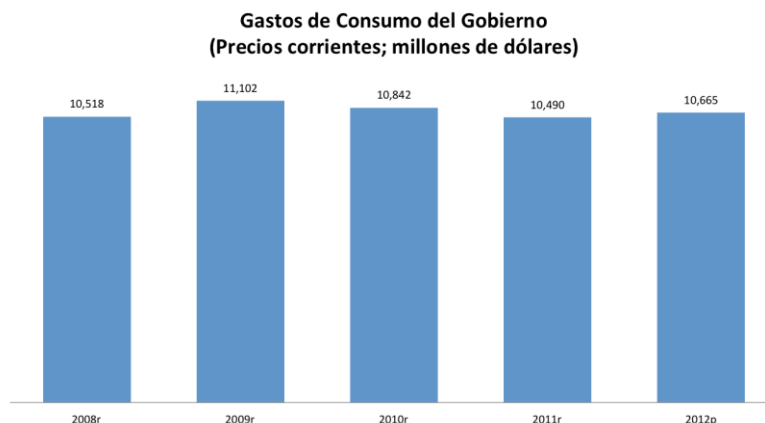


Implicaciones macroeconómicas del P. de la C. 1073

Trasfondo histórico

El presupuesto de gastos del gobierno central presentado para el AF 2014 ascendente a 9.8 billones tiene diversas implicaciones macroeconómicas que ameritan un análisis exhaustivo. La mayor preocupación que han expresado diversos sectores del sector privado, es el aumento en las contribuciones para allegar \$1.3 billones nuevos al Fondo General que permitan financiar el aumento en el gasto público. De estos ingresos 800 millones provienen de una ampliación del Impuesto de Venta y Usos en las transacciones entre negocios. Desde el punto de vista estrictamente económico, el gasto del gobierno es un importante componente dentro de la demanda agregada. En el caso de Puerto Rico los gastos operacionales del gobierno, tienen un impacto relativamente alto, dado tamaño del sector público dentro de la economía.



Fuente: OGP

A pesar de que en términos reales la economía se ha contraído en 13% (en términos agregados), como resultado de la Gran Recesión que comenzó en el 2006 y se ha extendido hasta el 2013, los recaudos fiscales han experimentado una contracción como resultado de que la base contributiva se ha reducido. Sin embargo, los gastos del gobierno, que incluye la nómina pública se ha mantenido relativamente inalterada.

Ingreso por Concepto de Contribuciones
(millones)

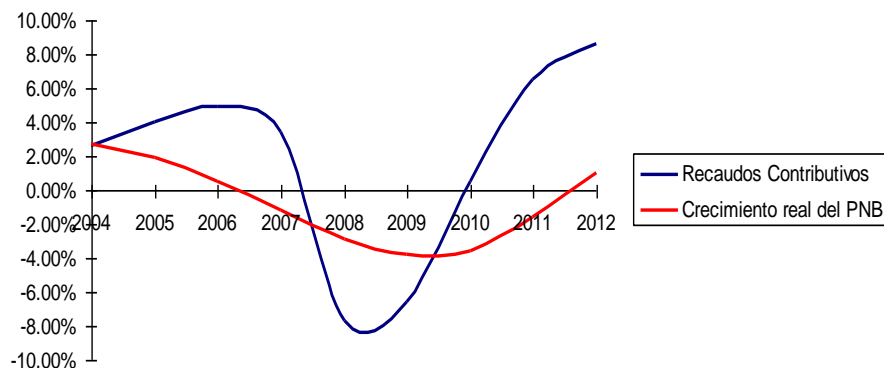
AF	Total	Individuos	Corporaciones
2003	\$6,910	\$2,767	\$1,776
2004	\$7,091	\$2,720	\$1,831
2005	\$7,374	\$2,885	\$1,870
2006	\$7,735	\$3,087	\$1,872
2007	\$7,995	\$3,071	\$2,002
2008	\$7,378	\$2,759	\$1,565
2009	\$6,891	\$2,648	\$1,375
2010	\$6,926	\$2,593	\$1,682
2011	\$7,379	\$2,187	\$1,677
2012	\$8,010	\$2,142	\$1,440

