que se comience a atacar el déficit estructural con las medidas de aumento de ingresos y control de gastos aquí sugeridas para devolverle la salud fiscal al gobierno central.

## **12. Creación de Grupos de Trabajo**

Sugerimos que el Gobernador organice una estructura de grupos de trabajo (“task forces”) o juntas asesoras para implantar algunas de las medidas de reconstrucción fiscal y económica aquí recomendadas que respondan al Secretario de Organización y Política Pública por los objetivos trazados y los correspondientes procesos de diseño e implantación. Estos pudieran estar compuestos por asesores externos al gobierno, en carácter voluntario, trabajando en equipo con personas clave de las agencias pertinentes asignadas. Estas deberán ser co-lideradas por un miembro de fuera del gobierno y el Secretario o jefe de agencia pertinente. Deberán contar con el peritaje técnico necesario entre sus miembros, y sus gestiones deberán ser apoyadas por personal del gobierno, o consultores contratados, que provean la capacidad analítica y de “project management” esencial a lograr lo perseguido, cumpliendo con los presupuestos y calendarización de las etapas de trabajo.

Sugerimos, que se considere nombrar los siguientes grupos de trabajo lo antes posible. Otros se podrán definir y nombrar según se formulen otras incitativas de envergadura, particularmente las de estímulo económico a ser propuestas en la próxima etapa de nuestra encomienda:

1. Economía informal y evasión contributiva
2. Reforma del sistema de contribución sobre la propiedad
3. Créditos Contributivos
4. Reorganización gubernamental
5. Situación laboral gubernamental (convenios; transferencias interagenciales, etc.)
6. Salud pública y programa de tarjeta de salud
7. Alianzas Público Privadas

Cada grupo de trabajo deberá formular una visión, objetivos y prioridades claras, además de sus estrategias y elementos accionables y medibles, calendarios de trabajo, etc.

**DESCRIPCIÓN DEL CONSEJO  
CREACIÓN Y ESTRUCTURA DEL CONSEJO**

El 10 de noviembre de 2008, el Gobernador-electo de Puerto Rico, Lcdo. Luis G. Fortuño, creó el Consejo de Reconstrucción Económica y Fiscal, compuesto de catorce ciudadanos privados.

El Gobernador-electo encomendó al Consejo estudiar la situación actual y presentar recomendaciones a corto, mediano y largo plazo, atendiendo tres temas específicos: (i) reconstrucción fiscal, (ii) alianzas público-privadas y (iii) reconstrucción económica.

Debido a la urgencia de la situación fiscal del gobierno, el Gobernador-electo solicitó al Consejo que presentara sus recomendaciones relacionadas a los primeros dos temas la semana del 15 de diciembre de 2008. Las del tercer tema, por ser un tema con impacto a más largo plazo, se presentarán en o antes del 31 de marzo del año 2009.

Los miembros nombrados por el Gobernador-electo son:

Sr. Richard L. Carrión	Presidente del Consejo y Principal Oficial Ejecutivo, Popular, Inc.
Sr. Alejandro Ballester	Presidente, Ballester Hermanos, Inc.
Sr. Rodolfo A. Colberg	Asesor de Negocios; Socio Administrador, Ernst & Young Puerto Rico LLC (1989-2008)
Sr. Atilano Cordero Badillo	Presidente, Supermercados Grande/Empresas Cordero Badillo
Sr. Gilberto Del Valle	Socio, Deloitte & Touche LLP
Sra. Daneris Fernández	Vice Presidenta, Merck y Presidente del Pharmaceutical Industry Association
Sra. Teresita Fuentes	Socia, Ernst & Young Puerto Rico LLC; Secretaria Auxiliar de Rentas Internas (1993-1996)
Lcdo. José Ramón González	Presidente, Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico (1986-1989)
Sr. William Lockwood Benet	Presidente, Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico (2005) y Vicepresidente del Banco Gubernamental de Fomento (1989-1993)
Sr. Luis Miranda	CEO, Universal Group
Lcdo. Manuel R. Pietrantonio	Socio, Pietrantonio, Méndez & Álvarez LLP
Lcdo. Marcos Rodríguez-Ema	Presidente, Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico (1993-1998)
Lcda. Xenia Vélez Silva	Senior Tax Counsel, McConnell Valdés LLC; Secretaria de Hacienda (1997-2000)
Sr. José R. Vizcarrondo	Presidente, Desarrollos Metropolitanos

El Gobernador-electo nombró al Sr. Richard L. Carrión Presidente del Consejo, y designó al Lcdo. Marcos Rodríguez-Ema y al Lcdo. Manuel R. Pietrantoni como Director Ejecutivo y Secretario, respectivamente.

