

INFORME SOBRE EL EFECTO FISCAL DEL PROYECTO DE LA CAMARA 1651

Propone enmiendas a varias leyes laborales a los fines de modificar los derechos laborales de los empleados de la empresa privada.

PREPARADO POR LA OFICINA DE PRESUPUESTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA



EFECTO FISCAL ESTIMADO:

Efecto Fiscal y Económico de enmendar varias leyes laborales a los fines de modificar los derechos laborales de los empleados de la empresa privada:

No Tiene Impacto Fiscal
(NIF)

*En el resto de este Informe se podrá encontrar un análisis detallado acerca del efecto fiscal del P. de la C. 1651.

CONTENIDOS

I. Resumen Ejecutivo	2
II. Introducción	2
III. Descripción del Proyecto	4
IV. Datos	5
V. Supuestos y Metodología	12
VI. Resultados y Proyecciones	16
VII. Apéndice: "Report on the Fiscal and Economic Impacts of HB 1651" por Teresa Ghilarducci, PhD. Profesora en Economía	22

I. Resumen Ejecutivo

La Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico (OPAL) llevó a cabo un análisis del Proyecto de la Cámara 1651 (P. de la C. 1651)¹, el cual tiene la intención de restablecer ciertos derechos y beneficios laborales a empleados del sector privado. Previo al desarrollo de este informe, se publicó un primer Informe del P. de la C. 1651 (Informe 2024-005) donde se llevó a cabo una revisión comprensiva de las discusiones previas sobre la ahora derogada Ley Núm. 41-2022 y el potencial efecto fiscal de derogar ciertas disposiciones de la Ley Núm. 4-2017.²

El análisis de la OPAL, basado en la opinión experta de la doctora y profesora Teresa Ghilarducci, concluyó que, de ser aprobado el P. de la C. 1651, las enmiendas a la Ley Núm. 4-2017 no tendrían un efecto significativo en los recaudos del gobierno. Incluso, de existir algún efecto, sería positivo. En la sección de Apéndice se incluye íntegramente el Informe de la Dra. Ghilarducci sobre el impacto fiscal y económico del P. de la C. 1651.

II. Introducción

El Informe 2024-028 de la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa

de Puerto Rico (OPAL), presenta el estimado del efecto fiscal del Proyecto de la Cámara 1651 (P. de la C. 1651)³, que tiene la intención revertir parte de los cambios incorporados mediante la Ley Núm. 4-2017 en cuanto a derechos laborales adquiridos por empleados de la empresa privada.

Para el desarrollo del presente informe, se contrataron los servicios de la experta en asuntos laborales y económicos, la Dra. Teresa Ghilarducci.

La doctora Ghilarducci es especialista en economía laboral con más de 30 años en el campo. Obtuvo su grado doctoral de la Universidad de Berkeley en California, fue profesora de economía en la Universidad de Notre Dame durante 25 años. Del 2007 al 2009, fue investigadora en el programa de Trabajo y Empleo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard. Actualmente es directora del *Schwartz Center for Economic Policy Analysis* en *The New School for Social Research*. Es autora de más de 40 artículos académicos revisados por pares como *New Evidence on the Effect of Economic Shocks on Retirement Plan Withdrawals* en el *Journal of Retirement* (2019), y *Transforming Federal and State Retirement Tax Deduction to Refundable Tax Credit* de la revista *Benefits & Social Welfare Law* (2015). De igual forma, es autora de varios libros entre ellos *When I'm Sixty Four: The Plot against Pensions and the Plan to Save Them* (Princeton

¹ La Ley 1 de 2023, Ley de Investigación, Análisis y Fiscalización Presupuestaria de Puerto Rico crea la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa adscrita a la Rama Legislativa. Su función primordial es medir el impacto fiscal de cada propuesta legislativa considerada por la Asamblea Legislativa.

² Véase Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa (2023) Primer Informe del Proyecto de la Cámara 1651 que tiene la intención de enmendar varias leyes a los fines de restituir y ampliar los derechos laborales aplicables a la empresa privada. Disponible en: www.opal.pr.gov.

³ Este documento puede ser citado como – Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa (2023) Informe del Proyecto de la Cámara 1651 que tiene la intención de enmendar varias leyes a los fines de modificar los derechos laborales aplicables a la empresa privada. Disponible en: www.opal.pr.gov.

University Press, 2008) y *Labor's Capital: The Economics and Politics of Employer Pensions*, ganador del premio de la *Association of American Publishers* en 1992. Por último, ha testificado ante el Congreso de los Estados Unidos sobre diversos temas de economía laboral; igualmente ante asambleas legislativas en varios estados como Washington, Nevada, Minnesota, entre otros.

Cónsono con las funciones de la OPAL, a lo largo del presente informe se estarán abordando los hallazgos y el análisis de la economista experta relacionado al P. de la C. 1651 como continuación al Informe 2024-005⁴.

A modo de introducción abordaremos los cambios recientes al esquema laboral en Puerto Rico. El 27 de enero de 2017, se aprobó la Ley Núm. 4 del 2017, mejor conocida como, la Ley de Transformación y Flexibilidad Laboral, la cual enmendó varias leyes a los fines de que los derechos y condiciones laborales de los empleados del sector privado contratados con posterioridad a la efectividad de esta ley se redujeran. Dicha legislación fue cotidianamente conocida como la Reforma Laboral 2017. Posteriormente, se incorporó una recomendación en el Plan Fiscal Certificado por la Junta de Supervisión Fiscal para que las disposiciones de la Ley del 4-2017 no sean derogadas o enmendadas. Del texto del Plan Fiscal Certificado, se desprende que la recomendación responde, entre otras

cosas, a las siguientes preocupaciones: cambios en la legislación podrían desalentar nueva inversión, propiciarían una reducción en la participación laboral formal, reducirían la competencia y el crecimiento económico (disminuyendo los recaudos), reducirían el impacto positivo de la implementación del crédito por trabajo (EITC, por sus siglas en inglés) y aumentarían los costos al gobierno por concepto de servicios de bienestar social.⁵ Se concebía que derogar las disposiciones de la Ley Núm. 4-2017 obstaculizaría la implementación de las reformas estructurales dirigidas a promover la participación laboral y el crecimiento económico. En este informe se presentará una revisión crítica de las fuentes utilizadas por el ente de supervisión fiscal para respaldar estas aseveraciones.

El Proyecto de la Cámara 1244 se convirtió en la Ley Núm. 41 del 2022, la cual fue declarada nula *ab initio* por el Tribunal Federal para el Distrito de Puerto Rico.⁶ Dicha decisión fue posteriormente confirmada por el Tribunal de Apelaciones para el Primer Circuito de Boston.⁷ Entre los planteamientos medulares para no dar paso a la Ley Núm. 41-2022, se encuentra la ausencia de un estudio riguroso de impacto fiscal de la misma.

⁴ Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa (2023) Primer Informe del Proyecto de la Cámara 1651 que tiene la intención de enmendar varias leyes a los fines de modificar los derechos laborales aplicables a la empresa privada. Disponible en: www.opal.pr.gov.

⁵ Véase, Plan Fiscal para Puerto Rico 2021, según certificado por la Junta de Supervisión Fiscal, 23 de abril de 2021, en la pág.79.

⁶ Véase *In re Financial Oversight & Mgmt. Bd.*, No. 17 BK 3283-LTS, 2019 U.S. Dist. LEXIS 71212 (D.Puerto Rico 2019).

⁷ Véase *Financial Oversight & Mgmt. Bd. v. Pierluisi Urrutia*, 650 B.R. 334 (1st Cir. 2023).

El impacto económico de cambios a las leyes y regulaciones laborales

Como se discutirá más adelante, en los debates sobre la Ley Núm. 41-2022 se han citado experiencias de enmiendas a la legislación laboral como las de Zimbabwe e India en los años 1980, Perú a principios de los años 1990, Italia a finales de los años 1990, entre otros. Sin embargo, entendemos beneficioso comenzar aclarando para el lector que, en todos estos casos, se realizaron revisiones significativas y/o sistemáticas para modificar la legislación, normas, reglas y/o políticas laborales que afectan el mercado laboral de la economía. Algunas consistieron en enmiendas y cambios constitucionales implementados a lo largo de varios años. En resumen, consistieron en cambios significativos en su marco institucional, que de ninguna manera son comparables a los cambios marginales, que se proponen en el P. de la C. 1651. La medida no representa ningún tipo de transformación de las instituciones del mercado laboral de Puerto Rico. Al contrario, lo que propone es un modesto ajuste de las regulaciones existentes.

Este Informe está compuesto por una descripción de las disposiciones del P. de la C. 1651, la presentación y explicación de los datos utilizados, así como un análisis integral de la literatura académica y la evidencia empírica, tendencias macroeconómicas y los acontecimientos actuales de Puerto Rico discutidos por la doctora Ghilarducci. Posterior a ello, los supuestos y metodología; y, por último, los resultados y conclusiones. De igual, en la sección de Apéndice, se incluye de manera

íntegra el Informe preparado por la Dra. Ghilarducci sobre el impacto fiscal y económico del P. de la C. 1651.

III. Descripción del Proyecto⁸

A la luz de la exposición de motivos del P. de la C. 1651, se desprende que:

“La pasada Asamblea Legislativa adoptó una nueva política pública tras la aprobación de la Ley Núm. 4-2017, denominada como la ‘Ley de Transformación y Flexibilidad Laboral’ [...] la fórmula para convertir a Puerto Rico en ‘una jurisdicción más atractiva’ se centró exclusivamente en persuadir a los patronos a crear más empleos, dentro de una estructura reducida de derechos, protecciones y beneficios marginales”.

Entre los cambios más significativos al esquema de Derechos Laborales en 2017 fueron: el aumento en el periodo probatorio para empleados nuevos, cambios en las normas aplicables para acumular licencias por vacaciones y enfermedad, la reducción del término prescriptivo para instar reclamaciones relacionadas al contrato de empleo y eliminar la categoría de despido injustificado.

A la luz de lo anterior, mediante el P. de la C. 1651 la Asamblea Legislativa propone, en lo pertinente, revertir parte de los cambios incorporados por la Ley Núm. 4-2017 enfocándose en restituir y ampliar los derechos laborales aplicables

⁸ Véase la medida del P. de la C. 1651 disponible en: <https://sutra.oslpr.org/osl/SUTRA/anejos/143638/PC1651.docx>

a los empleados y empleadas pertenecientes a la empresa privada.

La medida busca enmendar varios estatutos laborales, entre ellos: La Ley Núm. 4-2017, mejor conocida como “Ley de Transformación y Flexibilidad Laboral”; La Ley Núm. 379 del 15 de mayo de 1948; Ley Núm. 289 de 9 de abril de 1964; La Ley 180-1998; La Ley Núm. 148 de 1969; La Ley Núm. 80 de 30 de mayo de 1976 y la Ley 28-2018.

De ser aprobada la medida, el P. de la C. 1651 revertirá ciertas disposiciones de la Ley Núm. 4-2017, entre ellas: Revertiría el periodo probatorio para los empleados de nueva contratación sería de tres (3) meses en vez de nueve (9) meses.

De igual modo, el P. de la C. 1651 modificaría licencias por enfermedad y vacaciones a empleados a tiempo parcial que participen del sector formal, dando paso a que empleados que trabajen ciento quince (115) horas mensuales puedan acumular días por enfermedad y vacaciones. Bajo la Ley Núm. 4-2017 se requiere que los empleados cumplan con un mínimo de ciento treinta (130) horas mensuales previo a acumular este tipo de beneficio. El P. de la C. 1651 cambiaría el umbral a razón de 15 horas por mes, un promedio de 3.75 horas por semana.

Las empresas formales que cuenten con más de doce (12) empleados permitirán la acumulación a razón de 1.25 días por mes o quince (15) días por año dependiendo de los años de servicio. La tasa de acumulación para empleados en empresas pequeñas es menor.

Bajo el P. de la C. 1651, los empleados que trabajen más de setecientas (700) horas al año serán elegibles para la

bonificación de Navidad. Mientras que bajo la Ley Núm. 4-2017, para beneficiarse de la bonificación, el mínimo de horas es de mil trescientas cincuenta (1,350) anuales. Bajo el P. de la C. 1651, el término de prescripción para entablar acciones legales se ampliaría a tres (3) años. Mientras, actualmente bajo la Ley Núm. 4-2017 el término prescriptivo es de un (1) año.

La Ley Núm. 4-2017 eliminó el requisito de que el patrono tuviera que brindar una justificación para el despido del empleado. El P. de la C. 1651 establecerá como requisito la justificación por el despido. En otras palabras, no operarán bajo condiciones de lo que se conoce en Estados Unidos como “*employment at will*” (empleo a voluntad), donde los patronos pueden despedir empleados sin aviso y sin proveer justificación.

IV. Datos

La principal fuente de información utilizada por la doctora Ghilarducci para elaborar su Informe fueron datos de fuentes primarias y entidades gubernamentales de Puerto Rico como el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, la Junta de Planificación, entre otras. De igual forma, entidades gubernamentales de los Estados Unidos como el Bureau of Labor Statistics y la Oficina del Censo de los Estados Unidos.

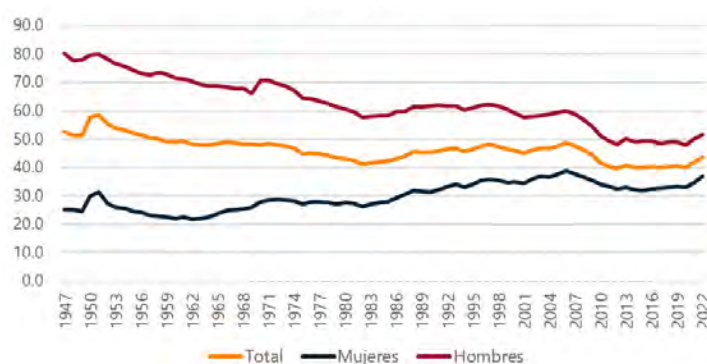
Como punto de partida, la doctora Ghilarducci examinó los datos del mercado laboral en Puerto Rico. Esto con el propósito de analizar el comportamiento de los agentes económicos a través del tiempo a la luz de los factores como el desempeño de

sectores industriales, migración, fenómenos atmosféricos, legislación laboral y el flujo de fondos federales. La participación laboral es uno de los principales indicadores de la radiografía de este mercado.

Para estimar la participación laboral se determina el tamaño de la población civil no institucional y del grupo trabajador. La población civil no institucional, según definida por el Departamento del Trabajo de Puerto Rico, se compone de la población civil de 16 años o más capaces de trabajar. Mientras, lo que no están hábiles, por cualquier situación, se conoce como la población civil institucionalizada. Este último segmento incluye personas confinadas en alguna institución como prisión, asilo de personas de edad avanzada, casa de cuido, hospital psiquiátrico, centros de rehabilitación, u hospital o centro de cuidado para personas con enfermedades crónicas. Igualmente, se excluyen las personas sirviendo en las fuerzas armadas a tiempo completo. La población civil no institucional se divide a su vez en la fuerza laboral o grupo trabajador y aquellos que están fuera de la fuerza laboral. La fuerza laboral es definida como el grupo de personas de 16 años o más, empleadas y/o buscando activamente un empleo. Las personas fuera de la fuerza laboral se componen de las personas que no están trabajando ni buscando activamente empleo, por diversas razones, como: dedicado o dedicadas a oficios domésticos, están asistiendo regularme a instituciones educativas, se encuentran retirados, disfrutan del ocio voluntario, se encuentran desalentados o inactivos. En Puerto Rico, para el 2023, la fuerza laboral se compone de cerca de un millón de personas. La participación laboral de

las mujeres en Puerto Rico es similar a varias jurisdicciones alrededor del mundo. Sin embargo, la participación laboral formal de los hombres es baja relativo al resto del mundo. En la Gráfica 1 se presentan las tasas de participación laboral en Puerto Rico desde 1947 hasta 2022.

