

Hacer frente a la crisis económica y fiscal de Puerto Rico y crear un camino a la recuperación: Guía para la acción del Congreso

El Estado Libre Asociado de Puerto Rico se encuentra en el medio de una crisis económica y fiscal, y si el Congreso no toma medidas la situación se podría convertir en una crisis humanitaria. El gobierno de Puerto Rico tiene una responsabilidad con sus 3.5 millones de residentes. El estado Libre Asociado debe tomar pasos adicionales para fortalecer sus finanzas, incluyendo reformas difíciles, un gobierno fiscal más fuerte y controles verosímiles del presupuesto. Pero Puerto Rico no puede revertir una década de deterioro económico por sí solo. El Gobierno de Estados Unidos también tiene una responsabilidad con esos mismas 3.5 millones de estadounidenses, y si el Congreso no toma medidas, su bienestar corre riesgo. La hoja informativa de hoy documenta detalladamente esta crisis.

Los 3.5 millones estadounidenses que viven en Puerto Rico han soportado una década de estancamiento económico. Desde 2006, la economía de Puerto Rico se contrajo en más del 10 por ciento y perdió más de 250,000 empleos. Más del 45 por ciento de los residentes del Estado Libre Asociado viven en la pobreza, la tasa de pobreza más alta de cualquier estado o territorio, y su 11.6 por ciento de tasa de desempleo es más que el doble del nivel nacional. Estos desafíos han provocado la mayor ola de emigración desde los años 1950, y el ritmo se sigue acelerando. Más de 300,000 personas se fueron de Puerto Rico durante la década pasada; un récord de 84,000 personas se fueron en el 2014.

El gobierno de Puerto Rico no tiene efectivo y se está quedando sin opciones. El Estado Libre Asociado se ha quedado sin efectivo para financiar operaciones normales a principios de este año. Los servicios y los pagos de la deuda del gobierno solamente continuaron debido a que Puerto Rico está desplegando acciones de liquidez de emergencia onerosas e insostenibles. A pesar de estas medidas, el Estado Libre Asociado proyecta que se quedará sin liquidez antes de fin de año. Una vez que pase esto, Puerto Rico enfrentará la opción no envidiable y difícil entre amortizar sus deudas y mantener servicios públicos vitales. Los últimos cálculos fiables revelan que, si no se toman medidas adicionales, Puerto Rico no tendrá recursos para pagar ambos.

Puerto Rico debe fortalecer más su disciplina fiscal. Hace falta un ajuste fiscal adicional, junto con un gobierno más fuerte. Si bien el Estado Libre Asociado ha tomado medidas importantes, sus esfuerzos han sido obstaculizados por la larga historia de supervisión fiscal insuficiente y por no lograr los objetivos de ingresos y egresos de Puerto Rico. Puerto Rico propuso reformas importantes, como el aumento de la recaudación de impuestos, así como medidas adicionales importantes de ingresos y egresos. Para tener éxito, Puerto Rico deberá implementar suficientes controles y supervisión fiscal para hacer que estas medidas sean verosímiles. Puerto Rico se debe asegurar de que hace su parte adoptando una disciplina y transparencia fiscal más estricta.

Sin embargo, Puerto Rico no puede solucionar la crisis sola. La austeridad sola no es un camino a la recuperación. Aunque Puerto Rico tiene que hacer más, hay límites en la escala y el paso de los ajustes fiscales adicionales que se pueden lograr. Puerto Rico proyecta que se enfrentará a un déficit fiscal de \$28 mil millones durante los próximos cinco años y ha identificado medidas adicionales que pueden implementar, a través de propuestas de ingresos y egresos, para cerrar parcialmente esta disparidad. Sin embargo, la implementación completa de las medidas propuestas por Puerto Rico, incluyendo un regreso al crecimiento económico, solamente reduce la disparidad de cinco años a \$14 mil millones. Se debe llenar el déficit restante, en gran parte, mediante la reestructuración de la carga grande y compleja de la deuda de Puerto Rico. El gobierno federal también debe hacer su parte para ocuparse de esta crisis y ayudar a reiniciar el crecimiento, que exigirá medidas del Congreso, como se detalla a continuación.

La Administración está comprometida a seguir trabajando con Puerto Rico, pero el Congreso debe tomar medidas para resolver esta crisis. La Administración estuvo trabajando con funcionarios de Puerto Rico para estimular las inversiones y apoyar el crecimiento económico, asegurar un flujo uniforme de fondos asignados previamente a la isla y proporcionar nuestra experiencia técnica y financiera donde corresponda. Hemos dedicado un equipo para que monitoree de cerca la crisis y que proporcione experiencia financiera. Pero las autoridades administrativas existentes no son suficientes. No hay un conjunto de autoridades administrativas que se pueda ocupar de pleno de la crisis y resolverla. La administración ha expresado claramente que nadie está contemplando un rescate financiero federal para Puerto Rico, y que las propuestas legislativas siguientes no son un rescate financiero. Son las reformas que necesita Puerto Rico para administrar eficazmente durante su crisis. Solamente el Congreso puede proporcionar las herramientas que necesita Puerto Rico para reestructurar su deuda, mejorar su gobierno fiscal, arreglar su sistema de salud, y ayudar a impulsar su economía.