Para estructurar los trabajos del Consejo, se establecieron comités para cada uno de los temas solicitados por el Gobernador-electo, y se asignó a cada miembro del Consejo a un mínimo de dos de los tres comités:

	<b>Reconstrucción Económica</b>	<b>Reconstrucción Fiscal</b>	<b>Alianzas Público-Privadas</b>
Sr. Richard L. Carrión	x	x	x
Sr. Alejandro Ballester	x		x
Sr. Rodolfo A. Colberg		x	x
Sr. Atilano Cordero Badillo	x		x
Sr. Gilberto Del Valle		x	x
Sra. Daneris Fernández	x		x
Sra. Teresita Fuentes	x	x	
Lcdo. José Ramón González	x	x	
Sr. William Lockwood Benet	x	x	
Sr. Luis Miranda	x		x
Lcdo. Manuel R. Pietrantoni	x	x	x
Lcdo. Marcos Rodríguez-Ema	x	x	x
Lcda. Xenia Vélez Silva	x	x	
Sr. José Vizcarrondo	x		x

Siguiendo la encomienda del Gobernador-electo y la filosofía de los miembros del Consejo de no realizar estudios adicionales, sino aprovechar el trabajo realizado por diversos grupos, el Consejo analizó propuestas de organizaciones como el Colegio de Contadores Públicos de Puerto Rico, la Cámara de Mercadeo, Industria y Distribución de Alimentos (MIDA), el Concilio de la Industria de la Construcción, la Asociación de Bancos de Puerto Rico, la Alianza para el Desarrollo Económico de Puerto Rico y la Agenda Ciudadana de El Nuevo Día. En adición, el Consejo invitó a varias compañías que se dedican a la emisión de bonos municipales, asesoramiento en alianzas público-privadas, personas conocedoras de nuestro presupuesto, consultores en el área de la tarjeta de salud, economistas y organizaciones sin fines de lucro, todos con vasta experiencia en el tema fiscal y económico que presentaran sus recomendaciones al Consejo.

El análisis y las recomendaciones del Consejo que se presentan en este informe se han nutrido de toda esta información, y el Consejo agradece el trabajo de todas las personas que colaboraron en este esfuerzo.

## Apéndice B

### TABLA DE ESTIMADOS DE INGRESOS Y GASTOS PARA LOS AÑOS FISCALES 2009 AL 2013

	Presupuesto 2008/2009	Proyectado 2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
<b>A. Ingresos</b>						
1. Ingresos presupuestados/base	\$8,488	\$8,488	\$8,488	\$8,488	\$8,488	\$8,488
2. Cambio en ingresos recurrentes (excluyendo IVU y farmacéuticas)		(410)	(282)	(19)	253	537
3. Cambio en recaudos de IVU		(77)	(59)	(22)	16	56
4. Farmacéuticas		0	(8)	(30)	(165)	(246)
5. Impacto reducción arbitrio del ron		0	0	0	(120)	(120)
6. Impacto estimado créditos contributivos		(200)	(200)	(200)	(200)	(200)
<b>Sub-Total</b>	<b>\$8,488</b>	<b>\$7,801</b>	<b>\$7,939</b>	<b>\$8,216</b>	<b>\$8,272</b>	<b>\$8,515</b>
<b>B. Gastos</b>						
1. Gastos presupuestados/base	\$9,484	\$9,484	\$9,484	\$9,484	\$9,484	\$9,484
2. Inflación sobre base gastos operacionales		0	34	69	72	75
3. Impacto aumentos convenios		0	276	290	305	320
4. Déficit ASES		500	640	790	950	1,122
5. Otros déficits		100	100	100	100	100
6. Aumento en pago de servicio de deuda		115	340	340	340	340
7. Aumento pago deuda a BGF		50	100	100	100	100
<b>Sub-Total</b>	<b>\$9,484</b>	<b>\$10,249</b>	<b>\$10,974</b>	<b>\$11,173</b>	<b>\$11,351</b>	<b>\$11,541</b>
<b>C. Déficit Operacional del Año</b>	<b>(\$996)</b>	<b>(\$2,448)</b>	<b>(\$3,035)</b>	<b>(\$2,957)</b>	<b>(\$3,079)</b>	<b>(\$3,026)</b>
<b>D. Cuentas por pagar (interagenciales y terceros)</b>	<b>0</b>	<b>(750)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>E. Déficit Presupuestario</b>	<b>(\$996)</b>	<b>(\$3,198)</b>	<b>(\$3,035)</b>	<b>(\$2,957)</b>	<b>(\$3,079)</b>	<b>(\$3,026)</b>
<b>F. Venta de Cuentas por Cobrar/Préstamo Banco Gubernamental de Fomento</b>	<b>996</b>	<b>1,000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>G. Déficit de Caja</b>	<b>\$0</b>	<b>(\$2,198)</b>	<b>(\$3,035)</b>	<b>(\$2,957)</b>	<b>(\$3,079)</b>	<b>(\$3,026)</b>