Gráfica 1: Tasa de Participación Laboral de Puerto Rico (1947-2022)

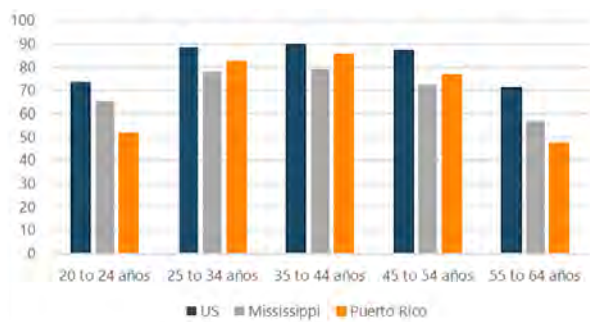


Fuente: Elaborado por la OPAL basado en datos del Departamento del Trabajo de Puerto Rico.

Según se observa en la Gráfica 1, desde 1947 existe una tendencia a la baja con respecto a la participación laboral de los hombres. Esto no implica que los hombres no trabajen, si no que sugiere que muchos de los trabajadores se encuentran laborando en el mercado informal en sectores como la construcción, o dado la migración hacia otros mercados laborales en los Estados Unidos.

La profesora Ghilarducci, utiliza la tasa de participación laboral, por grupos de edad, de EE. UU. y Misisipi para comparar las de Puerto Rico. En el caso de Misisipi, lo toma de referencia por la proximidad con la Isla en términos de población y tener el Producto Bruto per cápita más cercano.

Gráfica 2: Comparación de la Tasa de Participación Laboral de hombres entre EE. UU., Misisipi y Puerto Rico por Grupo de Edad (2022)

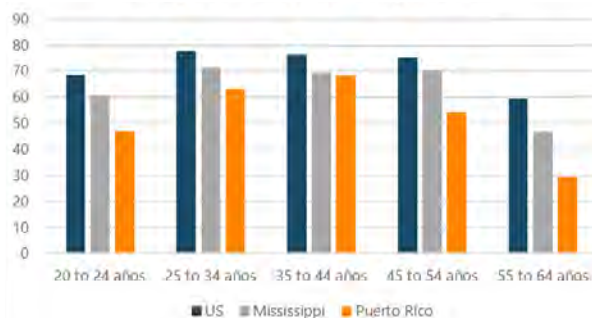


Fuente: Elaborado por la OPAL basado en datos del Departamento del Trabajo de Puerto Rico & Bureau of Labor Statistics.

Según se observa en la Gráfica 2, las diferencias más significativas de la participación laboral de hombres entre Puerto Rico y Misisipi se encuentran en los grupos de edad por debajo de 25 años y en el grupo de 55-64 años. Por otro lado, la tasa de participación laboral de Puerto Rico es mayor entre los grupos de edad de 25 a 55 años cuando se compara con Misisipi. En 2022, la tasa de participación laboral formal de los hombres entre 25 y 54 fue similar a la de EE. UU.

La Gráfica 3, muestra la tasa de participación laboral formal de las mujeres entre Puerto Rico, EE. UU. y Misisipi.

Gráfica 3: Comparación de la Tasa de Participación Laboral de mujeres entre EE. UU., Misisipi y Puerto Rico por Grupo de Edad (2022)



Fuente: Elaborado por la OPAL basado en datos del Departamento del Trabajo de Puerto Rico & Bureau of Labor Statistics.

La doctora expone que para ampliar la participación formal en la población activa se requieren reformas en ambos lados del mercado laboral, tanto en el lado de la demanda (empleadores) como de la oferta (empleados).

Por el lado de la demanda, los empleadores en Puerto Rico afirman dificultades para contratar y retener a los empleados. A juicio de la profesora Ghilarducci, es muy probable que la mejora de los beneficios a los trabajadores ayude a los empresarios a crear estabilidad en el empleo, en lugar de perjudicarlo. La economista y profesora puertorriqueña María Enchautegui ha estudiado a fondo el efecto de los ingresos no laborales en la oferta de trabajo de los adultos puertorriqueños⁹. Entre las observaciones se encuentran que ciertos programas federales de asistencia social en Puerto Rico sirven de barrera al

⁹ Enchautegui, M., Arroyo, C. Blakely, V. El sistema de protección social de Puerto Rico y la movilidad económica de las familias (2021).

empleo debido a las severas penalidades por trabajar¹⁰.

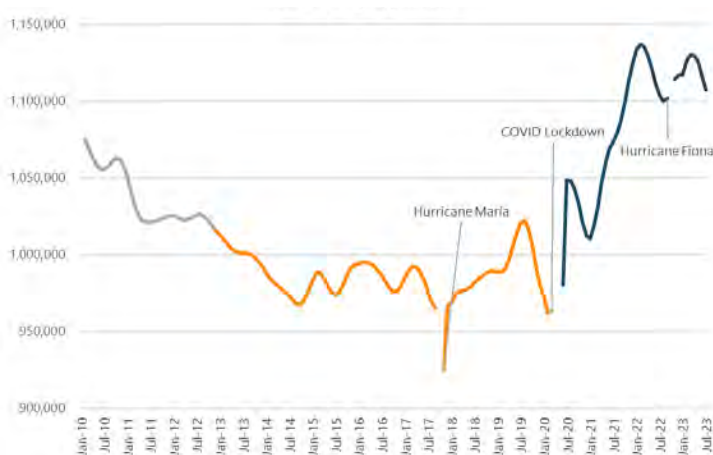
Similarmente, Enchautegui y Freeman (2005)¹¹ encontraron evidencia que las profundas dimensiones históricas y de género de Puerto Rico son derivadas de los flujos migratorios, y además esbozan que el modelo de desarrollo económico basado en el sector farmacéutico desde la década de 1970 hasta principios de la década de 2000 no generó empleos en la misma proporción que generó crecimiento económico. Igualmente, en los artículos mencionados, los autores estudiaron las diferencias de género en la participación laboral formal.

Como se ilustró en la Gráfica 1, la tasa de participación laboral de los hombres de 25 a 54 años ha experimentado un decrecimiento sostenible, mientras la de las mujeres una expansión a través de los años. Mientras para el 2022, la tasa de participación laboral de hombres de entre 25-54 años no difieren significativamente entre Puerto Rico y Misisipi (comparable en términos de población y más cercano en ingreso per cápita).

Uno de los factores más importantes que afectan la fuerza laboral y el crecimiento de los empleos en Puerto Rico es el desembolso de fondos federales de recuperación y reconstrucción.

En la Gráfica 4, se observa el total de empleos en Puerto Rico del 2010 al 2023.

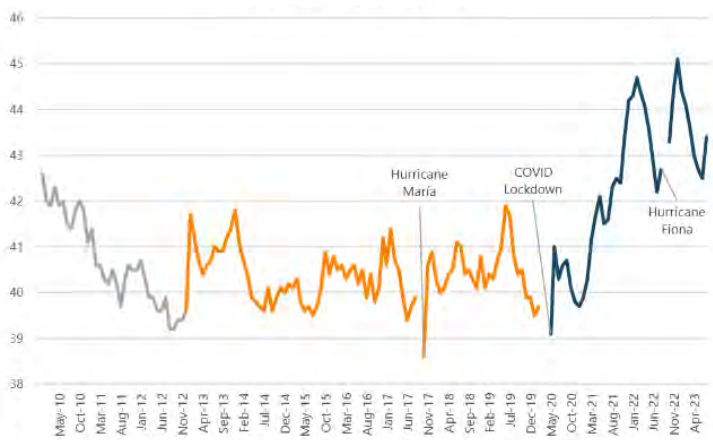
Gráfica 4: Total de Empleos en Puerto Rico (2010-2023)



Fuente: Elaborado por la OPAL basado en datos del Bureau of Labor Statistics del Departamento del Trabajo de los Estados Unidos para Puerto Rico.

En la Gráfica 5 se observa la tasa de participación laboral en Puerto Rico del 2010 al 2023.

Gráfica 5: Tasa de Participación Laboral en Puerto Rico (2010-2023)



Fuente: Elaborado por la OPAL basado en datos del Bureau of Labor Statistics del Departamento del Trabajo de los Estados Unidos para Puerto Rico.

¹⁰ Arroyo, C., Enchautegui, M., Rivera, A. & Rosa-Rodriguez, B. (2023). The Economic Mobility of Families with children in Puerto Rico: Employment Barriers.

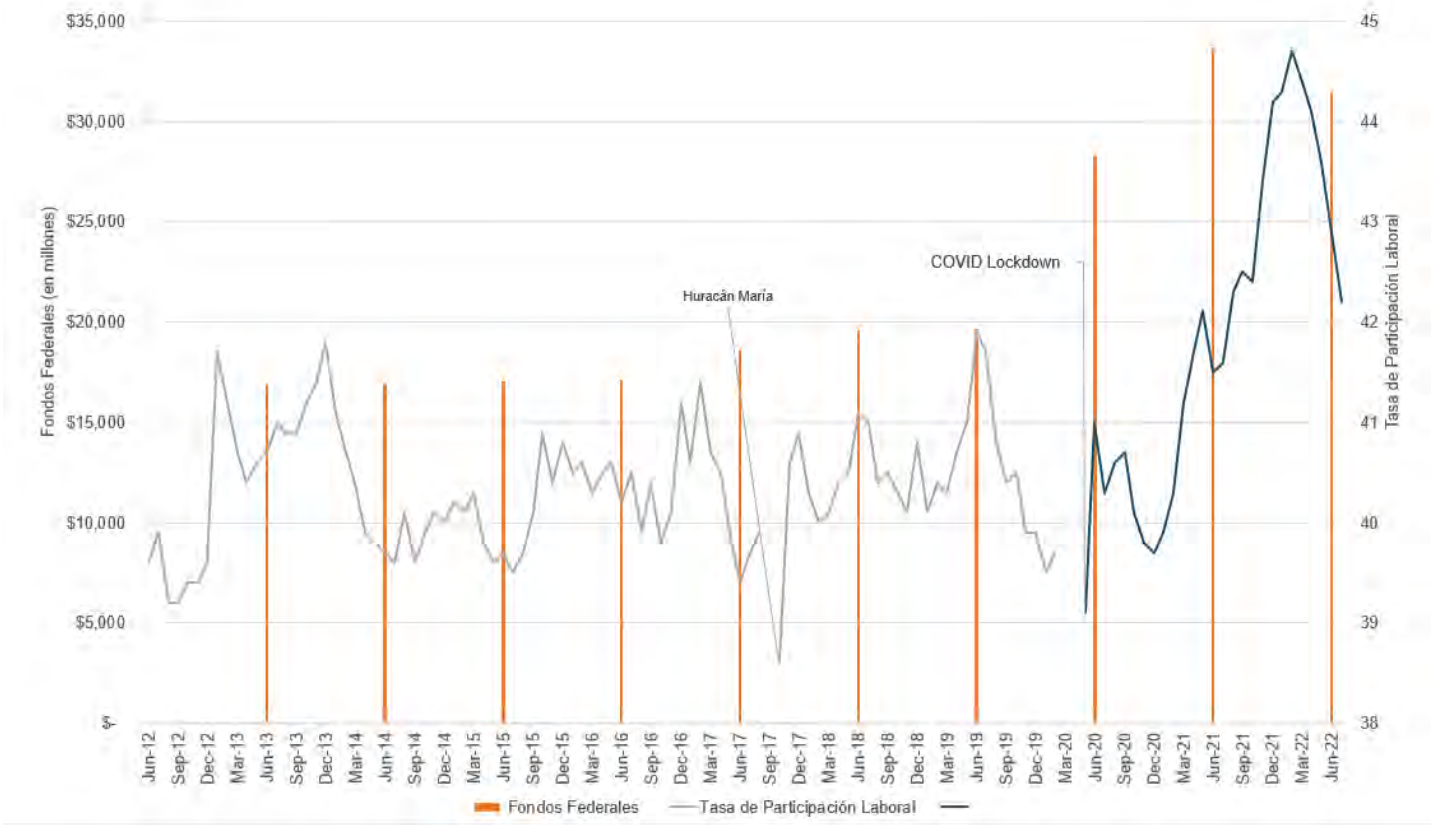
¹¹ Enchautegui, Maria and Freeman, Richard B 2005. "Why Don't More Puerto Rican Men Work? The Rich Uncle (Sam) Hypothesis" National Bureau of Economic Research, Working Paper Series, 11751, November <https://www.nber.org/papers/w11751>

Según se ilustra en la Gráfica 4, el empleo en Puerto Rico entre 2014 al 2017, previo a los huracanes Irma y María, mostraba una tendencia de estancamiento secular.

Entre el 2020 y el 2023, el aumento en transferencias federales impulsó la economía de Puerto Rico por el lado de la demanda agregada, lo que a su vez impulsó el empleo y la participación laboral (Gráfica 5).

Luego de los Huracanes Irma-María y de la pandemia del COVID-19, la economía de Puerto Rico experimentó un salto en la demanda agregada como consecuencia de las transferencias masivas de fondos federales. En la Gráfica 6, se muestra el comportamiento de la tasa de participación laboral y el flujo de fondos federales en Puerto Rico.

Gráfica 6: Tasa de Participación Laboral y Fondos Federales en Puerto Rico



Fuente: Elaborado por la OPAL basado en datos del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico y la Junta de Planificación.

Según se observa en la Gráfica 6, la tasa de participación laboral mostraba un comportamiento estable o a la baja. Sin embargo, luego de los huracanes, la construcción y la recuperación financiada por FEMA, HUD y SBA estimuló el empleo y comenzó a fluir justo cuando los puertorriqueños también recibieron los cheques de ayuda directa por COVID. Mientras, dado que el gobierno federal no redujo el nivel de ayudas a Puerto Rico, los cheques fueron cuantiosos comparado con los bajos salarios promedio y el ingreso familiar promedio en Puerto Rico. Los cheques de ayuda directa y los beneficios por desempleo tuvieron un impacto al alza en el Producto Nacional Bruto, el empleo y la participación laboral.

Según señalado por Enchautegui y Freeman, la expiración de las exenciones contributivas a la industria manufacturera, incluidas las farmacéuticas, provocó que muchas empresas con gran intensidad de capital abandonaran Puerto Rico. El empleo mostró una caída libre desde 2006 hasta 2013. Sin embargo, a partir del 2014 el empleo se estabilizó y Puerto Rico entró en una tendencia de estancamiento secular. Este estancamiento se vio interrumpido por los fondos de reconstrucción y los fondos a consecuencia del COVID-19 después del 2020.

De igual forma, en la Gráfica 6, se observa un aumento leve en la participación laboral después del Huracán María, al igual que ocurrió después de la Ley Núm. 4-2017. A juicio de la Dra. Ghilarducci, este vistazo superficial a la secuencia de acontecimientos podría llevar a la falsa impresión de que el repunte se debió a la

Ley Núm. 4-2017. Sin embargo, expone la profesora, que la explicación más probable es que la emigración a consecuencia de los huracanes -especialmente de hombres- aumentó significativamente. La literatura científica muestra que el aumento en la migración tiende a aumentar la participación laboral, ya que los que están fuera del mercado laboral formal representan una mayor proporción de las personas que se van. (Enchautegui & Freeman, 2005)

Por tanto, expone la profesora Ghilarducci, el éxodo de empresas y personas de Puerto Rico durante más de 20 años poco tiene que ver con la relativamente escasa regulación laboral del bono de Navidad, la acumulación de días por enfermedad, la duración del periodo de probatorio, entre otras regulaciones laborales. Añade que, las disposiciones de la Ley Núm. 4-2017, que se revirtieron en 2022 y se volvieron a aplicar en 2023, no causaron ni influyeron significativamente en el rebote de empleo tras el Huracán María.

Unido a lo anterior, la OPAL presenta los datos de empleo no agrícola recopilados a través de la encuesta de establecimientos del Bureau of Labor Statistics del Censo de los Estados Unidos para Puerto Rico. De los datos se desprende que posterior a los desastres naturales y la pandemia del COVID-19 ha habido un aumento significativo en el empleo no agrícola en PR. La Tabla 1 presenta los valores de agosto 2017 y agosto 2023.

Tabla 1: Empleo No Agrícola en Puerto Rico
(En miles, no ajustado estacionalmente)

Empleos en Puerto Rico	Agosto 2017	Agosto 2023	Diferencia	Cambio
Total No Agrícola	862.1	944.7	82.6	8.7%
Construcción	20.4	36.6	16.2	44.3%

Fuente: Elaborado por la OPAL basado en Datos del Bureau of Labor Statistics.