Sin medidas del Congreso y la disciplina fiscal adicional de Puerto Rico, la crisis se empeorará. Todas las partes interesadas, incluidos los titulares de los bonos, tienen que formar parte de la solución. Sin una solución integral que requiere medidas del Congreso, Puerto Rico y sus acreedores corren el riesgo de una crisis larga, difícil y turbulenta. Mientras tanto, postergar la acción resultará en incertidumbre continuada, que adicionalmente impulsará la contracción económica, emigración y sufrimiento. Esto conducirá inevitablemente el gobierno de Puerto Rico a una opción imposible entre cumplir con sus obligaciones financieras o proporcionar servicios esenciales a los 3.5 millones de estadounidenses que viven en Puerto Rico.

Una guía para la acción del Congreso:
Cuatro pasos inmediatos para ocuparse de la crisis en Puerto Rico.

Solamente el Congreso tiene el poder para proporcionarle a Puerto Rico las herramientas necesarias para abordar esta crisis económica y fiscal de manera integral mientras que se crea el cimiento para la recuperación. La Administración está presentando estos conceptos como principios y está lista para trabajar junto con el Congreso en la legislación. El plan de la Administración tiene cuatro elementos clave:

1. **Proporcionar herramientas para que Puerto Rico se ocupe de manera integral de sus pasivos financieros.** El Congreso tiene que proporcionar las herramientas necesarias a Puerto Rico para reestructurar sus pasivos financieros de manera justa y ordenada bajo la supervisión de un tribunal federal de quiebras. La legislación pendiente que busca extender la protección del Capítulo 9 a las municipalidades de Puerto Rico, como ya se ha proporcionado a municipalidades a través del país, es un primer paso importante. Pero con la intensificación de la crisis, ahora también se necesita la protección contra quiebras para el Estado Libre Asociado. El Congreso tiene que autorizar un marco de trabajo legal más amplio que permita una reestructuración completa de las deudas de Puerto Rico. Se debe reservar este marco de trabajo exclusivamente para los territorios de los Estados Unidos. Ya que bajo la ley actual, los estados seguirían no siendo elegibles para declarar quiebra bajo este o cualquier otro régimen de quiebra.
2. **Establecer una fuerte supervisión fiscal y ayudar a fortalecer el gobierno fiscal de Puerto Rico.** Puerto Rico tiene que reformar su gobierno fiscal de una manera verosímil y transparente mientras que implementa los ajustes fiscales y las reformas necesarios para lograr la estabilidad financiera. Para fortalecer la reforma, el Congreso debe proporcionar supervisión fiscal independiente mientras que respeta la autonomía de Puerto Rico. Dicha supervisión proporcionaría salvaguardas suficientes para asegurar que Puerto Rico se adhiera a su plan e implemente completamente las reformas propuestas. El Congreso también debe apoyar al gobierno de Puerto Rico haciendo las inversiones críticas necesarias para traer la contaduría y las prácticas de divulgación del Estado Libre Asociado al siglo 21.
3. **Proporcionar una solución a largo plazo para el tratamiento históricamente inadecuado de Medicaid en Puerto Rico.** Bajo la ley federal, se deja sin acceso a tratamientos médicos de rutina considerados estándar en el resto de la nación a 3.5 millones de estadounidenses que viven en Puerto Rico. Hay más de 1.6 millones de inscritos en Medicaid en el sistema de salud de Puerto Rico, de los cuales 600,000 personas que viven en Puerto Rico podrían perder su cobertura de salud cuando se agoten los fondos de Medicaid. El Congreso debiera reformar el programa de Medicaid de Puerto Rico para aumentar el acceso a la cobertura, aumentar la norma de atención y evitar que la financiación inestable de Medicaid empeore la crisis fiscal de Puerto Rico.

4. **Recompensar el trabajo y apoyar el crecimiento.** Una década de recesión tuvo un alto precio para las finanzas, la economía y la gente de Puerto Rico. Para recompensar el trabajo y romper este círculo vicioso, el Congreso debiera establecer herramientas probadas bipartidistas para estimular el crecimiento y recompensar el trabajo para las personas que viven en Puerto Rico. Esto debiera incluir proporcionar acceso a un Crédito Fiscal por Ingreso del Trabajo (Earned Income Tax Credit, EITC), que ya está disponible para las personas que viven en Estados Unidos en los cincuenta estados y el Distrito de Columbia. Un EITC crearía incentivos para el trabajo y aumento en la participación en la economía formal. Un Crédito Tributario por Hijos (CTC) ampliado podría suplementar este trabajo.

Cuatro pasos inmediatos para ocuparse de la crisis en Puerto Rico.

1) Proporcionar herramientas para que Puerto Rico se ocupe de manera integral de sus pasivos financieros.

Solamente el Congreso puede otorgar acceso al mecanismo de reestructuración federal. Puerto Rico no tiene acceso a los tribunales federales de quiebras para reestructurar sus obligaciones financieras. Los funcionarios de Puerto Rico trataron de abordar este déficit por cuenta propia al aprobar una ley para proporcionar un proceso similar a la quiebra, pero un tribunal federal de apelaciones sostuvo que la ley federal tiene prioridad sobre la legislación local. Además, el tribunal sostuvo que sólo el Congreso puede conceder a Puerto Rico el acceso a la protección por quiebra.

Hace falta un sacrificio compartido. Todas las partes interesadas tienen un interés en la recuperación económica de Puerto Rico. Puerto Rico debe tomar pasos adicionales para cerrar su disparidad fiscal, construyendo sobre las medidas que ya ha tomado. Sin embargo, la austeridad sola no es un camino a la recuperación. Aunque Puerto Rico tiene que hacer más, hay límites en la escala y el paso de los ajustes fiscales adicionales que se pueden lograr. Con este marco, se debe medir cualquier ajuste fiscal adicional contra sus efectos potencialmente adversos sobre la economía y la gente de Puerto Rico.