## Apéndice C

### TABLA DE POSIBLE IMPACTO DE LAS MEDIDAS RECOMENDADAS

	Presupuesto 2008/2009	Proyectado 2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
<b>H. Recomendaciones - Aumento de Ingresos</b>						
<u>1. Medidas temporales</u>						
a. Moratoria de créditos contributivos		\$0	\$200	\$200	\$150	\$150
b. Sobretasa de 5% a las corporaciones		\$0	\$30	\$30	\$0	\$0
c. Sobretasa a contribuciones sobre ingreso y sobre la propiedad para contribuyentes de altos ingresos y propiedades no exoneradas		16	228	213	36	0
d. Revisión de la exoneración de contribución sobre la propiedad inmueble residencial		0	144	144	0	0
e. Arbitrio al minuto de celular (voz)		46	176	167	159	0
<u>2. Medidas permanentes</u>						
f. Arbitrio gasolina		66	262	262	262	262
g. Arbitrio cigarrillos		15	50	45	40	35
h. Arbitrio bebidas alcohólicas		10	30	30	30	30
i. Cumplimiento voluntario contribuciones y mejor fiscalización		200	30	31	32	33
j. Captación IVU y esfuerzo de auditoría		19	75	77	80	84
k. Modificación de reglas de contribución alterna mínima		0	50	50	50	50
l. Retasación de propiedades inmuebles		0	0	0	500	500
<b>Sub-Total</b>		<b>\$372</b>	<b>\$1,274</b>	<b>\$1,249</b>	<b>\$1,340</b>	<b>\$1,144</b>
<b>I. Asignación adicional del IVU a COFINA (relacionada a línea Q)</b>		<b>\$0</b>	<b>(\$200)</b>	<b>(\$200)</b>	<b>(\$200)</b>	<b>(\$200)</b>
<b>J. Reducción de gastos por ajuste automático de fórmulas de asignación</b>						
1. UPR		0	86	114	95	81
2. Municipios		0	20	13	12	7
<b>Sub-Total</b>		<b>\$0</b>	<b>\$106</b>	<b>\$127</b>	<b>\$107</b>	<b>\$88</b>
<b>K. Recomendaciones - Reducción de Gastos</b>						
<u>1. Medidas temporales</u>						
a. Reducción de jornada		\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
b. Moratoria cláusulas económicas de convenios		69	276	290	28	30
<u>2. Medidas permanentes</u>						
c. Congelación de contratación de empleados, prohibición de la creación de plazas nuevas, y eliminación de plazas vacantes		0	161	317	469	616
d. Reducción empleados transitorios, irregulares y de confianza		28	113	113	113	113
e. Empleados contratados después del 1ero de julio de 2008		50	150	150	150	150
f. Eliminación pago en efectivo por días de enfermedad		100	100	100	100	100
g. Programa de austeridad (10% gastos operacionales)		16	75	75	75	75
h. Reorganización de la Rama Ejecutiva		0	130	130	130	130
i. Reducción de 10% a asignación Legislatura		0	13	13	13	13
j. Reducción partidos políticos		0	0	0	0	28
k. Revisión de la fórmula de asignación						
1. Judicatura						
2. Municipios			105	112	113	118
<b>Sub-Total</b>		<b>\$264</b>	<b>\$1,124</b>	<b>\$1,301</b>	<b>\$1,191</b>	<b>\$1,373</b>
<b>L. Impacto Medidas Aumento de Ingresos y Reducción de Gastos</b>		<b>\$635</b>	<b>\$2,303</b>	<b>\$2,477</b>	<b>\$2,438</b>	<b>\$2,405</b>
<b>M. Recomendaciones - ASES</b>						
1. Limitar gasto a por ciento fijo de recaudos recurrentes		\$0	\$60	\$147	\$461	\$589
2. Aumento transferencia Medicaid		\$0	75	200	200	200
<b>Sub-Total</b>		<b>\$0</b>	<b>\$135</b>	<b>\$347</b>	<b>\$661</b>	<b>\$789</b>
<b>N. Déficit</b>		<b>(\$1,563)</b>	<b>(\$597)</b>	<b>(\$133)</b>	<b>\$21</b>	<b>\$168</b>
<b>O. Recomendaciones - Medidas Financieras</b>						
1. Reestructuración del servicio de la deuda		\$125	\$250	\$0	\$0	\$0
2. Reoptimización del "escrow" de AFI		100	0	0	0	0
3. Monetización lotería		0	350	150	0	0
<b>Sub-Total</b>		<b>\$225</b>	<b>\$600</b>	<b>\$150</b>	<b>\$0</b>	<b>\$0</b>
<b>P. Sub-Total Incluyendo Medidas</b>		<b>(\$1,338)</b>	<b>\$3</b>	<b>\$17</b>	<b>\$21</b>	<b>\$168</b>
<b>Q. Medida de Estabilización Fiscal</b>						
Incrementar asignación a COFINA 1%						
Fondos generados por emisión de bonos COFINA		<b>\$1,338</b>	<b>\$0</b>	<b>\$0</b>	<b>\$0</b>	<b>\$0</b>
<b>R. Medidas Adicionales Potenciales</b>						
1. Aumento en IVU		\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
2. Dividendo Fondo del Seguro del Estado						
<b>Sub-Total</b>		<b>\$0</b>	<b>\$0</b>	<b>\$0</b>	<b>\$0</b>	<b>\$0</b>
<b>S. TOTAL</b>		<b>\$1,338</b>	<b>\$0</b>	<b>\$0</b>	<b>\$0</b>	<b>\$0</b>
<b>T. Otras medidas que no afectan el Fondo General</b>						
1. Aumento en el arbitrio del petróleo crudo		50	99	99	99	99