Si se compara agosto 2017 versus agosto 2023, el empleo no agrícola en Puerto Rico aumentó de 862.1 a 944.7 mil personas, lo que representa un incremento de 82.6 mil personas o 8.7%. Por otro lado, el empleo en la construcción aumentó de 20.4 a 36.6 mil personas, un incremento de 44.3%. La proporción entre el aumento en empleos de construcción y el aumento en el empleo no agrícola, se obtiene que el incremento en el sector de la construcción representa un 20% del aumento en el empleo no agrícola. En otras palabras, 1 de cada 5 empleos creados han sido en el sector de la construcción.

Lo anterior son empleos directos, según la matriz insumo-producto publicada por la Junta de Planificación de Puerto Rico en marzo de 2023, el multiplicador interindustrial para la industria de la construcción es de 2.09 empleos indirectos por cada empleo directo creado. Basado en lo anterior, aplicando el multiplicador interindustrial de la construcción resulta que la industria de la construcción totaliza 33.9 mil empleos directos e indirectos. En otras palabras, la industria de la construcción al igual

que otras industrias aporta una serie de empleos directos, indirectos e inducidos en el resto de la economía.

Por otro lado, añade la profesora Ghilarducci, el declive en el sector manufacturero, debido en gran parte a la eliminación gradual de los incentivos fiscales federales para las empresas estadounidenses que operaban en Puerto Rico entre 1996-2005, provocó un descenso del PNB y del empleo. La reducción de la capacidad fiscal condujo a un declive igualmente en la infraestructura y del sistema educativo que provocó a su vez mayor migración a los Estados Unidos, lo que alimentó aún más la falta de capacidad fiscal y de inversiones en infraestructura. El huracán María en 2017 aceleró la emigración, perjudicando aún más la economía¹². Las ayudas federales, como se describió anteriormente, estimularon el crecimiento económico después del 2017, con muy poco o nada, concluye la doctora Ghilarducci, de ese crecimiento debido a cambios marginales en las leyes laborales.

De igual forma, la literatura previa había destacado que los ingresos de los hombres en Puerto Rico son cerca de la mitad de los ingresos anuales al de los hombres en EE. UU., mientras los ingresos anuales de las mujeres en ambas jurisdicciones están más alineados¹³. Ghilarducci añade que, mientras los hombres puertorriqueños pueden tener en cuenta los salarios de EE. UU. a la hora de fijar un salario de reserva (salario más bajo al que un individuo está dispuesto a trabajar), la

¹² Santos-Lozada, A.R., Kaneshiro, M., McCarter, C. et al. Puerto Rico exodus: long-term economic headwinds prove stronger than Hurricane Maria. *Population and the Environment* 42, 43–56 (2020). <https://doi.org/10.1007/s11111-020-00355-5>

¹³ Freeman and Enchautegui (2005)

restricción presupuestaria de la oferta de trabajo de las mujeres puertorriqueñas probablemente no toma en cuenta los salarios de EE. UU porque a menudo se ven limitadas por la geografía al tener que asumir el cuidado de familiares mayores¹⁴. Esto haría que la oferta de trabajo de las mujeres estuviera aún más sujeta al monopsonio (situación donde los trabajadores se enfrentan a una demanda de mano de obra que provee pocas opciones, generando una asimetría que beneficia a los patronos) que la de los hombres. Las mujeres son el grueso de los cuidadores remunerados y no remunerados de los ancianos puertorriqueños. En Puerto Rico, las mujeres representan el 95% de los trabajos domésticos y del cuidado de personas. Por lo tanto, argumenta la doctora Ghilarducci, una expansión de la oferta de mano de obra en el sector formal derivada de las disposiciones del P. de la C. 1651 puede provenir también de las mujeres, ya que buscan una mayor estabilidad en el mercado formal y las licencias de días por enfermedad -como ocurrió en Connecticut, que se discutirá más adelante.

V. Supuestos y Metodología

Para analizar el efecto fiscal del Proyecto de la Cámara 1651, la profesora Ghilarducci utiliza literatura científica sobre regulaciones en el empleo y su

efecto, positivo o negativo, en los ingresos gubernamentales.

La experta expone que, las regulaciones laborales estrictas y costosas desincentivaría la creación de empleos. Añade que, prohibir los despidos desincentivaría, sin lugar a duda, a las empresas. Añade que, existe evidencia empírica la cual demuestra que si la regulación laboral es intensa se producirá un efecto negativo en la inversión y la productividad. Un estudio del 2023 concluyó¹⁵ que la imposición de límites severos a la capacidad de los empresarios para despedir trabajadores puede desincentivar la productividad, al limitar la inversión, sobre todo si las restricciones son repentinas y van atadas a mejoras en los salarios, los beneficios y las horas trabajadas. Sin embargo, el P. de la C. 1651, argumenta la doctora Ghilarducci, no propone restricciones draconianas o severas a los empresarios.

Por otra parte, algunos estudios sostienen que el efecto neto de la legislación de protecciones laborales sobre la productividad de las empresas y los trabajadores puede ser positivo. La legislación de protecciones laborales puede proporcionar estabilidad moderando las fluctuaciones del empleo a lo largo del ciclo económico y, de este modo, las mejoras en los salarios, los beneficios, las condiciones de trabajo y las estructuras laborales de despido¹⁶

¹⁴ Edwards VJ, Bouldin ED, Taylor CA, Olivari BS, McGuire LC. Characteristics and Health Status of Informal Unpaid Caregivers - 44 States, District of Columbia, and Puerto Rico, 2015-2017. *MMWR Morb Mortal Wkly Rep.* 2020 Feb 21;69(7):183-188. doi: 10.15585/mmwr.mm6907a2. PMID: 32078592; PMCID: PMC7043388

¹⁵ Martin, John P. and Scarpetta, Stefano, Setting it Right: Employment Protection, Labor Reallocation and Productivity (2011). *De Economist* (2012), 160: pp. 89-116.

¹⁶ Martin, John P. and Scarpetta, Stefano, Setting it Right: Employment Protection, Labor Reallocation and Productivity (2011). *De Economist* (2012), 160: pp. 89-116.

pueden aumentar el esfuerzo y el apego de los trabajadores al sector formal.

En otras palabras, una protección del empleo muy estricta puede obstaculizar la productividad de las empresas, limitar la movilidad del empleo, aumentar los costos de las empresas a lo largo del ciclo y disminuir la innovación. La doctora propone de ejemplo el caso de India donde el bajo desempeño de la manufactura a gran escala con uso intensivo de mano de obra se le adjudica a la estricta legislación de protecciones laborales. Sin embargo, añade, el P. de la C. 1651 no propone nada similar a ese nivel de severidad.

Argumenta que, las protecciones laborales pueden tener algunos beneficios económicos tanto para los trabajadores como para los empresarios. De acuerdo con un estudio publicado en 2014 que clasificó las jurisdicciones según la “rigidez del empleo”, encontró beneficios de las protecciones laborales.¹⁷ Dado que hacer que los empleadores sigan unas normas modestas puede mejorar el funcionamiento del mercado laboral, remediando fallos del mercado como la no acumulación de licencias por enfermedad. De igual forma, modestas protecciones laborales pueden estabilizar el desempleo, alargan los periodos de empleo lo que estabiliza a su vez los ingresos de los trabajadores.

Por otro lado, las protecciones laborales excesivas, según la doctora, prolongan periodos de desempleo dado que los empresarios son renuentes a contratar

después de una recesión; y una legislación estricta puede dar paso a un mayor empleo informal. Sin embargo, añade, los estudios demuestran que la protección laboral contribuye a la estabilidad del empleo y de los ingresos, y que dado a que una protección excesiva puede aumentar el sector, cada jurisdicción debe encontrar el equilibrio ante dicha situación.

Para examinar la relación entre el empleo, los salarios y las regulaciones laborales la doctora Ghilarducci realizó una extensa investigación de literatura económica.

De la misma, se desprende que a partir de la década de 1980, la opinión predominante de los modelos en libros de textos había sido que cualquier restricción en los mercados, como los derechos laborales, interfieren con los mercados, lo que resulta en una pérdida de empleos que afectan consecuentemente los resultados económicos. Sin embargo, en las últimas décadas, los economistas han desarrollado una comprensión mucho más abarcadora de los mercados laborales y sus regulaciones. Una amplia investigación económica ha demostrado repetidamente que las regulaciones modestas del mercado laboral no producen ningún impacto detectable en el empleo. Añade que los empleos no son el único beneficio potencial de las modestas regulaciones del mercado laboral. Un estudio publicado en 2022, encontró que la protección laboral recompensaba a las empresas innovadoras y aumentaba la

¹⁷ Lehmann, H., Muravyev, A. "Labor market institutions and informality in transition and Latin American countries" In: Pages, C., Rigolini, J., Robalino, D. (eds). Social Insurance and Labor Markets: How to Protect Workers while Creating Good Jobs. Oxford: Oxford University Press, 2014. And Muravyev, Alexander, "Employment Protection Legislation in Transition and Emerging Markets," IZA World of Labor, September 1, 2014.

profundización del capital y la productividad. La protección laboral puede aumentar el PNB y, por lo tanto, aumentar los ingresos del gobierno. Así como alentar a los trabajadores y empleadores a fortalecer los empleos en el sector formal es bueno para el crecimiento económico, los recaudos del gobierno y la estabilidad del empleo.¹⁸

La doctora Ghilarducci expone que, aunque la teoría o ideología de que las regulaciones laborales afectan negativamente el mercado laboral ha sido fuerte -especialmente en la década del 1980-, ha habido poca evidencia empírica que lo sustente¹⁹.

En teoría, las leyes laborales podrían aumentar el costo de la mano de obra (causando una disminución en la demanda). Sin embargo, también podrían producir resultados positivos al superar los efectos depresivos de los salarios y el empleo del monopsonio del empleador. Lo lograrían presentando de facto a la empresa una oferta laboral elástica (como la que enfrentarían las empresas competitivas) en lugar de una que disfrute de una curva de oferta inelástica, como puede ser el caso de la mano de obra femenina en Puerto Rico debido a las responsabilidades de cuidado. La experta añade que, la regulación de la

legislación laboral, especialmente cuando fomenta la cooperación y la participación en el sector laboral formal, puede ayudar a crear un ecosistema que recompense a las empresas con compromisos a largo plazo con los empleados para retener y capacitar a los trabajadores.²⁰

La doctora Ghilarducci añade que, según la literatura científica, un aumento en los costos por despido por parte de los empleadores puede llevar a las empresas a ser más prudentes en su gestión empresarial donde las empresas se endeudan menos y amortiguan las oscilaciones del empleo a lo largo del ciclo económico.²¹ A su vez, conduce a mayor inversión en el trabajador, mejorando sus habilidades y productividad. Igualmente, expone la experta, las regulaciones que estabilizan el tiempo de trabajo al afianzar los días festivos, junto con la licencia por enfermedad y vacaciones, ayuda a aumentar la productividad y no se asocia automáticamente con el desempleo y una menor participación en la fuerza laboral.²²

Por su parte, expone que el impacto económico del P. de la C. 1651, si lo hubiese, sería una ligera disminución en las ganancias del monopsonio y más empleo. Dado que las empresas

¹⁸ Bena, J., Ortiz-Molina, H., & Simintzi, E. (2022). Shielding firm value: Employment protection and process innovation. *Journal of Financial Economics*, 146(2), 637-664.

¹⁹ Baker, D., A. Glyn, D. Howell and J. Schmitt (2005), 'Labour Market Institutions and Unemployment: A Critical Assessment of Cross-country Evidence', in D. Howell (ed.), *Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy* (Oxford, OUP)

²⁰ Feldmann, H. (2008). The quality of industrial relations and unemployment around the world. *Economics Letters*, 99(1), 200-203.

²¹ Boustanifar, H., & Verriest, A. (2023). "Zero leverage puzzle: Do labour laws matter?" *European Financial Management*, 29, 1119-1159. <https://doi.org/10.1111/eufm.12385>

²² Deakin, S., Malmberg, J. And Sarkar, P. (2014), How do labour laws affect unemployment and the labour share of national income? The experience of six OECD countries, 1970-2010. *International Labour Review*, 153: 1-27. <https://doi.org/10.1111/j.1564-913X.2014.00195.x>

buscarían otras formas de competir, incluyendo expandir los mercados y por el lado de la innovación. Igualmente, una ligera rigidez en el uso de mano de obra fomenta el uso de la mano de obra de manera más productiva²³ lo que puede ayudar a estabilizar el empleo total a lo largo del ciclo económico, fomentar la innovación y la inversión.^{24 25}

De igual forma, añade el impacto en la satisfacción con la vida, los sentimientos de seguridad e incluso la afectividad positiva en medidas seleccionadas de productividad. Un estudio publicado el pasado verano de 2023 muestra que el afecto positivo, la moral alta y el sentido de la justicia impulsan la productividad.²⁶

La doctora Ghilarducci añade que algunas disposiciones del P. de la C. 1651 podrían ayudar a expandir el empleo en el sector formal, un factor determinante para la economía de Puerto Rico, la estabilidad social y los recaudos gubernamentales. Toda vez que una regulación laboral estabilizadora modesta, según la evidencia económica, podría aumentar el tamaño del sector formal. Igualmente, el aumento en apego de los trabajadores a las empresas a través de una regulación modesta crea incentivos para que los empleadores y los

trabajadores se incorporen al sector formal.

La profesora resalta que, según antes mencionado, se confía en modelos simples y antiguos sobre el mercado laboral donde las empresas y los trabajadores operan en mercados perfectamente competitivos en los que los salarios y los beneficios no pueden variar, se llegara a la conclusión de facto que un aumento modesto en los costos laborales causara un aumento en el desempleo. Sin embargo, añade la economista, dicha visión ha ido evolucionando significativamente a través de las últimas décadas donde estudiosos han encontrados grandes hallazgos donde las políticas promueven el crecimiento y la estabilidad en el empleo.²⁷

La economista Ghilarducci expone, basándose en una larga tradición investigativa que incluye recientes publicaciones, que las instituciones, las leyes y las regulaciones dan forma a los resultados económicos y sociales de una forma más compleja que la sugerida por los modelos viejos (Buchanan, J., Chai, D. & Deakin, S., 2014). Agrega que, al mejorar modestamente la seguridad del empleo, Puerto Rico puede mejorar y estabilizar el empleo formal. Tales políticas

²³ Rubery, J., J., U., & Edwards, P. (2003). Low Pay and the National Minimum Wage. In *Industrial Relations: Theory and Practice* Basil Blackwell Ltd.

²⁴ Bruno Amable, Lilas Demmou, Ivan Ledezma, Product market regulation, innovation, and distance to frontier, *Industrial and Corporate Change*, Volume 19, Issue 1, February 2010, Pages 117–159,

²⁵ Heavy enforcement could restrict foreign investment flows. Florkowski, G.W. (2023), "Foreign investment sensitivity to employment regulation: reassessing what really matters", *Employee Relations*, Vol. 45 No. 5, pp. 1098-1128. <https://doi.org/10.1108/ER-06-2022-0260>

²⁶ Clément S. Bellet Jan-Emmanuel De Neve, George Ward Does Employee Happiness Have an Impact on Productivity? *Management Journal* May 2023 <https://doi.org/10.1287/mnsc.2023.4766>

²⁷ Adams, Z., & Deakin, S. (2014). Institutional solutions to precariousness and inequality in labour markets. *British Journal of Industrial Relations*, 52(4), 779-809.

también ayudan a los empleadores a no correr hacia el fondo en un ciclo contraproducente de reducción de las condiciones laborales y no invertir en capacitación o estabilidad laboral. A juicio de la experta, el Crédito por Trabajo (*Earn Income Tax Credit*) para ampliar la oferta de mano de obra en el sector formal y el P. de la C. 1651 se complementarían significativamente, y ayudará a que Puerto Rico alcance niveles de empleo y empresas más estables. Esto repercutirá positivamente en los ingresos del Gobierno.²⁸

VI. Resultados y Conclusión²⁹

A. Revisión de Literatura y Resultados

Según discutido en las secciones anteriores, esta ocasión no es la primera vez que se aborda la discusión de enmiendas a la Ley Núm. 4-2017 en el erario público. En estas discusiones participó el Dr. Robert Triest quien sustenta sus planteamientos en una presentación que preparó para la Junta de Supervisión Fiscal. El Dr. Triest plantea que desde el 2017 ha habido un aumento en la fuerza laboral en Puerto Rico y que este aumento es atribuible a los cambios instaurados relacionadas con licencias de enfermedad y restricciones al despido injustificado. Sin

embargo, la Dra. Ghilarducci arguye que el aumento en la participación laboral después del 2017, la disminución en la tasa de desempleo y el aumento en el tamaño absoluto de la fuerza laboral están relacionados con diversidad de factores, como los antes reseñados, de mayor peso que las disposiciones de la Ley Núm. 4-2017. Por otro lado, el Dr. Triest concluyó que de aprobarse los cambios propuestos a la Ley Núm. 4-2017 el Producto Nacional Bruto disminuiría entre un 0.37% y un 4.03% a lo largo de 30 años y que los ingresos del gobierno se reducirían \$156 millones en un año y en \$8,170 millones acumulados al cabo del 2051. De igual modo, sostenía que los cambios tendrían un efecto adverso en cuanto a los efectos positivos del Crédito por Trabajo (EITC). El Dr. Triest también planteaba que los cambios en la legislación vigente inducirían a la emigración, aumentaría el desempleo y que los salarios caerían a medida que más trabajadores entraran al sector de empleo formal, repercutiendo en que los empleadores se vayan.