Los pasivos de Puerto Rico no son sostenibles y se deben reestructurar. Con la estructura actual, la carga de la deuda de Puerto Rico no es sostenible. El servicio de la deuda con apoyo fiscal consume aproximadamente un tercio de los ingresos anuales y el total de pasivos supera el 160 por ciento del GNP, una carga mayor de la que se pueda posiblemente aguantar aún si sigue el crecimiento económico. A largo plazo, Puerto Rico proyecta que se enfrentará a un déficit fiscal de \$28 mil millones durante los próximos cinco años y ha identificado medidas adicionales que puede tomar, mediante propuestas para los ingresos y egresos, para cerrar parcialmente esa disparidad. Sin embargo, la implementación completa de las medidas propuestas por Puerto Rico, acopladas con el crecimiento económico, solamente reduce la disparidad de cinco años a \$14 mil millones. Se debe llenar el déficit restante, en gran parte, mediante la reestructuración de la carga grande y compleja de la deuda de Puerto Rico.

El sistema de pensiones de Puerto Rico corre grave peligro. Los pagos de pensión mensuales son la única fuente regular de ingresos para muchos de los 163,000 jubilados en el sistema de pensiones. Además de unos 167,000 trabajadores adicionales, que representan casi el 20 por ciento de la fuerza laboral de Puerto Rico, también cuentan con el sistema de pensiones para sus ingresos jubilatorios. En gran parte de la última década, Puerto Rico no pagó sus contribuciones anuales requeridas. Como consecuencia, los administradores del sistema ahora se ven forzados a vender activos de pensión para poder pagar beneficios actuales. Una vez que esos activos se agoten,

probablemente en 2019, todos los futuros beneficios jubilatorios deberán ser pagados directamente del Fondo General del Estado Libre Asociado. Dadas las limitaciones fiscales de Puerto Rico, no queda claro cómo el Estado Libre Asociado encontrará los recursos para cumplir con los beneficios de pensión prometidos, pagar su deuda completa y operar los servicios públicos esenciales. Toda reestructuración de los pasivos financieros de Puerto Rico debería tener en cuenta las promesas que el Estado Libre Asociado le ha hecho a sus servidores públicos.

La quiebra provee un proceso justo y una solución cabal. El Estado Libre Asociado y sus acreedores necesitan un mecanismo justo y ordenado para reestructurar las responsabilidades financieras de Puerto Rico. La protección por quiebra no es un rescate financiero federal. Permitir a que Puerto Rico resuelva sus pasivos bajo la supervisión de un tribunal de quiebras no conlleva ninguna ayuda financiera federal. El valor total de la deuda de Puerto Rico es extremadamente complejo. Más de 20 comités de acreedores ya se han formado alrededor de 18 diferentes emisores de deuda de Puerto Rico, cada uno con sus propios conflictos de interés. Esto hará muy difícil la negociación oportuna de una reestructuración voluntaria para Puerto Rico. Un proceso supervisado por un tribunal ayudaría a asegurar el tratamiento justo de todas las partes. Como alternativa, un proceso no probado y potencialmente perjudicial con numerosas demandas de acreedores y de años de litigios, debilitaría la economía local, aumentaría los costos y haría que la recuperación a largo plazo sea más difícil de lograr. En ausencia de un proceso ordenado, todas las partes interesadas llevarán las de perder frente al continuo deterioro de la economía y las condiciones financieras y la incertidumbre constante en Puerto Rico.

El Congreso debería tomar las siguientes medidas a fin de proveer un mecanismo de reestructuración justo y ordenado, fundado en principios comprobados del código federal de quiebras:

- El Congreso debería acelerar la aprobación de la legislación pendiente que provee protección bajo el Capítulo 9 a las municipalidades del Estado Libre Asociado de Puerto Rico del mismo modo que se le provee en la actualidad a las municipalidades de los cincuenta estados. Esta legislación cubriría aproximadamente un tercio de la deuda de Puerto Rico.
- El Congreso también debería autorizar un marco de trabajo legal más amplio que supere el alcance del Capítulo 9, a fin de permitir una extensa reestructuración de los pasivos de Puerto Rico.
 - El régimen de reestructuración se debería reservar exclusivamente para los territorios de EE. UU. Ya que bajo la ley actual, los estados seguirían no siendo elegibles para declarar quiebra bajo este o cualquier otro régimen de quiebra.

- El régimen de reestructuración debería proveer las protecciones básicas de la quiebra: la suspensión de las acciones de cobranza de acreedores, prioridad para el financiamiento privado nuevo de efectivo a corto plazo y la votación según las clases de acreedores sobre toda reestructuración propuesta. Este tipo de enfoque proveería, entre otras cosas, el espacio necesario para llevar a cabo negociaciones consensuales y asegurar la provisión ininterrumpida de servicios públicos esenciales.
- El régimen de reestructuración debería equilibrar de manera justa los intereses de Puerto Rico y de todos sus acreedores.

2) Implementar una sólida gobernación y supervisión fiscal.