**ARTICULO  
“STATE BUDGET TROUBLES WORSEN”  
CENTER ON BUDGET AND POLICY PRIORITIES**

Updated December 10, 2008

## STATE BUDGET TROUBLES WORSEN

By Elizabeth McNichol and Iris J. Lav

States are facing a great fiscal crisis. At least 43 states faced or are facing shortfalls in their budgets for this and/or next year. States are currently at the mid-point of their fiscal year — which started July 1 in most states — and are in the process of preparing their budgets for the next year. The outlook for state budgets remains grim.

Over half the states had already cut spending, used reserves, or raised revenues in order to adopt a balanced budget for the current fiscal year — which started July 1 in most states. Now, their budgets have fallen out of balance again. New gaps have opened up in the budgets of at least 37 states plus the District of Columbia after they struggled to close the largest budget shortfalls seen since the recession of 2001. And these problems are expected to continue into next year.

Current estimates are that mid-year gaps total \$31.2 billion — 7.2 percent of these states' budgets — but they will almost certainly widen as the continuing economic turmoil causes revenues to come in below estimates in more states.

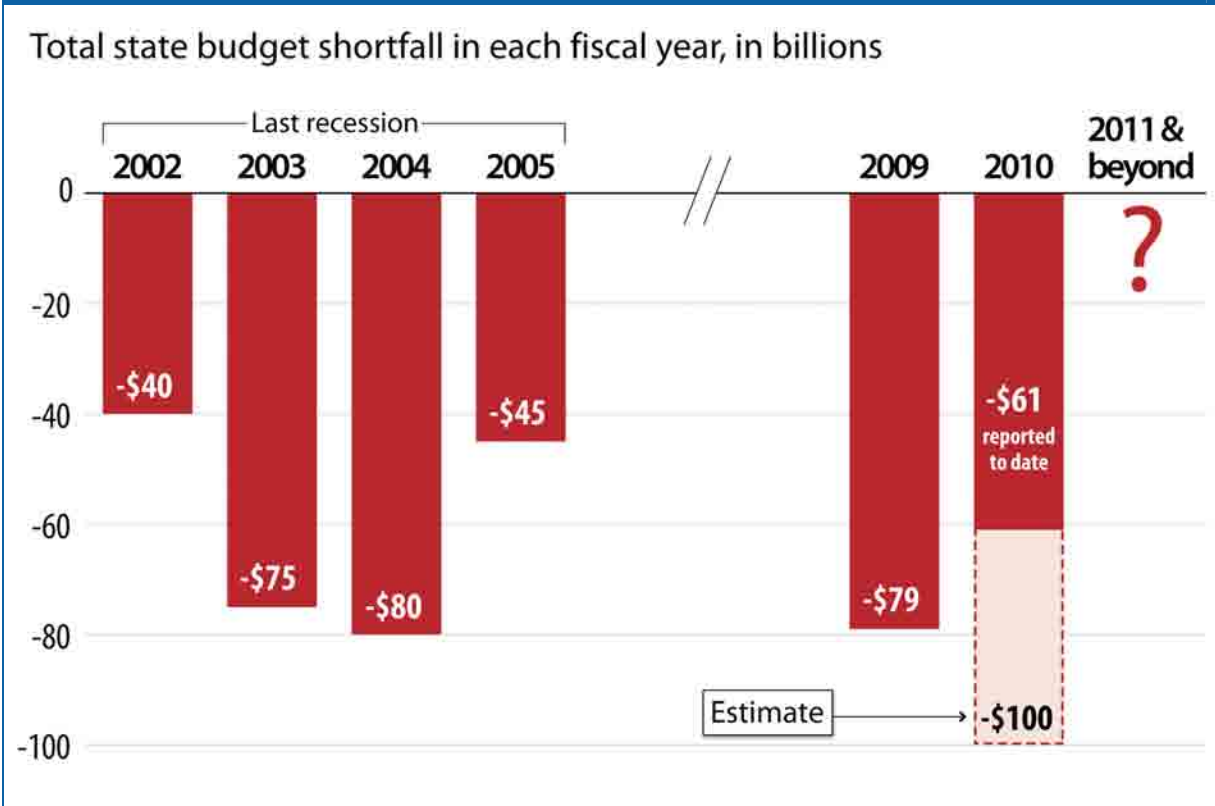
The 37 states facing mid-year fiscal year 2009 shortfalls are **Alabama, Arizona, California, Colorado, Connecticut, Delaware, Florida, Georgia, Hawaii, Idaho, Illinois, Kansas, Kentucky, Maine, Maryland, Massachusetts, Minnesota, Mississippi, Missouri, Nevada, New Hampshire, New Jersey, New Mexico, New York, North Carolina, Ohio, Oregon, Pennsylvania, Rhode Island, South Carolina, South Dakota, Tennessee, Utah, Vermont, Virginia, Washington, and Wisconsin.** In addition, the **District of Columbia** faces a