La Dra. Ghilarducci, no concuerda con Dr. Triest. Toda vez que el Dr. Triest fundamenta sus planteamientos en artículos académicos anacrónicos o no relevantes que incluso en instancias conducen a conclusiones opuestas a las vertidas en el informe del mismo. Por otro lado, la profesora señala el hecho de que

²⁸ Buchanan, J., Chai, D., & Deakin, S. (2014). Empirical analysis of legal institutions and institutional change: Multiple methods approaches and their application to corporate governance research. *Journal of Institutional Economics*, 10(1), 1-20. 3

²⁹ Los estimados de efecto fiscal preparados por la OPAL se basan en la información y los datos disponibles al momento de emitir el Informe. La OPAL evalúa la razonabilidad de los datos e información obtenida de agencias gubernamentales y otras fuentes, pero no asume responsabilidad por cambios o variaciones que puedan tener los mismos.

Los estimados son cálculos aproximados y descansan en supuestos que pueden variar a través del tiempo. Dichos estimados son preparados en función del deber ministerial de la OPAL, según lo establece la Ley 1 del 3 de enero de 2023 y su única intención es proveer a la Asamblea Legislativa un estimado del efecto fiscal de las medidas bajo su consideración. Por lo tanto, la OPAL no asume ninguna responsabilidad por un uso no adecuado de la información provista.

el doctor cita cuarenta y cinco artículos (45) pero basa el grosor de sus planteamientos en solo doce (12) artículos de los cuales la antigüedad promedio supera los veinte años.³⁰ Por último, la profesora Ghilarducci expone que el Dr. Triest para sostener sus alegaciones se enfoca en un modelo simple y restrictivo del mercado laboral. La Dra. Ghilarducci es enfática en que no existe evidencia de que cambios como los que se pretenden incorporar mediante el P. de la C. 1651 pueda crear efectos negativos significativos en los ingresos del gobierno.³¹ Incluso, sostiene que existen instancias donde incorporar disposiciones similares a las que contiene el P. de la C. 1651 podría aumentar el empleo y los ingresos del gobierno. Esto dado que se complementan los otros esfuerzos para mejorar la calidad del empleo, ampliar el crecimiento del empleo y la inversión.

En cuanto a los despidos injustificados el Dr. Triest cita un estudio del 1991 sobre el efecto de leyes que restringen o limitan los despidos injustificados en Zimbabwe e India. El Dr. Triest arguye que las protecciones de seguridad laboral, equiparando la prohibición de despedir y la exigencia de una justificación para el despido sin distinción alguna, resultan en una disminución del veinticinco (25%) del empleo. Sin embargo, la Dra. Ghilarducci es de la tesis que las leyes que fueron parte del estudio en Zimbabwe e India no son comparables con los cambios que se pretenden incorporar mediante el P. de la C. 1651 dada la severidad de las protecciones laborales en aquel caso.

De igual modo, plantea que de los casos estudiados para el artículo en cuestión solo se pudo identificar efecto negativo en la India, debido a que el efecto que se observó en Zimbabwe fue positivo. También indica que en el caso de Zimbabwe no se podía separar el efecto de las regulaciones laborales y el efecto de los aumentos de los salarios. La profesora ilustra que, con el aumento en la regulación, la demanda de mano de obra en Zimbabwe había disminuido pero la intensidad de capital y la productividad del trabajo aumentaron. En síntesis, los cambios en el marco estatutario en India y Zimbabwe no son comprables con los cambios que se pretenden introducir mediante el P. de la C. 1651. Por lo tanto, los casos de India y Zimbabwe no evidencian como las disposiciones del P. de la C. 1651 reducirían drásticamente el empleo.

Por otro lado, Dr. Triest expone como un estudio del 1991 donde el Perú al debilitar las regulaciones laborales logró impulsar el empleo. Nuevamente, la Dra. Ghilarducci recalca que las reformas laborales implementadas en Perú distan de lo que se intenta legislar mediante el P. de la C. 1651 tanto en alcance como escala. Por ejemplo, en el Código de Trabajo del Perú era considerado el más restrictivo, proteccionista y engorroso de América. El gobierno de Fujimori dismanteló el código y disminuyó en gran medida la complejidad de la contratación en el sector formal. El estudio del 1991 simplemente demostró

³⁰ El Dr. Triest utiliza algunos artículos realizados hace más de 20 años sobre las reformas laborales en Zimbabwe e India en la década de 1980, Perú a principios de 1991 e Italia a finales de la década de 1990.

³¹ Fiscal and Economic Impacts of HB 1651. (2023) Teresa Ghilarducci, Ph.D. p. 8

que la flexibilización de las restricciones incentivaba la contratación en el sector formal. En otra instancia el Dr. Triest arguye que las protecciones laborales incorporadas en Italia causaron un alto nivel de desempleo. Sin embargo, el Banco de Italia en el 2022 evaluó las reformas italianas del 2001 que eliminaron las restricciones al empleo por contrato temporal. El resultado fue que la proporción de contratos temporales aumentó, pero no el empleo total. Las empresas se vieron beneficiadas dado que la disminución de los costos laborales condujo a mayores ganancias mientras se redujeron sustancialmente los ingresos de trabajadores jóvenes tras el cambio en política. Sin embargo, las reformas italianas no causaron una pérdida significativa de empleo en general.

El Dr. Triest afirma que las protecciones laborales reducirán la inversión de empresas nacionales, para ello citó como apoyo el estudio de Autor et al. 2007. Sin embargo, la Dra. Ghilarducci expone que el propio artículo citado por el Dr. Triest concluyó lo contrario. Añade que se encontró que las protecciones laborales mejoran la calidad de los empleos fomentando la inversión y la profundización de capital.³² Toda vez que las empresas pueden aumentar su inversión en capital humano para aumentar la productividad laboral en vez de optar por reducir personal.³³

En cuanto al aumento en la acumulación de licencia por enfermedad el Dr. Triest entiende que este cambio en la Ley Núm. 4-2017 disminuirá el empleo. Para sostener este planteamiento se recurre a citar un estudio sobre la legislación del estado de Connecticut para exigir licencia por enfermedad. Según la profesora ese estudio también mostró lo contrario de lo que argumenta Triest. Dado que, en el 2012, más residentes de Connecticut ingresaron a la fuerza laboral en busca de empleo en el sector formal que ofrecía más licencia por enfermedad. La expansión de la fuerza laboral al sector formal es un resultado positivo para los ingresos del gobierno puertorriqueño, especialmente si reduce la emigración.³⁴

Entre los temas abordados por el Dr. Triest en su informe se encuentra el salario mínimo en Puerto Rico y como a su juicio este resulta ser relativamente alto por lo que se reduce el empleo. También alega que es más caro emplear a un trabajador de bajos salario en Puerto Rico que en Estados Unidos, lo que hace que Puerto Rico sea menos competitivo en sectores intensivos en mano de obra como el turismo. A la luz de lo anterior, la profesora sostiene que el P. de la C. 1651 no tiene ningún efecto sobre el salario mínimo. La profesora también enfatiza que, la productividad y la rentabilidad de cualquier sector dependen de mucho más que los costos laborales. Incluso si tiene regulaciones laborales menos restrictivas, es poco

³² Autor, David, William Kerr y Adriana Kugler, "¿Las protecciones laborales reducen la productividad? Evidence from U.S. States", NBER Working Papers, N° 12860, enero de 2007.

³³ Bassanini, Andrea y Romain Duval. "Desempleo, instituciones y complementariedades de reformas: reevaluación de la evidencia agregada para los países de la OCDE". Oxford Review of Economic Policy 25, no. 1 (2009): pp. 40-59.

³⁴ Ahn y Yelowitz (2014) "Los impactos a corto plazo de la legislación de licencia por enfermedad pagada de Connecticut".

probable que los sectores turísticos de Virginia Occidental compitan con las playas y la gastronomía de Puerto Rico. En comparación con otros vecinos caribeños con atributos similares, Puerto Rico tiene otras ventajas competitivas, como la posibilidad de que los turistas del territorio continental de Estados Unidos viajen sin pasaporte, o no tengan la necesidad de cambiar divisas.

Con respecto a los supuestos en las que el profesor Triest basa sus estimaciones sobre las pérdidas de ingresos fiscales del Gobierno dado las disposiciones contenidas en la Ley Núm. 41-2022, la doctora Ghilarducci expone que son erróneas. Por otro lado, concuerda con Triest sobre que es probable que el EITC aumente la oferta de mano de obra en el sector formal. No obstante, Triest asume que la implementación de la Ley Núm. 41-2022 desalentará a los empleadores de crear empleo en el sector formal, afirmación para la cual provee poco apoyo y concluye que hará que la oferta de mano de obra se expanda y la demanda disminuya, lo que conducirá a salarios más bajos y un mayor desempleo. La doctora Ghilarducci aduce que el Dr. Triest obvia un elemento clave del EITC y es que los empleadores del sector formal se benefician significativamente del EITC debido que el gobierno está subsidiando los salarios bajos en el sector formal. Estos empleadores también son los más propensos a tener dificultades con el reclutamiento y la retención, lo cual ha sido un problema en el mercado laboral de Puerto Rico. Por lo cual, se incentiva que los empleadores del sector formal creen empleos dado que los

empleadores reciben, en forma de subsidio por el gobierno, 30 centavos de cada dólar de los gastos del EITC.³⁵

La profesora Ghilarducci sugiere que la combinación de las disposiciones contenidas en el P. de la C. 1651 y el EITC bien podría aumentar los ingresos del gobierno, no disminuirlos. En términos de economistas, el EITC desplaza la curva de demanda laboral. El P. de la C. 1651 regula el aumento de la oferta de mano de obra con el aumento de la demanda de mano de obra, lo que lleva a un aumento del empleo formal.

El profesor Triest argumenta que la tasa de participación laboral de Haití es más alta que la de Puerto Rico, lo que infiere que el bajo nivel de protección del empleo de Haití explica gran parte de la diferencia. Sin embargo, expone la profesora Ghilarducci, que Puerto Rico tiene una economía mucho más robusta que Haití.

Por otro lado, el profesor Triest argumentó que la participación en la fuerza laboral de personas menores de 24 años y mayores de 45 años es menor en Puerto Rico que en los Estados Unidos continentales. Triest argumentaba que la Ley Núm. 41-2022 haría que la participación en la fuerza laboral entre las personas de estos grupos de edad fuera aún más baja, o al menos no mejoraría la tasa. Sin embargo, en otras áreas del informe, argumenta que la mejora de los empleos en el sector formal ampliará la participación en la fuerza laboral.

El Dr. Triest afirmaba que la reducción de las protecciones laborales en 2017

³⁵ Rothstein Jesse. 2010. Is the EITC as good as an NIT? Conditional cash transfers and tax incidence. *American Economic Journal: Economic Policy* 2 (1): 177–208. Davis, O. and Farmand, A. (2021) "Who Does the Earned Income Tax Credit Benefit? A Monopsony View."

causó la expansión de la fuerza laboral después de 2017. No obstante, a juicio de la doctora Ghilarducci es poco probable que los cambios marginales hayan sido un factor importante en el crecimiento experimentado entre 2017 y 2022. Por el contrario, añade la economista, muchos otros factores ampliaron la oferta de mano de obra. La profesora expone que la Ley Núm. 4-2017 se inspiró en modelos económicos teóricos que se basan en supuestos restrictivos que a menudo simplifican en exceso los mercados laborales del mundo real. El Dr. Triest aboga por estándares de empleo más bajos en Puerto Rico al basarse en gran medida en este tipo de modelos y supuestos, dado que los modelos económicos asumen que cada empleador, en el momento de la puesta en marcha de la Ley Núm. 41-2022, estaría pagando a los trabajadores lo máximo que pueden pagar. Los modelos asumen que las empresas operan en mercados de productos y de trabajo totalmente competitivos, que los trabajadores y trabajadoras son igualmente móviles, y otros supuestos simplificadores.

Por lo cual, el modelo que utiliza asume que cualquier restricción marginal al empleo aumentaría los costos de contratación lo que causaría desempleo. De igual forma, dichos modelos asumen que la empresa opera en un mercado laboral donde pudieran contratar a tantas personas como quieran con el salario actual, pero no pueden pagar un centavo adicional al salario actual dado que perderían frente a otras empresas. Este modelo simplificado de la fuerza laboral concluye que cualquier aumento mínimo en los salarios y beneficios, o

cualquier modesto aumento en los costos laborales, causará desempleo.

Utilizando los modelos descritos, el profesor Triest afirma que las protecciones laborales aumentan los costos laborales de los empleadores, lo que reduce sus incentivos para contratar nuevos empleados. Y debido a que el modelo dice que el empleo no se expande, concluye que los ingresos fiscales caerán. Según la Dra. Ghilarducci, Triest no solo ignora un conjunto de pruebas sobre los mercados laborales modernos, sino que la evidencia utilizada para su conclusión es escasa. Sin embargo, el profesor Triest afirma, y la doctora Ghilarducci concuerda, que entre los beneficios de la Ley Núm. 41-2022 y el P. de la C. 1651, una expansión de las personas que buscan trabajo en el sector formal.

Por último, el profesor Triest argumenta que, si bien cuantificar con precisión el impacto de la Ley Núm. 41-2022 es un desafío, esto no debe usarse como excusa para no realizar ningún esfuerzo para cuantificarlo. Sin embargo, los estudios empíricos de los cambios laborales en todo el mundo discutidos hasta ahora sugieren que no sería posible identificar o detectar el efecto de estos cambios menores en un análisis multivariado a nivel macroeconómico. Dada la escala y el alcance de los cambios discutidos en la literatura y los impactos ambiguos identificados, la construcción de un modelo econométrico para estudiar los cambios menores relacionados con la Ley Núm. 41-2022 implicaría en última instancia conjeturas sofisticadas, en lugar de un análisis objetivo.

La doctora Ghilarducci sostiene que un análisis exhaustivo y riguroso de la literatura académica, así como la evidencia empírica, combinado con una comprensión de las tendencias macroeconómicas y los acontecimientos actuales de Puerto Rico, es más que suficiente para llegar a las conclusiones de este informe.

B. Conclusión

La evidencia empírica sobre el impacto económico de protecciones laborales alrededor del mundo demuestra que el P. de la C. 1651, dado a que representa cambios mínimos, tendrá poco impacto, si alguno, sobre los recaudos del gobierno. Esto se debe a que, según establece la literatura académica, es poco probable que cambios menores de este tipo causen una pérdida significativa de empleos. Similarmente, es poco probable que esta medida perjudique la productividad o el tamaño del sector formal. De hecho, el P. de la C. 1651 podría ayudar a crear más empleos en el sector formal. La evidencia sugiere que existen varias vías a través de las cuales el P. de la C. 1651 podría impactar positivamente la economía y, por ende, los recaudos del gobierno. Estas incluyen aumentos en la productividad dado a mayor satisfacción laboral, mayor retención de empleados en las empresas, la estabilidad en el empleo, entre otras.