Los esfuerzos de Puerto Rico han sido obstaculizados por una larga historia de ausencia de supervisión fiscal y transparencia. Históricamente, los presupuestos de Puerto Rico dependieron de estimaciones de ingresos públicos irreales y, como resultado, los presupuestos anuales enmascararon déficits estructurales recurrentes. Más aún, las medidas propuestas de ingresos y gastos públicos se han quedado cortas porque Puerto Rico no cuenta con controles fiscales importantes que aseguren la disciplina. La divulgación financiera no es transparente y repetidamente se han ignorado fechas límite, lo que ha perjudicado la capacidad de controlar el progreso en relación con las reformas propuestas.

Es necesaria la supervisión fiscal independiente y confiable. El Congreso debería promulgar la supervisión fiscal independiente y confiable únicamente como parte de un paquete legislativo integral que equipe a Puerto Rico con las herramientas que necesita. La supervisión debería proveer suficientes protecciones para asegurar que Puerto Rico se adhiera a su plan de recuperación e implemente completamente las reformas propuestas. Esto ayudaría a restablecer la confianza entre todas las partes interesadas. El acceso a un régimen de reestructuración más amplio debería estar supeditado a esta supervisión. La Administración está lista para trabajar con el Congreso en los detalles necesarios para desarrollar los poderes de este cuerpo supervisor y los miembros propuestos para el mismo, según los siguientes principios:

- El cuerpo supervisor debería estar ampliamente representado por las partes interesadas de Puerto Rico. Se debe tener en cuenta la estructura de la supervisión fiscal a fin de que se respete la autonomía de Puerto Rico.
- Los poderes del cuerpo supervisor debería incluir la autoridad que asegure que los presupuestos y las expensas anuales cumplen con el plan multianual de Puerto Rico. También hay algunas autoridades, como la capacidad de imponer nuevos impuestos o aumentar tarifas, que deberían mantenerse exclusivamente bajo el control de los funcionarios elegidos democráticamente.

Puerto Rico debe mejorar su contabilidad fiscal. Aunque la incompetencia histórica de los sistemas de gobierno de Puerto Rico no se puede negar, no cabe ninguna duda sobre la realidad actual de la crisis fiscal de la región. El Estado Libre Asociado recientemente comisionó la contabilidad forense independiente y exhaustiva de sus libros financieros que por primera vez reveló la verdadera dimensión de la crisis fiscal de Puerto Rico. Esta contabilidad rigurosa y minuciosa está a disposición del público en el sitio web del Banco de Desarrollo de Gobierno para

que todo interesado la pueda ver. Pero, se deben tomar más medidas para mejorar la transparencia y la administración fiscal.

- El Congreso debería proveer la financiación y autorización para la asistencia técnica a fin de ayudar a que Puerto Rico haga las inversiones cruciales necesarias para actualizar las prácticas de contabilidad y divulgación para el siglo 21.
- Esto incluye tomar medidas para financiar mejoras en tecnología de la información, mejorar la capacidad de hacer predicciones económicas y proveer asistencia técnica federal relacionada con presupuestos, administración de efectivo y controles de gastos. Las agencias de Puerto Rico utilizan sistemas financieros diferentes entre sí y por lo tanto, incompatibles, lo que dificulta el desarrollo de reportes financieros coherentes y oportunos y la visibilidad de las expensas.
- La financiación sería pequeña pero los beneficios serían grandes.

3) Proveer una solución a largo plazo para el tratamiento históricamente inadecuado de Medicaid en Puerto Rico

Los residentes de Puerto Rico merecen un estándar de atención más alto. Dado el tratamiento actual de Puerto Rico y de otros territorios bajo la ley federal, los 3.5 millones de estadounidenses en Puerto Rico no tienen acceso a tratamientos de atención médica considerados estándar en el resto del país. En la actualidad hay más de 1.6 millones de personas inscritas en Medicaid, lo que representa casi la mitad de la población de Puerto Rico.

Los fondos insuficientes e inestables de Medicaid han contribuido con los desafíos financieros de Puerto Rico y han puesto en peligro la cobertura. A pesar del significativo aporte financiero único que proporcionó la Ley del Cuidado de Salud a Bajo Precio, hasta 600,000 estadounidenses que viven en Puerto Rico podrían perder su cobertura de salud una vez que esos fondos se acaben. Además, el programa Medicaid de Puerto Rico es fundamentalmente distinto del programa Medicaid que sirve a las personas que viven en Estados Unidos en los 50 estados y el Distrito de Columbia. Los fondos de Medicaid en Puerto Rico tienen un límite; a los ciudadanos estadounidenses en Puerto Rico se les ofrece menos beneficios; y el gobierno federal contribuye menos por cápita en Puerto Rico que en el resto del país.

El Congreso puede tomar medidas hoy mismo para reformar el programa Medicaid en Puerto Rico a fin de elevar el estándar de atención en Puerto Rico y prevenir que la inestabilidad financiera de Medicaid empeore su crisis fiscal. La Administración está lista para trabajar con el Congreso en la reforma que promueva los siguientes principios:

- Proveer acceso a Medicaid y servicios de salud claves que se alinean mejor con los que otros compatriotas estadounidenses reciben en el territorio continental, incluso:
 - Proteger la cobertura de Medicaid para los más necesitados en Puerto Rico durante estos tiempos difíciles y evitar la interrupción de la cobertura cuando expiren los fondos únicos de la Ley del Cuidado de Salud a Bajo Precio.
 - Mejorar la calidad de la cobertura de Medicaid en el Estado Libre Asociado al ofrecer acceso a servicios centrales adicionales que beneficiarios de Medicaid recibirían si residieran en el territorio continental.
- De una manera fiscalmente responsable, lograr una asociación financiera estable y permanente que alivie algunos de los desafíos fiscales y los riesgos creados por la financiación federal actual, insuficiente e inestable.
- Asegurar un período de transición adecuado necesario para que Puerto Rico mejore su sistema de salud, a fin de ofrecer nuevos beneficios y fortalecer su contabilidad interna, su administración financiera y programar controles para prevenir el fraude, el desperdicio y el abuso y promover la honestidad.
- Eliminar el tope del programa Medicaid en Puerto Rico y aumentar el apoyo federal que Puerto Rico recibe a través de la igualación federal de Medicaid, después de un período de transición suficiente.