### STATE FISCAL STRESS DEEPENS

- In total, 43 states are facing fiscal stress in their FY2009 and/or FY2010 budgets. Because economic conditions remain unsettled, it is highly likely that budget gaps will grow.
- New mid-year shortfalls have opened up in the budgets of at least 37 states and the District of Columbia. Estimates of these mid-year gaps total \$31.2 billion.
- Budget shortfalls are already projected in 28 states for the upcoming fiscal year. Initial estimates of these shortfalls total over \$60 billion. When all states make projections, shortfalls are likely to exceed \$100 billion.
- This new round of shortfalls is in addition to the budget gaps of \$48 billion that had to be closed in 29 states in their FY2009 budgets.



**FIGURE 2:  
How Bad Will It Get?**



Moreover, this recession is more severe than the last recession, and thus state fiscal problems are likely to be worse. For instance, unemployment, which peaked after the last recession at 6.3 percent, has already hit 6.7 percent, and many economists expect it to rise much further, which will reduce state income taxes and increase demand for Medicaid and other services. And with consumers' reduced access to home equity loans and other sources of credit, sales taxes are also likely to fall more steeply than they did in the last recession. These factors suggest that state budget gaps will be larger than in the last recession. Based on past experience and the depth of this recession it appears likely that all but a handful of states will face shortfalls in fiscal year 2010 and these deficits will end up totaling over \$100 billion.<sup>4</sup>

In addition, it may be particularly difficult for states to recover from the current fiscal situation, suggesting that there will be multi-year fiscal distress. Housing markets may be slow to fully recover; the decline in housing markets has already depressed consumption and sales taxes as people refrain from buying furniture, appliances, construction materials, and the like. Property tax revenues are

years — current services spending — so it is difficult to determine whether projected revenues are sufficient to cover the future cost of existing programs.

<sup>4</sup> The projected budget shortfalls for fiscal year 2010 do not include the effects of a second stimulus package. If states received fiscal aid these shortfalls would be smaller. In addition if economic growth was significantly better than projected next year as a result of stimulus efforts, state revenue collections would likely be higher than projected although it is difficult to know when that effect would first be felt.

**TABLE 1: STATES WITH MID-YEAR FY2009 BUDGET GAPS**

	Size of Gap	Percent of FY2009 General Fund
Alabama	\$458 million	5.5%
Arizona	\$1.2 billion	11.9%
California	\$8.4 billion	8.3%
Colorado	\$99 million	1.3%
Connecticut	\$392 million	2.3%
District of Columbia	\$131 million	2.1%
Delaware	\$152 million	4.2%
Florida	\$2.1 billion	8.2%
Georgia	\$2.5 billion	11.7%
Hawaii	\$232 million	4.0%
Idaho	\$131 million	4.4%
Illinois	\$2.0 billion	7.0%
Kansas	\$137 million	2.1%
Kentucky	\$456 million	4.9%
Maine	\$140 million	4.6%
Maryland	\$513 million	3.4%
Massachusetts	\$1.4 billion	5.0%
Minnesota	\$426 million	2.5%
Mississippi	\$24 million	0.5%
Missouri	\$342 million	3.8%
Nevada	\$536 million	7.3%
New Hampshire	\$50 million	1.6%
New Jersey	\$1.2 billion	3.7%
New Mexico	\$253 million	4.2%
New York	\$1.5 billion	2.7%
North Carolina	\$800 million	3.7%
Ohio	\$1.2 billion	4.2%
Oregon	\$142 million	2.1%
Pennsylvania	\$565 million	2.0%
Rhode Island	\$372 million	11.4%
South Carolina	\$554 million	8.1%
South Dakota	\$27 million	2.2%
Tennessee	\$700 million	6.2%
Utah	\$354 million	5.9%
Vermont	\$63 million	5.2%
Virginia	\$974 million	5.7%
Washington	\$413 million	2.7%
Wisconsin	\$346 million	2.5%
<b>TOTAL</b>	<b>\$31.2 billion</b>	<b>7.2%</b>