En fin, hay poca evidencia que sugiera que la derogación de disposiciones específicas de la Ley Núm. 4-2017 propuesta por el P. de la C. 1651 reduciría la participación laboral formal u obstaculizaría los esfuerzos de las reformas estructurales del Plan Fiscal

Certificado destinadas a aumentar este indicador. Por el contrario, la evidencia sugiere que las disposiciones de P. de la C. 1651 potencialmente amplificarían los beneficios de las reformas estructurales del Plan Fiscal Certificado destinadas a aumentar la participación laboral, como el Crédito por Trabajo (EITC, según sus siglas en inglés).



CPA Luis F. Cruz Batista
Director Ejecutivo
Oficina de Presupuesto de la Asamblea
Legislativa

VII. Apéndice

Esta página se ha dejado en blanco intencionalmente. Favor de continuar a la siguiente página para ver el documento “Report on the Fiscal and Economic Impacts of HB 1651” por Teresa Ghilarducci, PhD. Profesora en Economía.

Report on the Fiscal and Economic Impacts of HB 1651

Teresa Ghilarducci, PhD , Professor of Economics, The New School for Social Research ¹

October 7, 2023

Executive Summary

The fiscal impact of the proposed HB 1651 in the Puerto Rico, which reverses some provisions of Act 4-2017 ² will likely have insignificant effects on government revenue, and many of them may be positive.³

With identical provisions of those in Act No. 41 of 2022, nullified earlier this year, HB 1651 proposes to make marginal changes in Christmas bonus and sick leave accrual, probationary periods, and unjust dismissals. These changes are unlikely to significantly impact the structure of the Puerto Rico labor market, affect foreign investment, or impact local business owners' creating jobs that lead to qualification for the federal Earned Income Tax Credit (EITC) in the near future.

In theory, any small impact of HB 1651 could be positive as well as negative, and those small effects could cancel each other out. The latest state-of-the-art labor economics research suggests the economic impacts of HB 1651 could actually be positive.

If Puerto Rico continues a steady and deliberate path of labor law reform, it may help complement other efforts to create a robust formal sector in Puerto Rico. Better jobs would give more workers incentives to enter and stay in the island's workforce. Employers would be incentivized to invest in more long-term explicit and implicit contracts. Such contracts encourage lower turnover and more on-the-job training, both of which increase productivity and profits.

One slight negative impact could be rare instances of individuals hiring helpers and assistants "off the books" to avoid restrictions. But informal employment for firms means forgoing the benefits of the EITC. The EITC provides benefits to workers, but also significant benefits to employers. An employer whose workers qualify for the EITC reaps about a third of the total benefit.⁴

Among other benefits, improved employment protection such as those previously established by Act 41, and now proposed once again by HB 1651, may also enhance productivity by inducing innovation. Act 41/HB 1651 may induce more people to seek work in formal sector

and reduce outmigration -- especially among the young -- which would help boost Puerto Rico government finances by stabilizing employment and the labor force.

Evidence on the effect on the economic effects of labor protections similar to those in HB 1651 shows little or no effects on government revenue because such modest changes are unlikely to affect labor demand in the formal sector. Therefore, HB 1651 will likely not harm productivity or the size of the formal sector.

On the other hand, there are several possible pathways for HB 1651 to enhance the economy, and therefore government revenues.

In order to have a profound impact on the Puerto Rican economy, economic and social policies need to address the effects that migration to the mainland, intermittent shocks of natural disasters and infusion of federal disaster aid, and federal social insurance payments with restrictions on work have on the size and health of formal sector employment.

In large part, this report's conclusions stem from the fact that the changes being considered, despite the controversy surrounding them, are quite minor. As will be discussed below, in the debates surrounding Act 41/HB 1651, experiences of amendments to labor legislation in Zimbabwe and India in the 1980s, Peru in the early 1990s, Italy in the late 1990s, among others, have been cited. However, in all these cases, there were significant and/or systematic revisions made to amend labor legislation, standards, rules, and/or policies affecting the nation's labor market.⁵ Some consisted of constitutional amendments and changes implemented through various years. In short, they consisted of significant changes in their institutional framework, that are in no way comparable to the marginal changes, in areas such as accrual or probationary periods, that are being discussed in Puerto Rico. HB 1651 does not represent any sort of transformation of Puerto Rico's labor market institutions. On the contrary, what it proposes is a minor tweaking of the existing institutions.

What the empirical studies of labor changes around the world show is that it would not be possible to identify or detect the effect of such minor changes in a multivariate analysis at a macroeconomic level. Therefore, it is important to note constructing an econometric model to study this proposal would ultimately entail sophisticated guesswork, rather than objective analysis. A comprehensive analysis of the academic literature and empirical evidence, combined with an understanding of Puerto Rico's macroeconomic trends and current events, is more than sufficient to arrive at this report's conclusions. Disregarding this report's findings due to the absence of an econometric model, would reflect a significant lack of understanding of the subject matter.

While the Certified Fiscal Plan prepared by the Financial Oversight and Management Board for Puerto Rico (FOMB) recommends that no provisions of Act 4-2017 be repealed, this recommendation stems from assumptions that, as this report will show, were contestable. FOMB was led to believe that repealing provisions of Act 4-2017 would discourage new investments, reduce formal labor participation, reduce competition and economic growth (and therefore tax revenues), reduce the positive impact of the EITC, and increase welfare costs to the government of Puerto Rico. In short, they believed that repealing provisions of Act-4 2017

would hamper the efforts of the Certified Fiscal Plan's structural reforms aimed at increasing labor participation and economic growth. Nevertheless, as this report will show, not only is this incorrect, but evidence suggests that the provisions of HB 1651 would potentially amplify the benefits of the Certified Fiscal Plan's structural reforms aimed at increasing labor participation, such as the EITC, and therefore contribute to the economic growth of the island.

Considering that HB 1651 will not hinder the positive impacts of the EITC, and if anything, repealing these particular provisions in Act 4-2017 would potentially boost Puerto Rico government revenue by making jobs more attractive in the formal sector, it is my expert opinion that the proposed labor legislation in HB 1651 will not be out of compliance with the goals of the Certified Fiscal Plan pursuant to Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act (PROMESA)⁶

Description of The Proposed Labor Legislation

In short, HB 1651 will roll back certain provisions of Act 4-2017. If HB 1651 passes, the probationary period for newly hired workers will be three months rather than the nine months implemented in 2017.

HB 1651 will create minimal sickness and vacation day benefits for part-time employees in the formal sector, allowing workers who worked 115 hours per month to accrue modest sickness and vacation days. Act 4-2017 created a higher hurdle rate, requiring 130 hours worked in a month for triggering benefit accrual. HB 1651 would only change this threshold by 15 hours per month, an average of 3.75 hours per week.

Formal businesses that have more than 12 employees will allow an accrual of 1.25 days per month or 15 days per year based on years of service. The accrual rate for workers in small employees is not as generous. Act 4-2017 had a less generous tiered years of service approval. Workers who work 700 hours per year are eligible to receive a Christmas bonus. Act 4-2017 restricted the threshold for eligibility for Christmas bonus to 1,350 hours per year for employees hired after 2017.

The statute of limitations for violation of the act would be three years under HB 1651, while under Act 4-2017 the statute of limitations was reduced to one year. This is a modest encouragement for employers to comply with the law and will not harm the many responsible employees who already comply and will do so in the future.

HB 1651 will require employers to justify firing a worker for specific reasons -- employers will not operate under "employment at will," which is what not having the burden to justify dismissal is called. Act 4-2017 eliminated the requirement of an employer to justify dismissal. But employers in Puerto Rico will maintain their ability to lay off workers for business reasons, and HB 1651 does not change that.

The Puerto Rican Labor Market

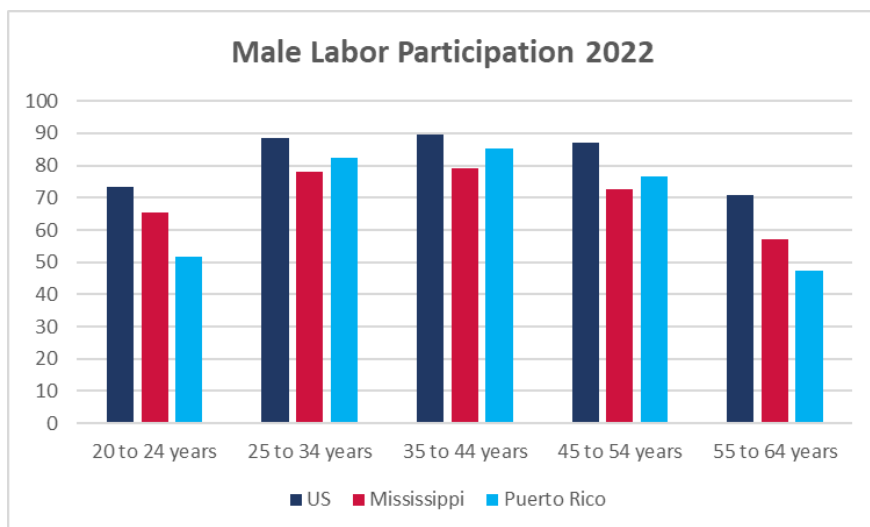
There are approximately one million people in Puerto Rico's labor force. Though the participation of female labor is comparable to that of many states in the United States; the formal labor force participation of men is low. This isn't because the men aren't working, but because many work in the informal sector, mainly construction, and migrate to the mainland to work in particular labor markets. Much research⁷ has been done to analyze ways to make work in the formal sector more attractive to Puerto Ricans.

But the significant differences in labor force participation between the mainland and Puerto Rico can be overestimated. The biggest differences in labor force participation are among people under 25 and above 55. To expand formal labor force participation in Puerto Rico requires supply side and demand side reforms. The labor force participation of Puerto Rican men above 25 and below 55 is actually higher than in Mississippi, the state closest to Puerto Rico's GNP per capita.

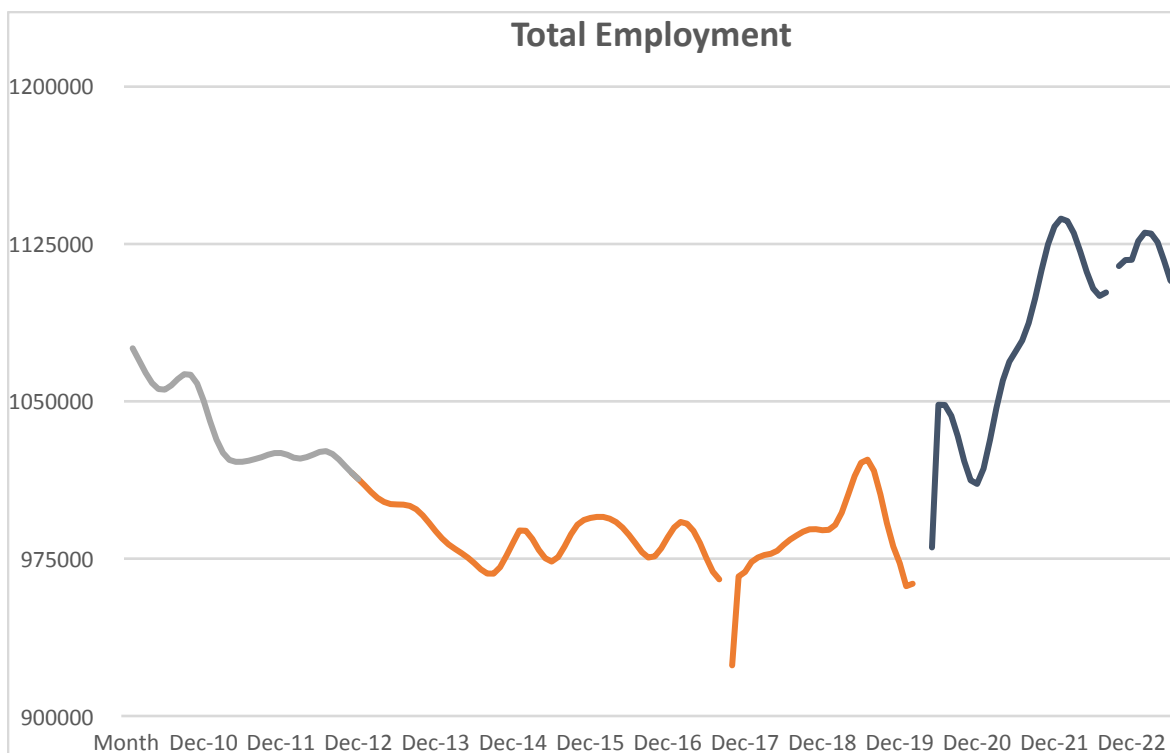
On the demand side, Puerto Rican employers report having a hard time recruiting and retaining workers. Improving workers' benefits most likely would help rather than undermine stable employment for these employers. Economist María Enchautegui has extensively explored the effect on nonlabor income on Puerto Rican adult labor supply.⁸ The Puerto Rico safety net serves as a barrier to employment because of the severe penalties for working.⁹

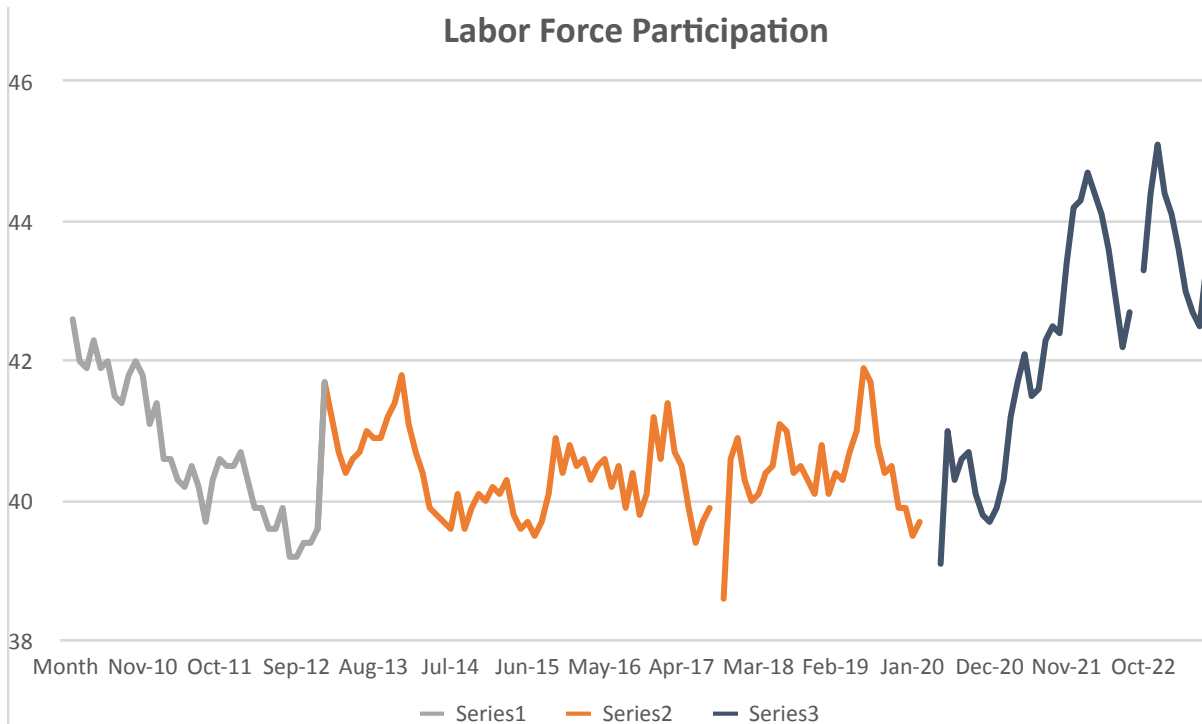
Enchautegui and Richard Freeman found¹⁰ Puerto Rico's deep historical and gender dimensions stemming from its status as a former colony, including migration flows¹¹ and the effects of certain federal social assistance programs, combined to shape its particular labor participation patterns. Furthermore, the pharma-led development model in Puerto Rico from the 1970s to the early 2000s did not generate much employment relative to economic growth. Recent research, cited above, incorporates the effects of income limits embedded in federal social insurance and other barriers to employment very well.¹²

And gender differences in labor force participation stand out. The labor force rate of males 25- 54 has been in secular decline, whereas that of women has been in secular expansion. Currently, in 2022 the labor force participation rate for men and women between 25-54 are not that different than the U.S. (See appendix). In fact, as mentioned above, when comparing to Mississippi (the state comparable in terms of population and Income per capita) the labor force participation rates of men above 24 and below 55 are higher in Puerto Rico.