4) Recompensar el trabajo y apoyar el crecimiento

Cualquier plan confiable para resolver la crisis fiscal de Puerto Rico debe reconocer la importancia de la restauración del crecimiento económico. Una década de recesión tuvo un alto precio para las finanzas, la economía y la gente de Puerto Rico. Para romper este círculo vicioso y establecer bases sólidas para un crecimiento renovado, el Congreso debería compartir algunas de las herramientas bipartidistas más comprobadas para estimular el crecimiento y recompensar el trabajo de los ciudadanos de Puerto Rico.

El crédito fiscal por ingreso del trabajo (Earned Income Tax Credit, EITC) es una de las herramientas normativas más sólidas para recompensar el trabajo y apoyar el crecimiento económico. Con el cuarenta por ciento, Puerto Rico cuenta con la participación del mercado laboral más baja en Estados Unidos y sus territorios - las tasas de participación son alrededor de dos tercios del promedio de EEUU. La baja participación en la economía formal impide el

crecimiento económico y socava los esfuerzos de reforma económica de Puerto Rico. Un gran número de investigaciones económicas llegó a la conclusión que el EITC en los cincuenta estados y el Distrito de Columbia ha aumentado el trabajo. Los estudios han documentado el impacto del EITC en el territorio continental, promulgado en los años '80 y '90, que indujo a más de medio millón de personas a ingresar a la fuerza laboral. La presencia de un EITC también debería aumentar el empleo en el sector oficial en relación con la economía informal, al proveer mayores ingresos a los trabajadores que presentan sus impuestos.

El EITC fortalecería la participación formal en la economía de Puerto Rico. Este incentivo adicional para la participación formal en la economía de Puerto Rico debería aumentar el cumplimiento y las ganancias fiscales y probablemente mejorar la situación fiscal de la región. Como resultado, el Congreso debería proveerle acceso a Puerto Rico a un crédito fiscal por ingreso del trabajo (EITC), que ya está disponible para los estadounidenses que viven en los cincuenta estados y el Distrito de Columbia. Un EITC alentaría el trabajo en la economía formal y estimularía el bajo nivel de participación en el mercado laboral que tiene Puerto Rico. Puerto Rico no cuenta con un EITC hoy en día.

El EITC es una herramienta comprobada, bipartidista, de creación de empleos que ha conseguido un apoyo amplio. El Congreso históricamente ha apoyado el EITC de manera bipartidista. El Presidente Reagan propuso una expansión importante del EITC que se incluyó en su Ley de Reforma Fiscal de 1986, y él argumentó que era "la mejor medida antipobreza, a favor de la familia y para la creación de empleos que haya salido del Congreso".

El Congreso también debería considerar otras medidas comprobadas, además de un EITC, que recompensen el trabajo y apoyen el crecimiento, tal como el Crédito Fiscal por Hijo. Puerto Rico debería apoyar la acción federal dando sus propios pasos a fin de mejorar los incentivos para la participación en la fuerza laboral, alentar la creación de empleos y facilitar el intercambio comercial en Puerto Rico.

Addressing Puerto Rico's Economic and Fiscal Crisis and Creating a Path to Recovery: Roadmap for Congressional Action

The Commonwealth of Puerto Rico is in the midst of an economic and fiscal crisis, and without Congressional action the situation could become a humanitarian crisis. Puerto Rico's government has a responsibility to the 3.5 million residents. The Commonwealth must take additional steps to strengthen its finances, including tough reforms, stronger fiscal governance, and credible budget controls. But Puerto Rico cannot reverse a decade of economic decline on its own. The United States Government also has a responsibility to those same 3.5 million American citizens, and without Congressional action their well-being is at stake. Today's fact sheet documents this crisis in detail.

The 3.5 million Americans living in Puerto Rico have endured a decade of economic stagnation. Since 2006, Puerto Rico's economy has shrunk by more than 10 percent and shed more than 250,000 jobs. More than 45 percent of the Commonwealth's residents live in poverty – the highest poverty rate of any state or territory – and its 11.6 percent unemployment rate is more than twice the national level. These challenges have sparked the largest wave of outmigration since the 1950's, and the pace continues to accelerate. More than 300,000 people have left Puerto Rico in the past decade; a record 84,000 people left in 2014.

Puerto Rico's government is out of cash and is running out of options. The Commonwealth ran out of the cash to fund normal operations earlier this year. Government services and debt payments have only continued because Puerto Rico is deploying onerous and unsustainable emergency liquidity actions. Despite these actions, the Commonwealth projects it will completely run out of liquidity before year-end. Once that happens, Puerto Rico will face the unenviable and difficult choice between repaying its debts and maintaining vital public services. The latest reliable estimates reveal that, without further steps, Puerto Rico will not have resources to pay for both.