Note: An entry of "DK" in Size of Gap means that an estimate of the size of the projected gap in that state is not yet available.

also beginning to be affected, and local governments will be looking to states to help address the squeeze on local and education budgets. And if the employment situation continues to deteriorate, income tax revenues will weaken and there will be further downward pressure on sales tax revenues as consumers become reluctant or unable to spend.

TABLE 2: STATES WITH PROJECTED FY2010 BUDGET GAPS		
	Size of Gap	Percent of FY2009 General Fund
Alabama	DK	
Arizona	\$2.2 billion	21.9%
California	\$19.5 billion	19.3%
Connecticut	\$2.5 billion	14.5%
Delaware	\$304 million	8.3%
Florida	\$5.6 billion	21.9%
Hawaii	\$682 million	11.9%
Idaho	DK	
Kansas	\$959 million	15.0%
Louisiana	DK	
Maine	\$177 million	5.8%
Maryland	\$1.3 billion	8.8%
Minnesota	\$2.5 billion	14.7%
Mississippi	\$87 million	1.7%
Missouri	DK	
Nebraska	\$152 million	4.3%
Nevada	DK	
New Mexico	DK	
New York	\$12.5 billion	22.2%
North Carolina	\$2.7 billion	12.5%
Ohio	\$2.0 billion	7.1%
Oregon	DK	
Rhode Island	\$450 million	13.7%
South Dakota	\$32 million	2.7%
Vermont	\$94 million	7.8%
Virginia	\$1.8 billion	10.6%
Washington	\$2.3 billion	15.4%
Wisconsin	\$2.9 billion	20.5%
<b>TOTAL</b>	<b>\$60.8 billion</b>	<b>16.3%</b>

Note: An entry of "DK" in Size of Gap means that an estimate of the size of the projected gap in that state is not yet available.

Although fiscal year 2010 does not start until July 2009 in most states, the effects of these upcoming problems are likely to be felt sooner. For example, the governor of New York called legislators into a special session in August to make budget cuts designed to reduce projected fiscal year 2010 budget gaps and Maryland has cut spending this year in part to address projected gaps for the next year.

The vast majority of states cannot run a deficit or borrow to cover their operating expenditures. As a result, states have three primary actions they can take during a fiscal crisis: they can draw down available reserves, they can cut expenditures, or they can raise taxes. States already have begun drawing down reserves; the remaining reserves are not sufficient to allow states to weather a significant downturn or recession. The other alternatives — spending cuts and tax increases — can further slow a state's economy during a downturn and contribute to the further slowing of the national economy, as well.

Some states have not been affected by the economic downturn but the number is dwindling. There are a number of reasons why. Some mineral-rich states — such as New Mexico, Alaska, and Montana — saw revenue growth as a result of high oil prices. However, the recent decline in oil prices has begun to affect revenues in some of these states. The economies of a handful of other states have so far been less affected by the national economic problems.

In states facing budget gaps, the consequences sometimes are severe — for residents as well as the economy. Unlike the federal government, states cannot run deficits when the economy turns down; they must cut expenditures, raise taxes, or draw down reserve funds to balance their budgets. As a new fiscal year begins in most states, budget difficulties are leading some 25 states to reduce services to their residents, including some of their most vulnerable families and individuals.<sup>5</sup>

For example, at least 17 states have implemented or are considering cuts that will affect low-income children's or families' eligibility for health insurance or reduce their access to health care services. Programs for the elderly and disabled are also being cut. At least 15 states are cutting medical, rehabilitative, home care, or other services needed by low-income people who are elderly or have disabilities, or significantly increasing the cost of these services.

At least 16 states are cutting or proposing to cut K-12 and early education; several of them are also reducing access to child care and early education, and at least 21 states have implemented or proposed cuts to public colleges and universities.

In addition, at least 20 states have proposed or implemented reductions to their state workforce. Workforce reductions often result in reduced access to services residents need. They also add to states' woes by contracting the state economy.

If revenue declines persist as expected in many states, additional budget cuts are likely. Budget cuts often are more severe in the second year of a state fiscal crisis, after reserves have been largely depleted and thus are no longer an option for closing deficits. The experience of the last recession is instructive as to what kinds of actions states may take. Between 2002 and 2004 states reduced services significantly. For example, in the last recession, some 34 states cut eligibility for public health programs, causing well over 1 million people to lose health coverage, and at least 23 states cut eligibility for child care subsidies or otherwise limited access to child care. In addition, 34 states cut real per-pupil aid to school districts for K-12 education between 2002 and 2004, resulting in higher fees for textbooks and courses, shorter school days, fewer personnel, and reduced transportation.