Fuente: Departamento de Hacienda

Los recaudos contributivos han experimentado una merma significativa, particularmente los renglones de individuos y corporaciones respectivamente, según lo demuestra la tabla anterior. Desde el AF 2007 al presente ambos componentes se han reducido dramáticamente, como consecuencia directa de la pérdida de empleos asalariados y de la contracción de la base productiva corporativa. La merma de estos componentes ha sido sustituida por nuevas medidas impositivas como el Impuesto de Venta y Uso (2006), y el arbitrio a las corporaciones foráneas en el 2011. El impuesto al consumo ha generado de forma recurrente un total de \$1,100 millones, mientras que la segunda medida impositiva ha generado cerca de \$1,500 millones adicionales al Fondo General. Paralelo a este proceso también se ha incurrido en un aumento en la deuda pública, particularmente de bonos COFINA, las Obligaciones del Fondo General y nueva deuda de las corporaciones públicas, que ha elevado el monto de la deuda pública total a \$70,000 millones de dólares durante el 2013.

La imposición de nuevas contribuciones y el aumento de la deuda pública, han sido instrumentales para poder financiar los gastos gubernamentales incrementales aún mientras la economía experimenta una contracción. Es decir, se ha tenido que recurrir a nuevas contribuciones y aumento en la deuda para sostener un gasto público que excede las capacidades fiscales de una economía más pequeña.

Crecimiento del PNB y los Recaudos Contributivos



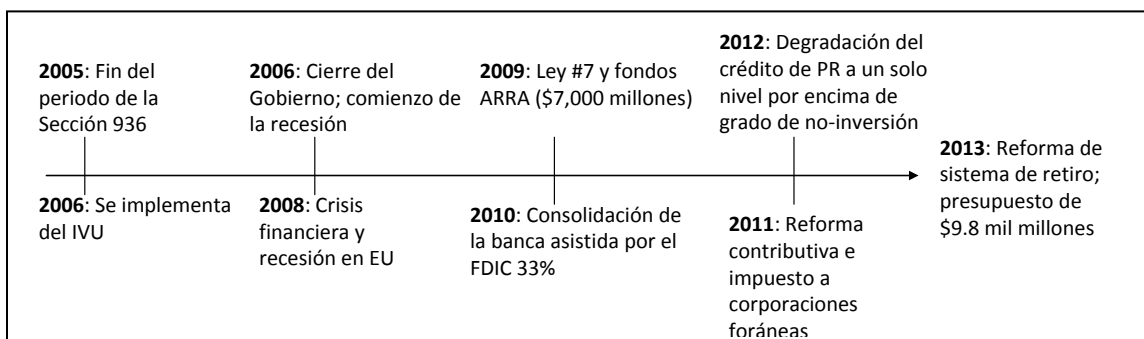
Fuente: Departamento de Hacienda

Persiste el déficit estructural a pesar de las nuevas contribuciones

A pesar de los nuevos impuestos y la emisión de nueva deuda pública, a niveles históricos, el gobierno continúa enfrentando un déficit fiscal estructural ascendente a cerca de \$1,200 millones. Es lógico preguntarnos si el problema fiscal del gobierno tiene que ver con insuficiencia de ingresos o exceso de gastos. Igualmente sensato sería preguntarnos hasta que punto la estrategia de continuar aumentando las contribuciones y la deuda pública es sostenible sin reactivar la capacidad productiva de la economía. El problema que aparenta enfrentar el gobierno es que desde el 2005, solo ha enfocado los esfuerzos en atender los problemas fiscales, con medidas impositivas y emisión de deuda pública sin resolver el problema de crecimiento, creando una especie de círculo vicioso, el cual parece agravarse según continúa el deterioro económico.

Entre el 2009 y el 2011, los fondos ARRA (7,000 millones) solo tuvieron el efecto de mitigar parcialmente la crisis económica, y provocó una leve estabilización del ciclo económico llevando la economía en el AF 2012 a un nivel de .1%. Sin embargo, durante la segunda mitad del AF 2013, los principales indicadores económicos apuntan a que la economía está entrando en una fase de debilidad y la propia de Junta de Planificación proyecta un decrecimiento de -.4% y para el AF proyecta un crecimiento de .2%.