Puerto Rico must further strengthen its fiscal discipline. Additional fiscal adjustment is needed, together with stronger governance. While the Commonwealth has already taken significant action, its efforts have been stymied by Puerto Rico's long history of insufficient fiscal oversight and failure to achieve revenue and expense targets. Puerto Rico has proposed important reforms, such as increasing tax collection, as well as significant additional revenue and expense measures. To be successful, Puerto Rico will need to implement sufficient fiscal controls and oversight to make these measures credible. Puerto Rico must ensure it does its part by adopting tighter fiscal discipline and transparency.

However, Puerto Rico cannot solve this crisis alone. Austerity alone is not a path to recovery. While Puerto Rico needs to do more, there are limits to the scale and pace of additional fiscal

adjustment that can be achieved. Puerto Rico projects it will face a \$28 billion fiscal shortfall over the next five years and has identified additional actions it can take, through revenue and expense proposals, to partly close that gap. However, full implementation of Puerto Rico's proposed actions, including a return to economic growth, only reduces the five-year gap to \$14 billion. The remaining shortfall must be filled, in no small part, through the restructuring of Puerto Rico's large and complex debt burden. The federal government must also do its part to address this crisis and help restart growth, which will require Congressional action, as detailed below.

The Administration is committed to continuing to work with Puerto Rico, but Congress must act to resolve this crisis. The Administration has been working with officials from Puerto Rico to stimulate investment and support economic growth, ensure a steady flow of previously obligated federal funds to the Island, and provide our technical and financial expertise wherever appropriate. We have dedicated a team to closely monitor the crisis and provide financial expertise. But existing administrative authorities are not enough. There is no set of administrative authorities that can fully address and resolve this crisis. The administration has been clear that no one is contemplating a federal bailout for Puerto Rico, and the legislative proposals below are not a bailout. They are the reforms that Puerto Rico needs to effectively manage through its crisis. Only Congress can provide the critical tools Puerto Rico needs to restructure its debt, enhance its fiscal governance, fix its healthcare system, and help jumpstart its economy.

Without action by Congress and further fiscal discipline by Puerto Rico, the crisis will escalate. All stakeholders, including bondholders, need to be part of the solution. Without a comprehensive solution, which requires Congressional action, Puerto Rico and its creditors risk a long, difficult, and disorderly crisis. In the interim, delaying action will result in continued uncertainty, which will drive additional economic contraction, outmigration, and suffering. This will inevitably lead Puerto Rico's government to an impossible choice between fulfilling its financial obligations and providing essential services to the 3.5 million Americans living in Puerto Rico.

Roadmap for Congressional Action:
Four Immediate Steps to Address the Crisis in Puerto Rico

Only Congress has the power to provide Puerto Rico with the tools needed to address this economic and fiscal crisis in a comprehensive manner while creating the foundation for recovery. The Administration is presenting these concepts as principles and stands ready to work with Congress on legislation. There are four key elements to the Administration's plan:

5. **Provide tools for Puerto Rico to comprehensively address its financial liabilities.** Congress should provide Puerto Rico with the necessary tools to restructure its financial liabilities in a fair and orderly manner under the supervision of a federal bankruptcy court. Pending legislation to extend Chapter 9 protection to Puerto Rico's municipalities as already provided to municipalities across the country is an important first step. But with the escalating crisis, bankruptcy protection is now needed for the Commonwealth as well. Congress should authorize a broader legal framework that allows for a comprehensive restructuring of Puerto Rico's debts. This framework should be reserved exclusively for U.S. territories. As under current law, states would remain ineligible to file for bankruptcy under this or any other bankruptcy regime.
6. **Enact strong fiscal oversight and help strengthen Puerto Rico's fiscal governance.** Puerto Rico must reform its fiscal governance in a credible and transparent way while implementing the fiscal adjustments and reforms needed to achieve financial stability. To strengthen reform, Congress should provide independent fiscal oversight while respecting Puerto Rico's autonomy. Such oversight would provide sufficient safeguards to ensure Puerto Rico adheres to its plan and fully implements proposed reforms. Congress should also support Puerto Rico's government in making the critical investments needed to bring the Commonwealth's accounting and disclosure practices into the 21st century.
7. **Provide a long-term solution to Puerto Rico's historically inadequate Medicaid treatment.** Under federal law, Puerto Rico's 3.5 million American citizens are left without access to routine healthcare treatments considered standard in the rest of the nation. There are more than 1.6 million Medicaid enrollees in Puerto Rico's healthcare system, of which 600,000 people living in Puerto Rico could lose their healthcare coverage when one-time Medicaid funds run out. Congress should reform Puerto Rico's Medicaid program to increase access to coverage, raise the standard of care and prevent Medicaid's unstable financing from worsening Puerto Rico's fiscal crisis.

8. **Reward work and support growth.** The decade-long recession has taken its toll on Puerto Rico's finances, its economy, and its people. To reward work and break this vicious cycle, Congress should enact proven, bipartisan tools for stimulating growth and rewarding work to people living in Puerto Rico. This should include providing access to an Earned Income Tax Credit (EITC), which is already available to Americans living in the fifty states and the District of Columbia. An EITC would create incentives for work and increase participation in the formal economy. An expanded Child Tax Credit (CTC) could supplement this effort.