Expenditure cuts and tax increases are problematic policies during an economic downturn because they reduce overall demand and can make the downturn deeper. When states cut spending, they lay off employees, cancel contracts with vendors, eliminate or lower payments to businesses and nonprofit organizations that provide direct services, and cut benefit payments to individuals. In all of these circumstances, the companies and organizations that would have received government payments have less money to spend on salaries and supplies, and individuals who would have received salaries or benefits have less money for consumption. This directly removes demand from the economy. Tax increases also remove demand from the economy by reducing the amount of money people have to spend.

---

<sup>5</sup> For more detailed information see *Facing Deficits, Many States are Imposing Cuts that Hurt Vulnerable Residents* <http://www.cbpp.org/3-13-08sfp.htm>.

The federal government — which can run deficits — can provide assistance to states and localities to avert these “pro-cyclical” actions.

## **States Have Restrained Spending and Accumulated Rainy Day Funds**

Many states have never fully recovered from the fiscal crisis in the early part of the decade. This fact heightens the potential impact on public services of the deficits states are now projecting.

State expenditures fell sharply relative to the economy during the 2001 recession, and for all states combined they remain below the FY2001 level. In 18 states, general fund spending for FY2008 — six years into the economic recovery — remained below pre-recession levels as a share of the gross domestic product.

In a number of states the reductions made during the downturn in education, higher education, health coverage, and child care remain in effect. These important public services were suffering even as states turned to budget cuts to close the new budget gaps. Spending as a share of the economy declined in FY2008 and is projected to decline further in FY2009.

One way states can avoid making deep reductions in services during a recession is to build up rainy day funds and other reserves. At the end of FY2006, state reserves — general fund balances and rainy day funds — totaled 11.5 percent of annual state spending. Reserves can be particularly important to help states adjust in the early months of a fiscal crisis, but generally are not sufficient to avert the need for substantial budget cuts or tax increases.

## **Federal Assistance Needed**

Federal assistance can lessen the extent to which states take pro-cyclical actions that can further harm the economy. In the recession in the early part of this decade, the federal government provided \$20 billion in fiscal relief in a package enacted in 2003. There were two types of assistance to states: 1) a temporary increase in the federal share of the Medicaid program; and 2) general grants to states, based on population. Each part was for \$10 billion. The increased Medicaid match averted even deeper cuts in public health insurance than actually occurred, while the general grants helped prevent cuts in a wide variety of other critical services. The major problem with that assistance was that it was enacted many months after the beginning of the recession, so it was less effective than it could have been in preventing state actions that deepened the economic downturn. The federal government should consider aiding states earlier, rather than waiting until the downturn is nearly over.

Moreover, it seems increasingly likely that this recession will be more severe than the last recession, and thus state fiscal problems may be worse. For instance, unemployment, which peaked after the last recession at 6.3 percent, has already hit 6.7 percent, and many economists expect it to rise much further, which will reduce state income taxes and increase demand for Medicaid and other services. And with consumers’ reduced access to home equity loans and other sources of credit, sales taxes are also likely to fall more steeply than they did in the last recession. These factors suggest that a new round of fiscal relief should be larger than was enacted in 2003.