Another major real-world factor affecting labor force and job growth in Puerto Rico is federal disaster spending. The Puerto Rican economy and labor market are affected by surges in federal transfers. Between 2010 to 2023 (monthly), higher federal transfers pushed up aggregate economic demand, which in turn stimulated job creation and labor participation.





After COVID and Hurricane Maria, Puerto Rico's economy saw a jump in aggregate demand due to the massive influx of federal funds. The FEMA funded construction and recovery spurred employment and started to flow just as Puerto Ricans also received COVID checks. Since the federal government did not reduce the level of benefits to Puerto Rico the checks were large relative to Puerto Rico's low average wages and household income. Those stimulus checks and larger unemployment benefits had a large impact on GNP, employment, and labor force participation.

As noted by Enchautegui and Freeman, the expiration of the tax benefits to manufacturing, including pharmaceutical companies, caused many high capital-intensive firms to leave Puerto Rico. Employment basically went into freefall from 2006 through 2013. However, from 2014 onward employment stabilized and Puerto Rico entered into a secular stagnation trend. This stagnation was eventually disrupted by hurricane funds and COVID funds after 2020.

There was a very small uptick in labor participation after Hurricane María (which also happens to be after Act 4-2017). A cursory glance of the sequence of events might lead to the false impression that the uptick was due to Act 4-2017. However, the more likely explanation is that outmigration jumped after the hurricane, with people (especially men) seeking work elsewhere. As the Enchautegui and Freeman study shows, higher outmigration tends to increase labor participation, as those outside the formal labor market represent a higher proportion of the people that are leaving.

Therefore, the exodus of businesses and people from Puerto Rico for over twenty years has little to do with the relatively small labor law regulation of Christmas bonuses, sick leave accrual, or length of probationary periods and other labor regulations. In a similar manner, the provisions of Act 4-2017 -- which were reversed in 2022 (and were reverted back to in 2023) -- did not cause or significantly influence the bounce back in employment after Hurricane Maria.

The decline in manufacturing (due in large part to the phasing out of federal tax incentives for U.S. corporations operating in Puerto Rico between 1996 – 2005) caused a decline in GNP and employment. The decline in fiscal capacity led to a self-feeding decline in infrastructure and educational system which prompted more outmigration to the US, which further fed into a lack of fiscal capacity and infrastructure investments. Hurricane Maria in 2017 accelerated the outmigration, further harming the economy.¹³ Federal aid, as described above, stimulated economic growth after 2017 with very little, if any, of that growth due to marginal changes in labor laws.

Considerations about Puerto Rican Wages

Men's annual earnings in Puerto are 52% of male annual earnings in the U.S., while women's annual earnings in Puerto Rico are closer to those of women in the U.S.¹⁴ Whereas men may take into account U.S. wages in setting a reservation wage, Puerto Ricans women's labor supply budget constraint likely does not take into account U.S. wages as much as men do because they are often constrained by geography to care for older relatives. That would make women's labor supply even more subject to monopsony than men. Women are the bulk of paid and unpaid care givers for Puerto Rican elders.¹⁵ (Women in Puerto Rico make up 95% of home and personal care aides.) Therefore, a labor supply expansion in the formal sector stemming from the provisions in HB 1651 may come from women too, as they seek more stability in the formal market and sick leave – as occurred in Connecticut, which will be discussed below.

Negative and Positive Effects of Employment Regulations on Government Revenue

Without a doubt extremely strict and costly labor regulations could discourage job creation. Banning layoffs would certainly discourage business. And recent empirical work has shown that if the labor regulation is binding and intense there will be a negative effect on investment and productivity. A 2023 study¹⁶ found that severe limits to employers' ability to dismiss workers can hinder productivity, by limiting investment, especially if the restrictions are sudden and are bundled with improvements in wages, benefits, and hours worked. But HB 1651 does not propose any such draconian or severe restrictions on employers.

On the other hand, some studies argue that the net effect of employment protective legislation on firms and workers productivity may be positive. Employment protective legislation can provide stability by moderating employment fluctuations over the business cycle and thereby

improvements in wages, benefits, working conditions and firing work structures¹⁷ can increase workers' effort and attachment to the formal sector.

In other words, very severe employment protections can hinder firm productivity, limit employment mobility, increase firm's adjustment costs over the cycle, and decrease innovation. For example, strict employment protective legislation has been blamed in particular for the poor performance of large-scale labor-intensive manufactures in India.

But HB 1651 does not propose anything approaching that level of severity. In addition, labor protections can have some economic benefits, both for workers and for employers. A 2014 study ranked nations by “rigidity of employment” and found benefits from labor protections.¹⁸ Having all employers follow modest rules can improve how labor markets work for everyone, remedying market failures, such as not providing sick leave accrual and spreading pandemic viruses. Modest labor protections also can stabilize unemployment over the business cycle; and labor protections lengthen employment spells which stabilize workers' earnings.

Excessive protection can cause longer unemployment spells as employers are reluctant to hire after a recession; and strict legislation can lead to higher informal employment. However, studies show that employment protection contributes to job and earnings stability and excessive protection can increase informal sector, each nation needs to find a balance given the situation.

Economic Research Shows How Labor Regulation Raises Wages and Employment

Throughout the 1980s predominant textbook models' view has been that any constraints on markets, such as labor law rules, interfere with markets, resulting in job losses and weaker economic outcomes.

But in the last few decades, economists have developed a much more nuanced understanding of labor markets and regulations. Extensive economic research has shown repeatedly that modest labor market regulations do not produce any detectable impacts on employment, counter to what the textbook models claimed.

Jobs are not the only potential benefit from modest labor market regulations. A 2022 study found employment protection rewarded innovative firms and increased capital deepening and productivity. Employment protection can increase GNP and therefore increase government revenue. And encouraging workers and employers to strengthen jobs in the formal sector is good for economic growth, government revenues, and employment stability.¹⁹

Though the theoretical and ideological conviction has been strong – especially in the 1980s -- that labor outcomes would be better without labor laws over time, there has been little empirical evidence that labor law rules negatively affect the labor market.²⁰ In theory labor laws could raise the cost of labor (causing decline in demand). However, they could also bring about positive outcomes by overcoming wage - and employment-depressing effects of employer monopsony. They would achieve this by defacto presenting to the firm an elastic

labor supply (as a competitive firms would face) rather than one that enjoys an inelastic supply curve – as may be the case of female labor in Puerto Rico due to care responsibilities.

Labor law regulation – especially when it encourages cooperation and participation in the formal labor sector -- can help create an eco-system that rewards firms with long term commitments to employees to retain and train workers.²¹

On the margin, raising employers' costs of dismissal can lead to firms being more prudent in their business management, where firms take on less debt and dampen employment swings over a business cycle.²² Higher fixed costs of employment also lead to more investment in the individual worker, improving their skills and productivity. Labor law regulation, especially those that stabilize working time by entrenching holidays, along with sick leave and vacation time,-- helps boost productivity and is not automatically associated with unemployment and lower labor force participation.²³

The economic impact of HB 1651 – if there is any – would be a slight decrease in monopsony profits and more employment. Firms would seek other ways to compete and prosper, including expanding markets and innovating. A slight rigidity on the use of labor and employment encourages managers and owners to use labor more productively²⁴ which can help stabilize total employment over the economic cycle and encourage innovation and investment.²⁵ Recent work on foreign direct investment finds little effect of labor regulation on investment.²⁶ There is a rich literature on the impact of life-satisfaction, feelings of security and even positive affectivity on selected measures of productivity. A study as recent as Summer 2023 shows that positive affect, high morale, and sense of fairness boost productivity.²⁷

Furthermore, some of the provisions of HB 1651 could help expand employment in the formal sector, a very important factor for Puerto Rico's economy, social stability, and government revenues. The economic evidence about labor regulation, employment, and productivity finds that modest stabilizing labor regulation could increase the size of the formal sector. Increasing the attachment of workers to firms through modest regulation creates incentives for employers and workers to join the formal sector.

As mentioned above, relying on a simple (and older) textbook model of the labor market, where firms and workers operate in perfectly competitive markets where wages and benefits cannot vary will conclude that a small increase in labor costs will cause unemployment. But this older view has been substantially modified in recent decades, and scholars are finding a great deal of variation and the role of conscious policy choices to encourage job growth and employment stability.²⁸

This more recent economics work draws on a long tradition showing how institutions, laws, and regulations shape economic and social outcomes. By modestly improving employment security, Puerto Rico can improve and regularize formal employment. Such policies also help employers not race to the bottom in a self-defeating cycle of reducing labor conditions and not investing in training or job stability. Reforming social insurance restrictions against

work and increasing the take up rate in EITC to expand labor supply in the formal sector will complement HB 1651 and help move Puerto Rico to more stable employment levels, and more stable jobs and firms. That in turn will be good for government revenues.²⁹

The low male labor force participation in Puerto Rico, and the tendency to leave the island to find work in the mainland, means the Puerto Rican government should consider steady steps, none too drastic, to improve the attractiveness of jobs in Puerto Rico.

Examining Robert Triest's Expert Opinion That Act 41 Will Have Large Negative Effects On Government Revenue

It is worth noting that Northeastern University Professor Robert Triest submitted a PowerPoint presentation in 2022 arguing the proposed labor legislation – Act 41/ HB1651 – would have negative effects on the fiscal plan for Puerto Rico required by PROMESA.³⁰ Before concluding, in this section, Professor Triest's claims will be examined in light of this report's findings.

Triest cites a private consultant's -- DevTech -- report ³¹ (though there is no link or bibliographical reference) that the labor force in Puerto Rico increased 100,000 since 2017. Triest attributes that to the relatively small lessening of restrictions on unfair dismissal and sick leave accruals. But as I explained above, the post 2017 increase in labor force participation, lower unemployment rate and increase in the absolute size of the labor force are related to various factors much more important than the provisions of Act 4-2017.

Professor Triest concluded GNP would decline by .37% and 4.03% over 30 years, and that Puerto Rican government revenue would fall by \$156 million in on year and \$8.17 billion through 2051 if Act 41/HB 1651 were enacted. Triest also argues Act 41/HB 1651 would negate the positive effects of EITC, would induce more outmigration, and increase unemployment. He assumes that wages would fall as more workers enter the formal sector and employers leave.

There are three things wrong with Triest's conclusions.

- 1) Triest relies on scholarly articles that are outdated or not relevant. In fact, many find the opposite conclusion to what he claims they find (See, for example, Autor, et al. 2007).
- 2) Triest cites 45 articles but relies on 12 in which the average age of the studies are over twenty years old.
- 3) Triest relies on a simple and restrictive model of the labor market to predict his outcomes.

As I have shown, there is no evidence Act 41/HB 1651 would create such negative employment effects as to cause significant damage to government revenue. In fact, there is some evidence that Act 41/HB 1651 might boost employment and government revenue because it complements other efforts to improve job quality and expand job growth and investment.

Of the 12 studies Triest cites, he relies heavily on several conducted well over 20 years ago about labor reforms in Zimbabwe and India in the 1980s, Peru in early 1991, and Italy in the late 1990s.

Claim 1: Since Act 41/HB 1651 prevents *unjust* dismissals, Triest cites a 1991 study of the effect of strict laws limiting layoffs (which are economically driven, and which Act 41 permits) in Zimbabwe and India. He claims job security protections (without noting the fundamental differences between requiring justification for firing and a ban on layoffs) report a decline of 25% decrease in employment.

But Act 41/HB 1651 and the 1980s mass layoff restrictions in Zimbabwe and India are not comparable. And despite the severity of the labor protections in Zimbabwe and India the only clear evidence of a negative effect on employment is in India. In Zimbabwe, the effect of the labor regulations could not be untangled from the effect of large increases in wages. In fact, the study noted some positive effects. With the increase in regulation labor demand in Zimbabwe had fallen but capital intensity and the productivity of labor increased. In sum, the India and Zimbabwe labor reforms are not relevant to the changes introduced through Act 41/HB 1651, and therefore it is not clear how the former provide evidence that the latter will drastically reduce employment.

Claim 2: Act 41/HB 1651 slightly increases the accrual for severance payments and as discussed above, bans unjust dismissal while still allowing employers to fire workers due to economic conditions. Triest criticizes these provisions by citing a study finding that Peru's weakening of labor regulations helped boost employment.

But the Peruvian reforms and Act 41/HB 1651 are not remotely similar in scale and scope. Prior to 1991, Peru's "Labor Code" was considered the most restrictive, protectionist, and cumbersome in America. Workers were granted "job stability" after a certain probationary period, which implied they could only be dismissed due to serious misdemeanors. Economic reasons were not considered "just cause" to dismiss a worker. If workers were dismissed without a "just cause", they had the right to severance payments or, if they preferred, be reinstated in their position. To end this "job stability" regime, Peru had to amend its constitution. In the interim, it created a dual regime, where workers with contracts signed after November 1991 could be dismissed at will with severance pay. "Just causes" were also expanded to include economic reasons. Severance payment rules were also modified, and the number of years of tenure required to receive the maximum severance payment was increased from more than 3 years to more than 8 years. Hiring workers through short-term contracts was made much easier, and the reasons that could be used to justify hiring a worker under this type of contract were increased. The Ministry of Labor significantly reduced its role, confining itself to record keeping and charging fees.³²

Clearly, the scale and scope of these reforms suggest the Peruvian case is not relevant to estimating the effects of Act 41 on employment.

Claim 3: Triest argues labor protections in Italy caused high unemployment. However, this goes against a 2022 Bank of Italy study³³ which assessed the 2001 Italian labor reforms lifting

constraints on temporary contract employment. The share of temporary contracts increased but total employment did not. Firms were the main winners because decreased labor costs led to higher profits. Young workers were losers because their earnings were substantially depressed following the policy change, but the Italian reforms did not cause a significant loss of overall employment.

Claim 4: Professor Triest claims employment protections would reduce domestic business investment. Though Triest cited Autor et. al. 2007 study as support that study actually concluded the opposite. It found employment protections improve the quality of jobs by encouraging investment and capital deepening.³⁴ Firms may increase their investment in human capital to increase labor productivity as an alternative to downsizing.³⁵

Claim 5: Triest claims the increase in sick leave accrual contained in Act 41/HB 1651 -- people who worked 115 per month would get some sick leave instead of having to work 130 hours -- will decrease employment. Triest cited a study of the State of Connecticut's legislation to require paid sick leave 11 years ago. That study also showed the opposite of what Triest argues. In 2012, more Connecticut residents entered the labor force seeking employment in the formal sector that offered more sick leave. Expanding the labor force to the formal sector is a positive outcome for Puerto Rican government revenues, especially if it reduces out-migration.³⁶

Claim 6: Professor Triest cites the relatively high Puerto Rican minimum wage reduces employment. However, Act 41/HB 1651 has no effect on the minimum wage. In a side argument, Triest claims it is more expensive to employ a low-wage worker in Puerto Rico than on the mainland which makes Puerto Rico less competitive in labor-intensive sectors such as tourism.

However, any sector's productivity and profitability rely on much more than labor costs. Even if it has less restrictive labor regulations, West Virginia's tourism sectors are unlikely to compete with Puerto Rico's sandy white beaches and cuisine. Compared to other Caribbean neighbors with similar attributes, Puerto Rico has other advantages to leverage, such as the ability for tourists from the U.S. mainland to travel without a passport, or not having the need to exchange currencies.

Claim 7: Professor Triest's assumptions on which he bases his estimates for government revenue losses due to Act 41/HB 1651 are flawed. He notes the EITC will likely increase labor supply in the formal sector, and I agree.

But he then assumes implementing Act 41/HB 1651 will discourage employers from creating jobs in the formal sector, a claim for which he provides little support (see above.) He thus concludes Act 41/HB 1651 will cause labor supply to expand and labor demand to fall, leading to lower wages and higher unemployment.

However, he ignores a key element of the EITC; employers in the formal sector benefit significantly from EITC. Because the EITC means the government is subsidizing low wages in the formal sector, formal sector employers are encouraged to create jobs. 30 cents of every

dollar of government EITC expenditures goes to low wage employers in the form of subsidized wages.³⁷

The EITC increases the supply of low wage employees but also the supply of lower-wage jobs provided by employers. The combination of Act 41/HB 1651 and EITC could well increase government revenue, not decrease it.