Four Immediate Steps to Address the Crisis in Puerto Rico

3) Provide tools for Puerto Rico to comprehensively address its financial liabilities

Only Congress can grant access to a federal restructuring mechanism. Puerto Rico does not have access to the federal bankruptcy courts to restructure its financial obligations. Puerto Rico's officials tried to address this shortfall on their own by passing a law to provide a bankruptcy-like process, but a federal appeals court held that federal law preempts the local legislation. Further, the court held that only Congress may grant Puerto Rico access to bankruptcy protection.

Shared sacrifice is needed. All stakeholders have an interest in Puerto Rico's economic recovery. Puerto Rico must take additional steps to close its fiscal gap, building on the measures it has already taken. However, austerity alone is not a path to recovery. While Puerto Rico needs to do more, there are limits to the scale and pace of additional fiscal adjustment that can be achieved. Against this backdrop, any additional fiscal adjustment must be measured against its potentially adverse effects on Puerto Rico's economy and people.

Puerto Rico's liabilities are unsustainable and need to be restructured. As currently structured, Puerto Rico's debt load is unsustainable. Tax-supported debt service consumes approximately one-third of annual revenues and total liabilities exceed 160 percent of GNP – a greater burden than likely can be supported even if economic growth resumes. Long-term, Puerto Rico projects it will face a \$28 billion fiscal shortfall over the next five years and has identified additional actions it can take, through revenue and expense proposals, to partly close that gap. However, full implementation of Puerto Rico's proposed actions, coupled with economic growth, only reduces the five-year gap to \$14 billion. The remaining shortfall must be filled, in no small part, through the restructuring of Puerto Rico's large and complex debt burden.

Puerto Rico's pension systems are at serious risk. Monthly pension payments are the only source of steady income for many of the pension systems' 163,000 retirees. An additional 167,000 workers, who represent nearly 20 percent of Puerto Rico's workforce, are also counting on the pension systems for retirement income. For much of the past decade, Puerto Rico has failed to pay its annual required contributions. As a result, system administrators are currently being forced to sell pension assets to pay current benefits. Once those assets are depleted – likely by 2019 – all future pension benefits will need to be paid directly from the Commonwealth's General Fund. Given Puerto Rico's fiscal constraints, it is unclear how the Commonwealth will find the resources to deliver promised pension benefits, make full payment on its debt, and operate essential public services. Any restructuring of Puerto Rico's financial liabilities should account for the promises the Commonwealth has made to its public servants.

Bankruptcy provides a fair process and a comprehensive solution. The Commonwealth and its creditors need a fair and orderly mechanism to restructure Puerto Rico's financial liabilities. Bankruptcy protection is not a federal bailout. Allowing Puerto Rico to resolve its liabilities under the supervision of a bankruptcy court involves no federal financial assistance. Puerto Rico's debt stock is highly complex. More than 20 creditor committees have already formed around Puerto Rico's 18 different debt issuers, each with its own competing interests. This will make it very difficult for Puerto Rico to negotiate a voluntary restructuring on a timely basis. A court-supervised process would help ensure fair treatment to all parties. The alternative – an untested and potentially disorderly process with numerous creditor lawsuits and years of litigation – would depress the local economy, increase costs, and make long-term recovery harder to achieve. Absent an orderly process, all stakeholders stand to lose in the face of continued deterioration of Puerto Rico's economic and financial conditions and ongoing uncertainty.

Congress should take the following actions to provide a fair and orderly restructuring mechanism built on the tested principles of the federal bankruptcy code:

- Congress should move swiftly to pass pending legislation that provides Chapter 9 protection to municipalities of the Commonwealth of Puerto Rico in the same manner it is currently provided to municipalities in the fifty states. This legislation would cover approximately one-third of Puerto Rico's debt.
- Congress should also authorize a broader legal framework that goes beyond the scope of Chapter 9 to allow for a comprehensive restructuring of Puerto Rico's liabilities.
 - The restructuring regime should be reserved exclusively for U.S. territories. As under current law, states would remain ineligible to file for bankruptcy under this or any other bankruptcy regime.
 - The restructuring regime should provide the basic protections of bankruptcy: a stay on creditor collection actions, priority for new private short-term cash flow financing, and voting by creditor classes on any proposed restructuring. Such an approach would, among other things, provide breathing space for consensual negotiations and ensure the uninterrupted provision of essential public services.
 - The restructuring regime should fairly balance the interests of Puerto Rico and all its creditors.

4) Implement strong fiscal governance and oversight

Puerto Rico's efforts have been hampered by a long-standing lack of fiscal oversight and transparency. Historically, Puerto Rico's budgets relied on unrealistic revenue estimates, and, as a result, annual budgets masked recurring structural deficits. Moreover, proposed revenue and expense measures have fallen short because Puerto Rico lacks important fiscal controls to ensure discipline. Financial disclosure is opaque and deadlines have repeatedly been missed, impairing the ability to track progress against proposed reforms.

Independent and credible fiscal oversight is needed. Congress should enact independent and credible fiscal oversight only as part of a comprehensive legislative package that fully equips Puerto Rico with the tools it needs. The oversight should provide sufficient safeguards to ensure Puerto Rico adheres to its recovery plan and fully implements proposed reforms. This would help restore confidence among all stakeholders. Access to the broader restructuring regime should be conditioned on this oversight. The Administration is ready to work with Congress on the details of how to develop the powers of this oversight body and its proposed membership, according to the following principles:

- The oversight body should have broad representation from Puerto Rico's stakeholders. Care must be taken to structure the fiscal oversight in a way that respects Puerto Rico's autonomy.
- The oversight body's powers should include the authority to ensure that annual budgets and expenditures are in conformance with Puerto Rico's multi-year fiscal plan. There are also some authorities, like the ability to impose new taxes and raise fees, which should remain solely within the control of democratically-elected officials.