TABLE 3: SIZE OF TOTAL FY2009 BUDGET GAPS				
	Gap before budget was adopted	Additional mid-year gap	Total	Total Gap as Percent of FY2009 General Fund
Alabama	\$784 million	\$458 million	\$1.2 billion	15.0%
Arizona <sup>1</sup>	\$1.9 billion	\$1.2 billion	\$3.1 billion	30.8%
Arkansas	\$107 million		\$107 million	2.4%
California	\$22.2 billion	\$8.4 billion	\$30.6 billion	30.3%
Colorado		\$99 million	\$99 million	1.3%
Connecticut	\$150 million	\$392 million	\$542 million	3.2%
Delaware	\$217 million	\$152 million	\$369 million	10.1%
District of Columbia	\$96 million	\$131 million	\$227 million	3.6%
Florida	\$3.4 billion	\$2.1 billion	\$5.5 billion	21.5%
Georgia <sup>1</sup>	\$245 million	\$2.5 billion	\$2.7 billion	12.9%
Hawaii		\$232 million	\$232 million	4.0%
Idaho		\$131 million	\$131 million	4.4%
Illinois	\$1.8 billion	\$2.0 billion	\$3.8 billion	13.4%
Iowa	\$350 million		\$350 million	5.5%
Kansas		\$137 million	\$137 million	2.1%
Kentucky	\$266 million	\$456 million	\$722 million	7.8%
Maine	\$124 million	\$140 million	\$265 million	8.6%
Maryland	\$808 million	\$513 million	\$1.3 billion	8.8%
Massachusetts	\$1.2 billion	\$1.4 billion	\$2.6 billion	9.2%
Michigan	\$472 million		\$472 million	4.8%
Minnesota	\$935 million	\$426 million	\$ 1.4 billion	7.9%
Mississippi <sup>1</sup>	\$90 million	\$24 million	\$114 million	2.2%
Missouri		\$342 million	\$342 million	3.8%
Nevada	\$898 million	\$536 million	\$1.4 billion	19.6%
New Hampshire	\$200 million	\$50 million	\$250 million	8.0%
New Jersey <sup>1</sup>	\$2.5 billion	\$1.2 billion	\$3.7 billion	11.4%
New Mexico		\$253 million	\$253 million	4.2%
New York	\$4.9 billion	\$1.5 billion	\$6.4 billion	11.4%
North Carolina		\$800 million	\$800 million	3.7%
Ohio <sup>1</sup>	\$733 million	\$1.2 billion	\$1.9 billion	6.8%
Oklahoma	\$114 million		\$114 million	1.7%
Oregon		\$142 million	\$142 million	2.1%
Pennsylvania		\$565 million	\$565 million	2.0%
Rhode Island	\$430 million	\$372 million	\$802 million	24.5%
South Carolina	\$250 million	\$554 million	\$804 million	11.7%
South Dakota		\$27 million	\$27 million	2.2%
Tennessee <sup>1</sup>	\$468 million	\$700 million	\$1.2 billion	10.4%
Utah		\$354 million	\$354 million	5.9%
Vermont	\$59 million	\$63 million	\$122 million	10.0%
Virginia	\$1.2 billion	\$974 million	\$2.2 billion	12.8%
Washington		\$413 million	\$413 million	2.7%
Wisconsin	\$652 million	\$346 million	\$998 million	7.1%
<b>TOTAL</b>	<b>\$47.6 billion</b>	<b>\$31.2 billion</b>	<b>\$78.8 billion</b>	<b>12.9%</b>

<sup>1</sup>Only the low end of the estimated FY09 gap for these states — ones that provided a range of estimates — is shown in this table. For more detail see *29 States Faced Total Budget Shortfall of At Least \$48 billion in 2009* available at <http://www.cbpp.org/1-15-08sfp.htm>.

**TABLE 4 – SOURCE OF MID-YEAR FY2009 & FY2010 GAP ESTIMATES**

State	Source
<b>Alabama</b>	Executive budget office, press reports of education fund shortfall
<b>Arizona</b>	Joint Legislative Budget Committee
<b>California</b>	Legislative Analyst's Office
<b>Colorado</b>	Governor's office
<b>Connecticut</b>	Office of Fiscal Analysis
<b>Delaware</b>	DEFAC revenue report
<b>District of Columbia</b>	Chief Financial Officer
<b>Florida</b>	Revised revenue projections
<b>Georgia</b>	Georgia State University revenue projections
<b>Hawaii</b>	Council on Revenue forecast
<b>Idaho</b>	Revised revenue projections
<b>Illinois</b>	Governor's office
<b>Kansas</b>	Legislative Research Department
<b>Kentucky</b>	State budget director
<b>Louisiana</b>	State budget director
<b>Maine</b>	Revenue Forecasting Committee
<b>Maryland</b>	Legislature's projection
<b>Massachusetts</b>	Governor's office
<b>Minnesota</b>	Management and Budget forecast
<b>Missouri</b>	Governor-elect's office
<b>Mississippi</b>	Governor's proposed budget
<b>Nebraska</b>	Tax Rate Review Committee
<b>Nevada</b>	Board of Examiners
<b>New Hampshire</b>	Budget Director
<b>New Jersey</b>	Governor's office
<b>New Mexico</b>	Revised revenue projections
<b>New York</b>	Division of Budget
<b>North Carolina</b>	North Carolina Budget and Tax Center
<b>Ohio</b>	Office of Budget and Management
<b>Pennsylvania</b>	Governor's office
<b>Rhode Island</b>	Press reports of House Finance Committee presentation
<b>South Carolina</b>	State Budget and Control Board
<b>South Dakota</b>	Governor's proposed budget
<b>Tennessee</b>	Press reports of State Funding Board meeting
<b>Utah</b>	Governor's special session call
<b>Vermont</b>	Revised revenue projections
<b>Virginia</b>	Governor's office
<b>Washington</b>	Legislature's projections
<b>Wisconsin</b>	Governor's office

For source information for the original shortfall estimates, see *29 States Faced Total Budget Shortfall of At Least \$48 billion in 2009* available at <http://www.cbpp.org/1-15-08sfp.htm>.