In economist's terms, EITC shifts out the labor demand curve. Act 41/HB 1651 regulations increasing labor supply dovetails with the increase in labor demand, leading to an increase in formal employment. As previously mentioned, the EITC subsidizes the low wage employer. These employers are also the most likely to have difficulties with recruitment and retainment, which has been an issue in Puerto Rico's labor market. Therefore, making jobs more attractive through Act 41/HB 1651, combined with the EITC, will also have a significant positive impact on this group of employers while increasing formal employment.

Claim 8: Professor Triest shows that Haiti's official labor force participation rate is higher than Puerto Rico's, inferring that Haiti's low level of employment protection accounts for much of the difference. However, Puerto Rico has a much more robust economy than Haiti.

Claim 9: Professor Triest shows the labor force participation of persons under 24 and over 45 is lower in Puerto Rico than the U.S. mainland. Triest implies Act 41/HB 1651 would make labor force participation among people in these age groups even lower, or at least not improve the rate. However, in other areas of the report he argues improving jobs in the formal sector will expand labor force participation.

Claim 10: Triest claims reduced labor protections in 2017 led to the labor force expansion after 2017. But it is unlikely these marginal changes were a major factor in the growing labor force. Instead, many other factors expanded labor supply from 2017-2022, as discussed below.

Act 4-2017 was clearly inspired by theoretical economic models that rely on restrictive assumptions which often oversimplify real-world labor markets. Professor Triest's analysis advocates lower employment standards in Puerto Rico by heavily relying on these same kinds of models and assumptions. The economic models assume every employer, at the time of enactment of Act 41/HB 1651, is paying workers the maximum they can afford to pay. The models assume firms operate in fully competitive product and labor markets, that male and female workers are equally mobile, and other simplifying assumptions.

The model thus assumes any marginal restriction on employment practices would raise the cost of hiring and cause unemployment – there is no outlet for better managerial practices or increased productivity. These economic models assume firms are always operating on a knife edge where management operates independent of every other company and in a labor market where they can hire as many people as they want at the going wage but can't pay one penny over the going wage without losing to other firms. This stripped- down model of the labor force concludes any slight increase in wages and benefits, or any small increase in labor costs will cause joblessness.

Using these textbook models, Professor Triest claims labor protections increase employers' labor costs which reduces their incentives to hire new employees. And because the model says employment does not expand, he concludes tax revenues will fall. Not only does Triest ignore a body of evidence on modern labor markets; his evidence is slight.

In reality, labor markets work in an ecosystem where employers follow each other's actions and enjoy local advantages to their employees. The real world of employers has contours of varying wage offers and management practices that are compatible with profit and business stability. In reality, employers want more than an hour of work at the cheapest rate possible on the spot market from a worker with no long-term attachment to the firm. Employers want stability in employment; they benefit from lower hiring costs by reducing turnover and they improve productivity from training, on-the-job learning, and committed employees.

Professor Triest claims that the law will not reduce monopsony conditions in a labor market such as Puerto Rico because the minimum wage is high relative to market wages. Professor Triest claims there are expected benefits to Act 41/HB 1651 – an expansion of people seeking work in the formal sector. I agree.

Finally, Professor Triest argues that while precisely quantifying the impact of Act 41/HB 1651 is challenging, this should not be used as an excuse to not undertake any effort to quantify it. However, the empirical studies of labor changes around the world discussed so far suggest that it would not be possible to identify or detect the effect of such minor changes in a multivariate analysis at a macroeconomic level. Given the scale and scope of changes discussed in the literature and the ambiguous impacts identified, constructing an econometric model to study the minor changes related to Act 41/HB 1651 would ultimately entail sophisticated guesswork, rather than objective analysis.

A comprehensive analysis of the academic literature and empirical evidence, combined with an understanding of Puerto Rico's macroeconomic trends and current events, is more than sufficient to arrive at this report's conclusions. Disregarding this report's findings due to the absence of an econometric model, would reflect a significant lack of understanding of the subject matter.

Conclusion

Evidence on the effect on the economic effects of modest labor protections similar to those in HB 1651 shows little, if any, significant effects on government revenue because it is unlikely to cause significant loss of jobs. In fact, HB 1651 could help more jobs to be created in the formal sector, and at a minimum is very unlikely to harm productivity or the size of the formal sector. Evidence suggests several possible pathways for HB 1651 to enhance the economy, and thus government revenues.

While the Certified Fiscal Plan prepared by the Financial Oversight and Management Board for Puerto Rico (FOMB) recommends the provisions of Act 4-2017 stay in place, this recommendation stems from a premise, that as this report has shown, was incorrect. There is little evidence that would suggest that the repeal of specific provisions of Act 4-2017

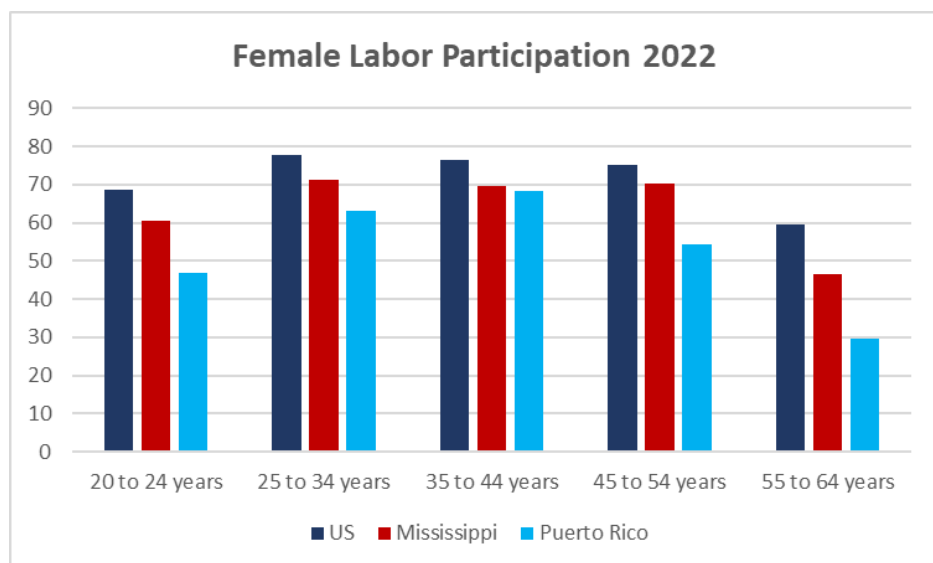
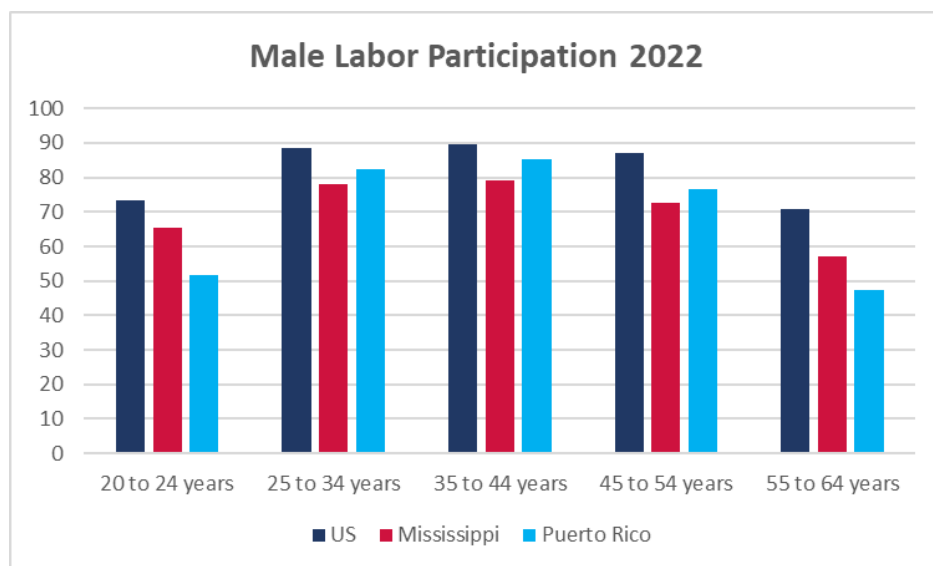
proposed by HB 1651 would reduce formal labor participation or hamper the efforts of the Certified Fiscal Plan's structural reforms aimed at increasing this indicator. On the contrary, evidence suggests that the provisions of HB 1651 would potentially amplify the benefits of the Certified Fiscal Plan's structural reforms aimed at increasing labor participation, such as the EITC.

It is my expert opinion that the proposed labor legislation (HB 1651) will not be out of compliance with the Certified Fiscal Plan pursuant to Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act (PROMESA).³⁸

Appendix

Graphs

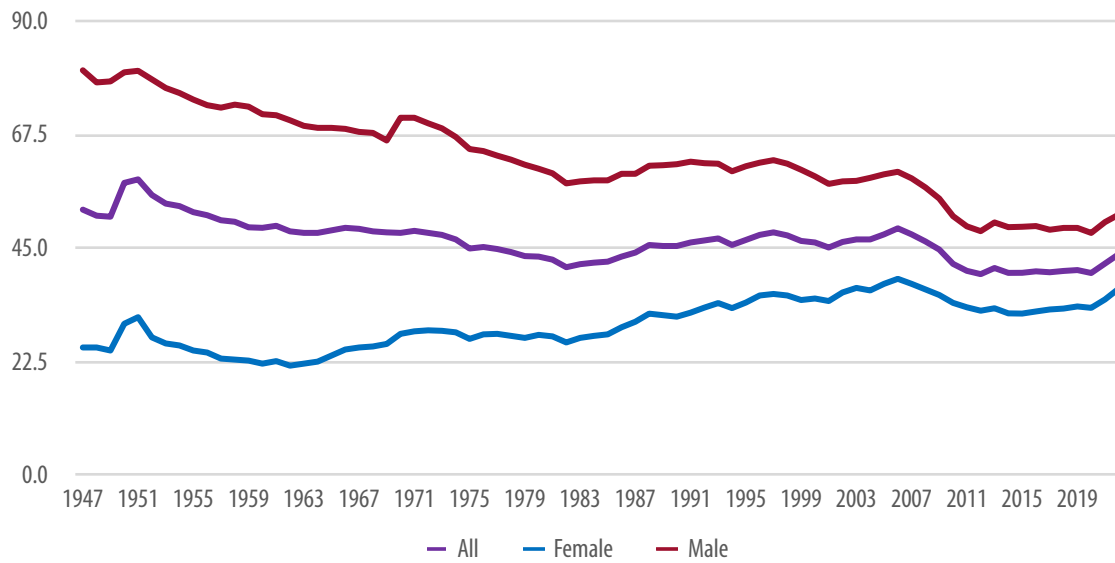
Puerto Rican male labor force participation is higher than in Mississippi at all ages except for young men and older men aged 55 to 64. Puerto Rican female labor force participation is lower than in Mississippi at all ages.

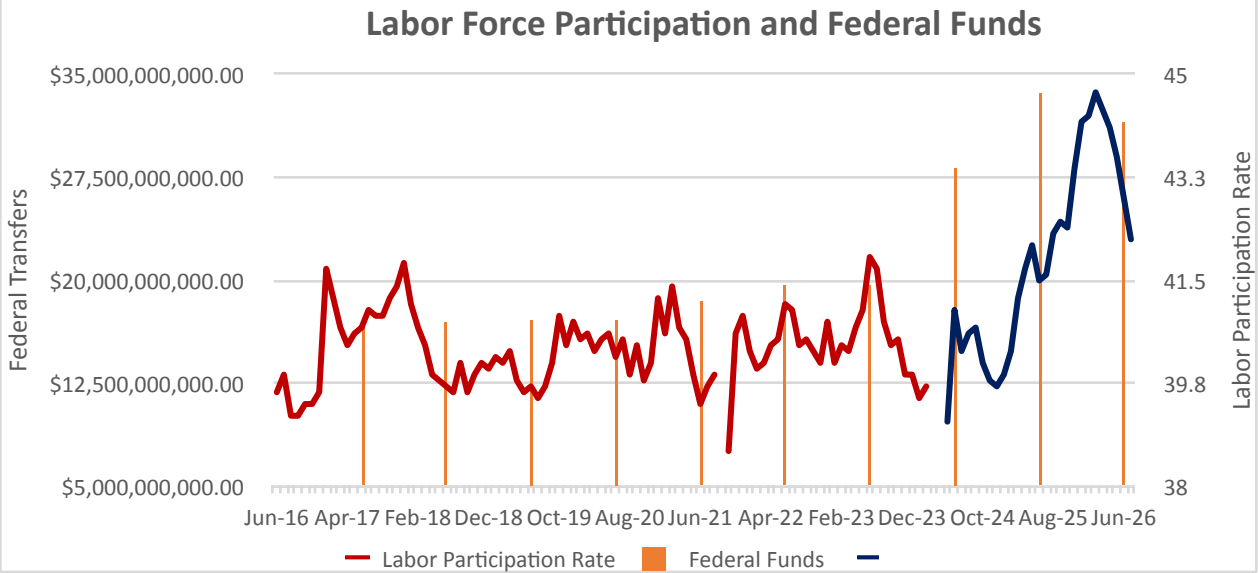


Labor force participation in Puerto Rico has been in secular decline since 2003.



Puerto Rico Labor Force Participation Rate 1947-2022





Further examination of Triest's evidence

I have examined all the evidence produced by Triest. I referred to many of them in the main report. Below I comment on the ones I did not mention in the report. Most do not support Triest's conclusions.

1. The point of this paper was to show that liberalizing industry controls is not a panacea because their effects differ by particular environments by examining product market deregulation and the effects on labor markets. This is not a study of the type of regulations represented by HB 1651 *Aghion, Philippe, Robin Burgess, Stephen J. Redding, and Fabrizio Zilibotti. "The unequal effects of liberalization: Evidence from dismantling the License Raj in India." American Economic Review 98, no. 4 (2008): 1397-1412.*
2. This is a simulation model showing that lowering entry costs increases the number of firms entering which is a product of the assumptions of the model. *Anand, Rahul and Purva Khera, "Macroeconomic Impact of Product and Labor Market Reforms On Informality and Unemployment in India," IMF Working Papers 16, no. 47 (March 2016).*
3. Again, this is a paper about product market regulation not employer protections of the kind found in HB 1651. *Arnold, J., Nicoletti, G. and Scarpetta, S. (2008). Regulation, Allocative Efficiency and Productivity in OECD Countries: Industry and Firm Level Evidence. OECD Economics Department Working Paper, No. 616.*
4. This paper is relevant for HB 1651 and finds small negative effects for certain kinds of wrongful discharge laws: for older people who are educated and who might sue and younger females. *Autor, David H., John J. Donohue III, and Stewart J. Schwab. "The costs of wrongful-discharge laws." The review of economics and statistics 88, no. 2 (2006): pp. 211- 231*
5. This interesting paper testing the relationship between inflation and unemployment is not relevant for HB 1651. But the upshot warns scholars that economic models' ability to predict vary dramatically across nations. *Ball, Laurence, Davide Furceri, Daniel Leigh, and Prakash Loungani. "Does one law fit all? Cross-country evidence on Okun's law." Open Economies Review 30, no. 5 (2019): pp. 841-874.*

6. Again, this is about product market deregulation. *Barone, Guglielmo, and Federico Cingano. "Service regulation and growth: evidence from OECD countries." The Economic Journal 121, no. 555 (2011): 931-957.*

7. The subject of this paper is relevant for HB 1651. Does labor market flexibility affect foreign direct investment? Using data from 25 Western and Eastern European countries for three years 1999-2001 they found that foreign investments in services can be negatively affected by relative labor market regulation. *Beata Smarzynska Javorcik and Mariana Spatareanu, "Do Foreign Investors Care about Labor Market Regulations," Review of World Economics 141, no. 3 (October 2005): pp. 375-403.*

8. Evidence from India in 1958-1992 does show that extensive labor regulation affects labor demand. But the extent of regulation is very different than HB 1651. *Besley, Timothy, and Robin Burgess. "Can labor regulation hinder economic performance? Evidence from India." The Quarterly journal of economics 119, no. 1 (2004): 91-134.*

9. Small employers in Sweden who could relax protections for older workers were more productive. *Bjuggren, Carl Magnus. "Employment protection and labor productivity." Journal of Public Economics 157 (2018): pp. 138-157.*