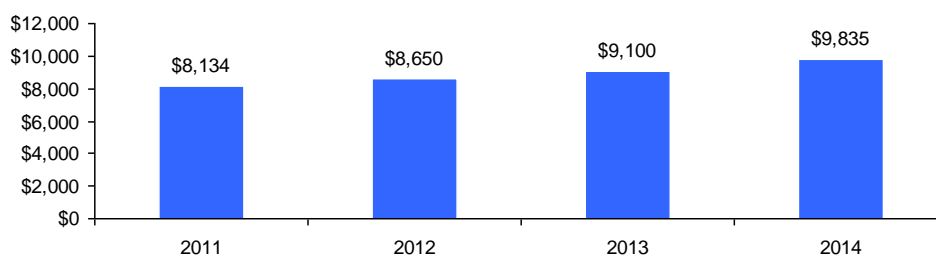
Cronología de los principales eventos económicos y fiscales



El nuevo presupuesto

La mayor preocupación del nuevo presupuesto es que eleva los gastos del gobierno mediante una expansión significativa del Impuesto de Venta y Uso a transacciones entre negocios. Este presupuesto de aumentos en gasto ocurre en un momento en que la economía continúa en recesión y que los sectores productivos aún continúan golpeados. El componente de imponer el IVU en transacciones entre negocios representa \$800 millones en nuevos ingresos pero también puede implicar nuevas presiones inflacionarias, mayor evasión y provocar reducción en la actividad económica.

Fondo General (millones)



La teoría económica es muy clara, y establece que en momentos de recesión, cualquier aumento en contribuciones, particularmente a los sectores productivos puede tener el efecto de contraer más la economía. Un impuesto al consumo, en las transacciones entre negocios, tiene efectos nocivos, porque se estaría gravando la producción. Según un informe comisionado a Ernst & Young por The Council On State Taxation (COST) y

publicado en abril 4 de 2013, establece claramente lo siguiente: *“A sales tax on Business Inputs is an additional cost of doing business in the state, which companies must either attempt to pass on their customers or reduce their economic activity in the state”* añade también el informe de COST, *“Proposals to expand the sales tax base to include services purchased by business compound the problems created by the current level of sales taxes imposed on business input products”*

Además de incluir el impuesto al consumo en las transacciones intermedias entre negocios, la inclusión del IVU en el pago de arrendamientos comerciales, tiene el efecto de gravar una transacción de carácter productiva. Los impuestos al consumo de los servicios profesionales, tendría el efecto de encarecer el costo de hacer negocios, afectando y desestabilizando la industria de servicios, que uno de los pocos sectores productivos que mantiene algo de dinamismo en la economía de Puerto Rico. Resulta preocupante que gran parte del peso contributivo de la nueva propuesta presupuestaria esté enfocada en aumentar la presión contributiva sobre los sectores productivos.

Bajo el nuevo enfoque tributario la estructura de las nuevas fuentes de ingresos provendría principalmente del sector corporativo, y estimamos que estas representarían el 31.6% del total de ingresos fiscales para el AF 2014. Cerca de \$1,000 millones provendrían del nuevo impuesto al consumo de las transacciones intermedias, entre empresas, \$1,200 millones de impuestos corporativos más \$1.9 billones en ingresos por concepto de las corporaciones foráneas. La totalidad de ingresos sería de \$3.1 billones que provendrían de los sectores productivos.

Categoría	Ingresos
Impuestos	\$ 4,378
Arbitrio a las corporaciones foraneas	\$ 1,956
Impuesto al consumo	\$ 1,607
Arbitrios	\$ 1,111
Otros recursos	\$ 239
Ingresos miscelaneos	\$ 224
Ingresos de fuentes no contributivas	\$ 120
Total	\$ 9,635

Fuente: Departamento de Hacienda

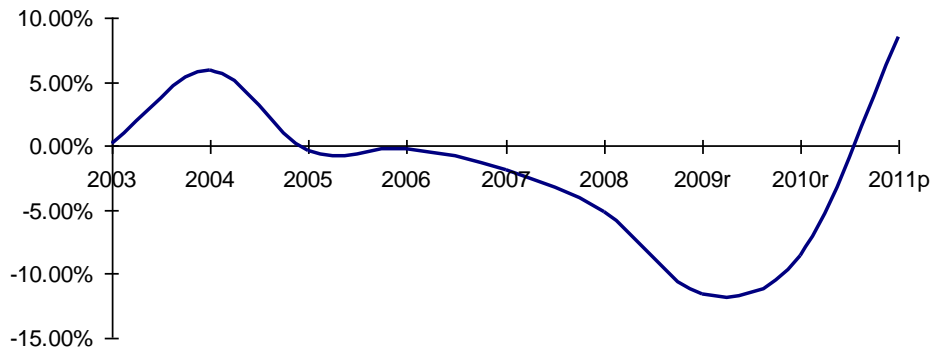
Impacto contributivo a las corporaciones

Una de las grandes interrogantes que levante la estructura de nuevos impuestos del nuevo presupuesto es la alta carga impositiva que se le impone a las corporaciones. A nivel agregado, el total de impuestos que se le está imponiendo al sector corporativo asciende a \$4,104 millones, equivalente a cerca del 42% de los ingresos proyectados para el AF 2014. El incremento en la carga contributiva a las corporaciones surge en momentos en que el propio sector privado enfrenta una dramática erosión en su nivel de rentabilidad.