Puerto Rico needs to improve its fiscal accounting. While the historical inadequacies of Puerto Rico's governance systems are undeniable, there can be no doubt about the realities of Puerto Rico's current fiscal crisis. The Commonwealth recently commissioned an independent and exhaustive forensic accounting of its financial books that for the first time revealed the true extent of Puerto Rico's fiscal crisis. This rigorous and thorough accounting is available publicly on the Government Development Bank's website for all to see. But, more steps must be taken to improve fiscal transparency and management.

- Congress should provide funding and authorization for technical assistance to help Puerto Rico make the critical investments needed to bring its accounting and disclosure practices into the 21st century.

- This includes taking action to fund information technology upgrades, improve economic forecasting capabilities and provide federal technical assistance around budgeting, cash management and spending controls. Agencies in Puerto Rico use different financial systems that are incompatible with one another, making it difficult to provide consistent, timely financial reporting and visibility into expenses.
- The funding involved would be small, but the benefits would be great.

3) Provide a long-term solution to Puerto Rico's historically inadequate Medicaid treatment

Puerto Rico's residents deserve a higher standard of care. Given the current treatment of Puerto Rico and the other territories under federal law, the 3.5 million Americans in Puerto Rico are left without access to healthcare treatments considered standard in the rest of the nation. There are currently more than 1.6 million Medicaid enrollees, representing nearly one-half of Puerto Rico's population.

Insufficient and unstable funding for Medicaid has contributed to Puerto Rico's fiscal challenges and endangered access to coverage. Despite the significant one-time funding increase provided in the Affordable Care Act, as many as 600,000 Americans living in Puerto Rico could lose their healthcare coverage when those funds run out. Moreover, Puerto Rico's Medicaid program is fundamentally different from the Medicaid program that serves Americans in the 50 states and the District of Columbia. Medicaid funding in Puerto Rico is capped; U.S. citizens in Puerto Rico are offered fewer benefits; and the federal government contributes less on a per-capita basis in Puerto Rico than in the rest of the nation.

Congress can take action today to reform Puerto Rico's Medicaid program to raise the standard of care in Puerto Rico and prevent Medicaid's unstable financing from worsening Puerto Rico's fiscal crisis. The Administration stands ready to work with Congress on reform that advances the following principles:

- Provide access to Medicaid and key health care services that better aligns with what their fellow Americans receive on the mainland, including by:
 - Protecting Medicaid coverage for needy individuals in Puerto Rico during these difficult times, and avoiding a drop in coverage when one-time funds from the Affordable Care Act expire.

- Improving the quality of Medicaid coverage in the Commonwealth by offering access to additional core services Medicaid beneficiaries would receive if they were living on the mainland.
- In a fiscally responsible manner, move toward a permanent and stable funding partnership that would alleviate some of the fiscal challenges and risks created by the current insufficient and unstable federal funding.
- Ensure an adequate transition period needed for Puerto Rico to upgrade its healthcare system required to offer new benefits and strengthen its internal accountability, financial management, and program integrity controls to prevent fraud, waste and abuse.
- Remove the cap on Puerto Rico’s Medicaid program and increase the federal support Puerto Rico receives through the federal Medicaid match, after a sufficient transition period.

4) Reward work and support growth

Any credible plan for resolving Puerto Rico’s fiscal crisis must recognize the importance of restoring economic growth. The decade-long recession has taken its toll on Puerto Rico’s finances, its economy, and its people. To break this vicious cycle and establish a solid foundation for renewed growth, Congress should extend some of the most proven, bipartisan tools for stimulating growth and rewarding work to the citizens of Puerto Rico.

The Earned Income Tax Credit (EITC) is one of the strongest policy tools for rewarding work and supporting economic growth. At forty percent, Puerto Rico has the lowest labor market participation in the United States and the territories – participation rates are about two-thirds the U.S. average. Low participation in the formal economy stunts economic growth and undermines Puerto Rico’s economic reform efforts. A large body of economic research has found that the EITC in the fifty states and the District of Columbia has increased work. Studies have documented the impact of the mainland EITC enacted in the 1980s and 1990s, which induced more than half a million people to enter the labor force. The existence of an EITC should also increase employment in the official sector relative to the informal economy by providing higher incomes to workers who file taxes.

The EITC would strengthen formal participation in Puerto Rico’s economy. This added incentive for formal participation in Puerto Rico’s economy should increase tax compliance and tax revenues and likely improve the fiscal position in Puerto Rico. As a result, Congress should provide Puerto Rico access to an earned income tax credit (EITC), which is already available to Americans living in the fifty states and the District of Columbia. An EITC would encourage work

in the formal economy and boost Puerto Rico's low level of labor market participation. Puerto Rico does not have an EITC today.

The EITC is a time-tested, bipartisan job creation tool that has garnered broad support. The EITC has historically long garnered broad bipartisan support in Congress. President Reagan proposed a major EITC expansion that was included in his 1986 Tax Reform Act, which he argued was “the best antipoverty, the best pro-family, the best job creation measure to come out of Congress.”

Congress should also consider other proven measures, in addition to an EITC, that reward work and support growth, such as the Child Tax Credit. Puerto Rico should support federal action by taking its own steps to enhance incentives for labor force participation, encourage job creation and make it easier to do business in Puerto Rico.