10. Much higher levels of labor protections in Portugal versus the U.S. in the 1980s caused unemployment duration but not unemployment rates to be higher in Portugal. *Blanchard, Olivier and Pedro Portugal, "What Hides behind an Unemployment Rate: Comparing Portuguese and U.S. Labor Markets," American Economic Review 91, no. 1 (March 2001): pp. 187-207. 32 Economic Studies*

11. Highly relevant report about Puerto Rico. The Jones Act, heavy reliance on tourism, and better disaster planning are vital for Puerto Rico development, lower employment protections was not emphasized. *Bond, Craig A., Aaron Strong, Troy D. Smith, Megan Andrew, John S. Crown, Kathryn A. Edwards, Gabriella C. Gonzalez, Italo A. Gutierrez, Lauren Kendrick, Jill E. Luoto, Kyle Pratt, Karishma V. Patel, Alexander D. Rothenberg, Mark Stalczyński, Patricia K. Tong, and Melanie A. Zaber, Challenges and Opportunities for the Puerto Rico Economy: A Review of Evidence and Options Following Hurricanes Irma and Maria in 2017. Homeland Security Operational Analysis Center operated by the RAND Corporation, 2020. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2600.html.*

12. Based on Brazilian data and a two-sector model raising the cost of informality relative to employment in the formal sector increases the size of the formal sectors. These

are assumptions backed in the model. *Bosch, Mariano and Julen Esteban-Pretel, "Job Creation and Job Destruction in the Presence of Informal Markets," Journal of Development Economics 98, no. 2 (July 2012): pp. 270-286.*

13. Again, a product market deregulation paper. *Bourles, R., Catte, G., Lopez, J., Mairesse, J. and Nicoletti, G. (2013). Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth? Panel Data Evidence for OECD Countries. The Review of Economics and Statistics, December 2013, 95(5): pp. 1750-1768.*

14. Similar study using the Swedish relaxation of employer protections for older workers. Employers switched to younger foreign-born workers and away from older workers. *Butschek, Sebastian, and Jan Sauermann. "The effect of employment protection on firms' worker selection." Journal of Human Resources (2022): 0919-10433R1;*

15. Again, a paper on anti-competitive product market regulation on productivity, not about employee protections. *Conway, P., Rosa, D., Nicoletti, G. and Steiner, F. (2006). Product Market Regulation and Productivity Convergence. OECD Economic Studies, No. 43.*

16. The model shows that lowering the cost of firing in the formal sector increases the size of the formal sector, but the evidence suggests a mixed result. *David, Antonio, Frederic Lambert, and Frederik Toscani, "More Work to Do? Taking Stock of Latin American Labor Markets," IMF Working Papers 19, no. 55 (January 2019): p. 1.*

17. Meta analysis of 30 studies over 4 years 2004 and 2008 show that the massive deregulation in 2004 in developing nations had mixed effects on employment. India benefits from more flexible laws; in Latin America it is mixed. Debt, credit, and enforcement matters. Labor regulation leads to more productivity. *Djankov, Simeon and Rita Ramalho, "Employment Laws in Developing Countries," Journal of Comparative Economics 37, no. 1 (2009): pp. 3-13.*

18. Compares legal systems and find socialist and French legal origin nations have more labor regulation and higher unemployment of the young. The effect on productivity is not measured. *Djankov, Simeon et al., "The Regulation of Labor," Quarterly Journal of Economics 119, no. 3 (2003): pp. 1339-1382.*

19. Labor supply expands with EITC. *Eissa, Nada, and Hilary W. Hoynes. "Behavioral responses to taxes: Lessons from the EITC and labor supply." Tax policy and the economy 20 (2006): 73-110.*

20. Another product market regulation study. *Fiori, G., Nicoletti, G. and Scarpetta, S. (2007). Employment Outcomes and the Interaction between Product and Labor Market Deregulation: Are they Substitutes or Complements? Boston College, Department of Economics Working Paper, 663.*

21. Though employers bore the cost of maternity benefits they lowered the pay of young women which may be more efficient. There are no employment losses. *Gruber, Jonathan. "The incidence of mandated maternity benefits." The American economic review (1994): pp. 622-641.* 28. *H.B. 1244, 19th Legislative Assembly, Commonwealth of Puerto Rico, House of Representatives (2022).* 33 *Economic Studies (continued)*

22. Labor regulation in Latin America reduces employment in the formal sector in some nations in the 1990s. *Heckman, James and Carmen Pages, "Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean," NBER Working Paper, December 2003.*

23. Labor regulation in India reduced employment in some sectors. *Jha, Praveen, and Sakti Golder. Labour Market Regulation and Economic Performance. 2008.*

24. Mandating health insurance in Massachusetts in the reduced wages in some cases. Little effect on employment. *Kolstad, Jonathan T., and Amanda E. Kowalski. "Mandate-based health reform and the labor market: Evidence from the Massachusetts reform." Journal of health economics 47 (2016): pp. 81-106.*

25. Increases in informality may be due to taxes and also the lack of enforcement of regulations allows unprotected employment arrangements to flourish. They found support for the first because payroll taxes decreased employment in the formal sector. *Kugler, Adriana, Maurice Kugler, and Luis Omar Prada, "Do Payroll Tax Breaks Stimulate Formality? Evidence from Colombia's Reform," NBER Working Papers, No. 23308, April 2017, pp. 270-286.*

26. Women workers pay for childcare through reduced wages in Chile between 2005 and 2013. *Prada, Maria F., Graciana Rucci, and Sergio S. Urzúa. The effect of mandated childcare on female wages in Chile. No. w21080. National Bureau of Economic Research, 2015.*

27. Uncertainty in aggregate demand lowers labor demand. *Pries, Michael J. "Uncertainty-driven labor market fluctuations." Journal of Economic Dynamics and Control 73 (2016): pp. 181-199.*

Endnotes with Full References

¹ Bernard L. and Irene Schwartz Professor of Economics; Director, Schwartz Center for Economic Policy Analysis (SCEPA); Director of Graduate Studies in the Economics Department, Email: ghilardt@newschool.edu

² Puerto Rico Act No. 41 of June 20, 2022 (Act No. 41) introduced several changes to labor laws in Puerto Rico; the largest impact was to reverse some of the provisions of Act 4-2017, namely including changes related to leave accruals, hiring terms and probationary periods. The statute became effective on July 20, 2022, for large businesses, and on September 18, 2022 for micro, small and medium businesses (SMEs). But on March 3, 2023, Act 41 was repealed and the labor law in Puerto reverts to the rules determined by Act 4-2017. Below is a summary of the most important statutory benefits and entitlements impacted by the March 3, 2023, decision. Description from LAWFLASH AMENDMENTS TO 2017 PUERTO RICO LABOR REFORM ANNULLED March 07, 2023, <https://www.morganlewis.com/pubs/2023/03/amendments-to-2017-puerto-rico-labor-reform-annulled>

Vacation and Sick Leave

Nonexempt employees of small firms will accrue vacation leave if they work at least 130 hours per month at a rate of one-half vacation day; big employers will accrue vacation based on years of service ranging from one-half day to one-and-one-quarter days. Act 41 allowed accrual was for those who worked at least 115 hours per month. Part-time nonexempt employees are no longer entitled to accrued vacation or sick leave. Act 41 had some accrual. Nonexempt employees are now only able to request payment in excess of ten days of accrued vacation. (Under Law 41-2022, employees were entitled to request payment for all accrued and unused vacation.)

Christmas Bonuses

Act 41 would have reduced threshold for benefits at 700 hours per year and now it is 1,350 hours per year/

Statutory Severance and Probationary Periods

- The severance for employees with fifteen years of service or more is reduced to three months plus two weeks for each year of service. Act 41 was six months plus three weeks for each year of service. The probationary period is nine months. Act 41 had the probationary period was three months for all employees.
- *Statute of Limitations* are more restricted under the 2017 law, Act 41 expanded them.

³ Therefore, the economic impact of Act 41 is not too complex, and it complies with 204 certifications.

⁴ Rothstein Jesse. 2010. Is the EITC as good as an NIT? Conditional cash transfers and tax incidence. *American Economic Journal: Economic Policy* 2 (1): 177–208. Davis, O. and Farmand, A. (2021) “Who Does the Earned Income Tax Credit Benefit? A Monopsony View.” Schwartz Center for Economic Policy Analysis and Department of Economics, The New School for Social Research, Working Paper Series 2021-2.

⁵ Saavedra-Chanduví, Jaime and Torero, Maximo and Torero, Maximo, Labor Market Reforms and Their Impact on Formal Labor Demand and Job Market Turnover: The Case of Peru (May 2000). *IDB Working Paper* No. 3095; Daruich, D., Di Addario, S. L., & Saggio, R. (2022). The effects of partial employment protection reforms: Evidence from Italy. *Bank of Italy Temi di Discussione (Working Paper)* No, 1390;

⁶ The **Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act (PROMESA)** is a U.S. federal law enacted in 2016 that established a financial oversight board, a process for restructuring debt, and expedited procedures for approving critical infrastructure projects

⁷ Puerto Rican labor supply and labor demand. <https://www.bloomberglia.com/english/why-do-puerto-rican-employers-struggle-to-recruit-and-retain-talent/> ...

⁸ <https://www.juventudpr.org/publicaciones/colgando-de-un-hilo>

⁹ <https://www.juventudpr.org/publicaciones/la-movilidad-economica-de-las-familias-con-ninos-y-ninas-en-puerto-rico-barreras-al-empleo>

¹⁰ "Enchautegui, Maria and Freeman, Richard B 2005. "Why Don't More Puerto Rican Men Work? The Rich Uncle (Sam) Hypothesis" National Bureau of Economic Research, Working Paper Series, 11751, November <https://www.nber.org/papers/w11751>

¹¹ Outmigration jumped after the hurricane and outmigration tends to tend to increase recorded labor participation because people outside formal labor markets are more likely to leave, those in the informal sector represent a higher proportion of the people that are leaving.

¹² For example, the Financial Oversight and Management Board's submission (ID HUD-2019-0092-0100) on the FR-6187-N-01 White House Council on Eliminating Regulatory Barriers to Affordable Housing-Request for Information, discusses how federal housing programs impinge on work in Puerto Rico. URL: [https://www.regulations.gov/comment/ HUD-2019-0092-0100](https://www.regulations.gov/comment/HUD-2019-0092-0100)

¹³ Santos-Lozada, A.R., Kaneshiro, M., McCarter, C. et al. Puerto Rico exodus: long-term economic headwinds prove stronger than Hurricane Maria. *Population and the Environment* 42, 43–56 (2020). <https://doi.org/10.1007/s11111-020-00355-5> and a popular article <https://www.washingtonpost.com/business/2022/09/23/american-territories-population-loss/>

¹⁴ Freeman and Enchautegui 2005

¹⁵ Edwards VJ, Bouldin ED, Taylor CA, Olivari BS, McGuire LC. Characteristics and Health Status of Informal Unpaid Caregivers - 44 States, District of Columbia, and Puerto Rico, 2015-2017. *MMWR Morb Mortal Wkly Rep.* 2020 Feb 21;69(7):183-188. doi: 10.15585/mmwr.mm6907a2. PMID: 32078592; PMCID: PMC7043388.

¹⁶ Martin, John P. and Scarpetta, Stefano, Setting it Right: Employment Protection, Labor Reallocation and Productivity (2011). *De Economist* (2012), 160: pp. 89-116.

¹⁷ Martin, John P. and Scarpetta, Stefano, Setting it Right: Employment Protection, Labor Reallocation and Productivity (2011). *De Economist* (2012), 160: pp. 89-116. This study concludes employment protections improve jobs and capital deepening. Autor, David, William Kerr, and Adriana Kugler, "Do Employment Protections Reduce Productivity? Evidence from U.S. States," NBER Working Papers, No. 12860, January 2007. Also found that employment protective legislation led to capital deepening. Economies should have social safety nets to insure the displaced, which Puerto Rico has.

¹⁸ Lehmann, H., Muravyev, A. "Labor market institutions and informality in transition and Latin American countries" In: Pages, C., Rigolini, J., Robalino, D. (eds). *Social Insurance and Labor Markets: How to Protect Workers while Creating Good Jobs*. Oxford: Oxford University Press, 2014. And Muravyev, Alexander, "Employment Protection Legislation in Transition and Emerging Markets," IZA World of Labor, September 1, 2014.

¹⁹ Bena, J., Ortiz-Molina, H., & Simintzi, E. (2022). Shielding firm value: Employment protection and process innovation. *Journal of Financial Economics*, 146(2), 637-664.

²⁰ Baker, D., A. Glyn, D. Howell and J. Schmitt (2005), 'Labour Market Institutions and Unemployment: A Critical Assessment of Cross-country Evidence', in D. Howell (ed.), *Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy* (Oxford, OUP)

²¹ Feldmann, H. (2008). The quality of industrial relations and unemployment around the world. *Economics Letters*, 99(1), 200-203.

²² Boustanifar, H., & Verriest, A. (2023). "Zero leverage puzzle: Do labour laws matter?" *European Financial Management*, 29, 1119–1159. <https://doi.org/10.1111/eufm.12385>

²³ Deakin, S., Malmberg, J. And Sarkar, P. (2014), How do labour laws affect unemployment and the labour share of national income? The experience of six OECD countries, 1970–2010. *International Labour Review*, 153: 1-27. <https://doi.org/10.1111/j.1564-913X.2014.00195.x>

²⁴ Rubery, J., J., U., & Edwards, P. (2003). Low Pay and the National Minimum Wage. In *Industrial Relations: Theory and Practice* Basil Blackwell Ltd.

²⁵ Bruno Amable, Lilas Demmou, Ivan Ledezma, Product market regulation, innovation, and distance to frontier, *Industrial and Corporate Change*, Volume 19, Issue 1, February 2010, Pages 117–159,

- ²⁶ Heavy enforcement could restrict foreign investment flows. Florkowski, G.W. (2023), "Foreign investment sensitivity to employment regulation: reassessing what really matters", *Employee Relations*, Vol. 45 No. 5, pp. 1098-1128. <https://doi.org/10.1108/ER-06-2022-0260>
- ²⁷ Clément S. Bellet Jan-Emmanuel De Neve , George Ward Does Employee Happiness Have an Impact on Productivity? *Management Journal* May2023 <https://doi.org/10.1287/mnsc.2023.4766>
- ²⁸ Adams, Z., & Deakin, S. (2014). Institutional solutions to precariousness and inequality in labour markets. *British Journal of Industrial Relations*, 52(4), 779-809.
- ²⁹ Buchanan, J., Chai, D., & Deakin, S. (2014). Empirical analysis of legal institutions and institutional change: Multiple methods approaches and their application to corporate governance research. *Journal of Institutional Economics*, 10(1), 1-20. 3
- ³⁰ Disclosure: I worked with Professor Triest when he generously agreed to participate in my graduate student's dissertation defense, and we have friends in common. I consider him a colleague.
- ³¹ DevTech Systems, Inc., Economic Underpinning of Puerto Rico Act 41-2022, p. 2
- ³² Saavedra-Chanduví, Jaime and Torero, Maximo and Torero, Maximo, Labor Market Reforms and Their Impact on Formal Labor Demand and Job Market Turnover: The Case of Peru (May 2000). IDB Working Paper No. 3095.
- ³³ Daruich, D., Di Addario, S. L., & Saggio, R. (2022). The effects of partial employment protection reforms: Evidence from Italy. *Bank of Italy Temi di Discussione (Working Paper) No, 1390*.
- ³⁴ Autor, David, William Kerr, and Adriana Kugler, "Do Employment Protections Reduce Productivity? Evidence from U.S. States," NBER Working Papers, No. 12860, January 2007.
- ³⁵ Bassanini, Andrea, and Romain Duval. "Unemployment, institutions, and reform complementarities: re-assessing the aggregate evidence for OECD countries." *Oxford Review of Economic Policy* 25, no. 1 (2009): pp. 40-59. I find it odd that Triest cites this paper in his study though it finds the opposite of Triest's claims.
- ³⁶ Ahn and Yelowitz (2014) "The Short Run Impacts of Connecticut's Paid Sick Leave Legislation."
- ³⁷ Rothstein Jesse 2010. Ibid.
- ³⁸ The Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act (PROMESA) is a U.S. federal law enacted in 2016 that established a financial oversight board, a process for restructuring debt, and expedited procedures for approving critical infrastructure projects