Categoría	Impuestos
Ley 154	\$1,954
Impuestos a corporaciones	\$1,350
IVU B2B	\$800
Total impuestos a negocios	\$4,104
Presupuesto total	\$ 9,800
% del total	41.9%

Este incremento en las contribuciones que tendrá que pagar el sector empresarial choca con los esfuerzos de fortalecer la competitividad mediante la creación de un ambiente contributivo hospitalario a la inversión. Diversos organismos internacionales como el Foro Económico Mundial y el Banco Mundial entre otros, han resaltado la importancia que tiene para la atracción de inversión proveer un ambiente de bajas tasas contributivas y otros factores, como costos operacionales bajos, una fuerza trabajadora educada, así como estabilidad política y macroeconómica. Puerto Rico pudiera estar convirtiéndose en un lugar poco atractivo para la inversión, al tomar en cuenta, no solo el aumento en la presión contributiva al sector privado, sino al contar también con costos operacionales altos como lo son la energía, y el exceso de regulación laboral. No perdamos de perspectiva que uno de los principales escollos que ha impedido salir de la actual recesión, es los bajos niveles de inversión interna bruta.

Cambio en la Inversión Interna Bruta



Fuente: Junta de Planificación, Informe Económico al Gobernador

Si bien es cierto que el sector privado tiene una responsabilidad de pagar contribuciones, no deja de ser menos cierto que aumentar de forma excesiva esta carga contributiva, pudiera desalentar la nueva inversión privada, ingrediente principal para reactivar la economía. No se puede perder de perspectiva, que son las corporaciones (el sector privado), las invierten, crean los empleos y generan la riqueza. Un aumento excesivo en las contribuciones puede derrotar estos importantes objetivos macroeconómicos.

Otras implicaciones macroeconómicas

La propuesta presupuestaria para el AF 2014, ocurre dentro de un contexto de debilidad económica. El aumento en los ingresos fiscales mediante el incremento en las contribuciones, puede tener efectos adversos a los esfuerzos de la recuperación económica. Los aumentos impositivos generarán \$1,300 millones, que saldrán del sector privado hacia el gobierno.

Principales Partidas de Gastos Presupuesto AF 2014

Categoría (millones)	AF 2013	AF 2014
Nomina	\$3,632	\$3,691
Pago de Servicios Públicos	\$520	\$698
Asignaciones englobadas	\$1,451	\$1,552
Aportaciones a entidades no-gubernamentales, incentivos y subsidios	\$1,344	\$2,082
Pago de deuda pública	\$527	\$658

Fuente: OGP

Si bien es cierto que gran parte de estos ingresos del gobierno regresarán al sistema económico mediante el gasto del propio gobierno o de los empleados gubernamentales, el efecto macroeconómico no es el mismo, si los mismos \$1,300 millones se utilizaran para inversión productiva. El efecto multiplicador sería mayor vía la inversión que mediante el gasto. Nos preocupa que el presupuesto no contenga medidas dirigidas a la inversión en obra pública o programas de estímulo económico. El incremento en gastos parece ir dirigidos a financiar gastos operacionales del gobierno, que no tendrán mayor efecto macroeconómico, lo cuál no nos parece que sea una política fiscal deseable, dentro del actual contexto de una economía que aún está en recesión. Es importante conocer si la Junta de Planificación o el Departamento de Hacienda, realizó un análisis del efecto macroeconómico de esta propuesta presupuestaria.

Recomendaciones preliminares

1. Evaluar la propuesta del 10-10-10 sometida en el 2006 como parte de la Comisión para la Reforma Fiscal.
2. Aumentar el IVU a 8% y aumentar la captación a de forma escalonada a 70% entre el 2013 y 2015, bajar las tasas contributivas, y proveer créditos contributivos a los que ganen menos de 20,000 para neutralizar la regresividad del aumento.
3. Fortalecer los esfuerzos de fiscalización y reducir la evasión contributiva
4. Evaluar impuestos de base amplia y que no afecten conductas productivas como un impuesto al consumo de minutos por celular.
5. Aumento a los impuestos de artículos de lujo.