

Comentarios Generales sobre los Estimados de CAREF del Déficit Fiscal

Introducción

La Asociación de Economista de Puerto Rico (AEPR) compareció ante la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes para expresarse sobre la R. de la C. Núm.137. Esta medida propone realizar una investigación sobre la situación fiscal y el déficit que confronta el Gobierno de Puerto Rico. A estos fines el Presidente de la Comisión de Hacienda, Hon. Antonio Silva le solicitó a la Presidenta de la Asociación que presentara un escrito donde explicara nuestra opinión sobre los estimados del déficit fiscal que fueron realizados por el Consejo Asesor de Reconstrucción Económica y Fiscal (CAREF), según se desprende en su informe.

De acuerdo con CAREF el déficit fiscal para el año fiscal 2008-09 asciende a \$3,198 millones. No obstante la Administración saliente en su Informe de Transición estimó el déficit fiscal en \$1,333 millones. Ante la amplia discrepancia entre ambos estimados, la AEPR considera que debe evaluarse con mayor profundidad la situación fiscal del Gobierno Central y el Fondo General. Es por esta razón que la AEPR apoyó la intención de la R. de la C. 137 la cual persigue este objetivo.

Por consiguiente presentamos a continuación nuestros comentarios generales sobre los estimados del déficit fiscal realizados por CAREF.

Resumen de Informe de OGP

El 30 de diciembre del 2008 el Director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP) presentó un informe sobre la situación fiscal del Gobierno Central. En este informe OGP estimó que el déficit fiscal del gobierno será de \$1,333 millones para el año fiscal 2008-09. Por otra parte en el informe de OGP concluye que el déficit estructural podría alcanzar la cifra de \$2,333 millones durante el año fiscal 2008-09. Para realizar este estimado OGP sólo consideró los ingresos y gastos recurrentes estimados para el año fiscal 2008-09. Según OGP el déficit estructural a comienzo del cuatrienio (2005-06) fue de \$1,700 millones.

Resumen de Informe Final de Transición de la Administración Entrante

En el Informe Final de Transición de la Administración Entrante señala que la Administración Saliente informó un déficit de **\$1,400 millones y un déficit de efectivo de \$1,277 millones**. No obstante señala que a base de un análisis más profundo el estimado de **déficit de efectivo es de \$3,200 millones**. En el informe no hacen explicación de cómo se llega a este estimado, entendiéndose que debe incluirse las cuentas por pagar a los proveedores que podrían ascender a \$750 millones. Tampoco se llega a un estimado del déficit estructural.

Cuestionamientos de varios Economistas

Varios economistas del país como el Dr. Fernando Zalacaín y el Dr. José I. Alameda expresaron públicamente su preocupación con los estimados del déficit fiscal. Específicamente el Dr. Zalacaín expresó, a través de los medios, que entendía que los estimados del déficit eran muy altos. Además solicitó que tanto OGP, Hacienda y el BGF evaluaran y aclararan el asunto.

El Dr. Alameda también cuestionó los estimados del déficit realizados por CAREF. En su evaluación indicó los siguientes puntos:

- <!--[if !supportLists]-->(a) <!--[endif]-->El CAREF realmente no sigue una metodología contable usada en el gobierno en especial, OGP. EL CAREF tiene una forma metodológica particular de establecer las partidas contables, que responde a una forma particular de ellos considerar que es deuda, recaudos y que es gasto. Esto no necesariamente responde a la contabilidad que históricamente usa y ha usado OGP para establecer los gastos de un año fiscal en particular, los ingresos y gastos del gobierno.
- <!--[if !supportLists]-->(b) <!--[endif]-->No hace un estimado del impacto de las Leyes aprobadas que suponemos habrán de reducir el nivel de recaudo; pero la falla es que lo incorpora como si hubiese habido un recaudo cuando en realidad no lo es. El CAREF habla de unos \$400 millones que Hacienda no habrá de recibir, pero lo considera como recaudo cuando realmente nunca se proyectó. En la Tabla de la pagina 13, CAREF identifica como "2. *Cambio en ingresos recurrentes (excluyendo IVU y farmacéuticas) (-\$410 Millones)*". Es obvio que esto no se contabiliza en el presupuesto.
- <!--[if !supportLists]-->(c) <!--[endif]-->En los estimados no incorpora la reacción (sensibilidad o elasticidad de corto o largo plazo) del consumo. La historia sobre los arbitrios a las bebidas y otras partidas muestran a los consumidores reaccionando de diversas formas, esto hace que el estimado se puede hacer sal y agua. La elasticidad de consumo es vital aquí.
- <!--[if !supportLists]-->(d) <!--[endif]-->Incluye una inflación de gastos recurrentes en los estimados (ver Apéndice c-1) cosa que no se hace en una contabilidad de presupuesto. Por eso, esta metodología es ajena a la contabilidad de un presupuesto.
- <!--[if !supportLists]-->(e) <!--[endif]-->En la deuda interagencial puede haber doble contabilidad, pues si agencia A le de a B; y B le debe a A; puede haber una doble contabilidad de la deuda.
- <!--[if !supportLists]-->(f) <!--[endif]-->Los déficit de ASES, Salud y Educación si no están en el presupuesto, no son parte del déficit. Estos son pagos no realizados durante años anteriores que posiblemente se presupuestaron en su momento (entiéndase, año fiscal particular);
- <!--[if !supportLists]-->(g) <!--[endif]-->Para computar el déficit relativo a los ingresos, el cual lo plantea en sobre 35% y dice que es mayor que los estados comente el error de estimar el déficit proyectado al Año Fiscal 2010 y lo compara con los ingresos de Año Fiscal 2009. El estudio del CBPP compara 2010 como base y 2010 (déficit) como numerador. No son comparables.

Por otro lado, el Centro para la Nueva Economía (CNE) cuestionó también los estimados realizados por CAREF. Específicamente no estuvieron de acuerdo de que se incluyera los \$750 millones como parte del estimado del déficit porque son cuentas de años anteriores según Sergio Marxuach. No obstante Marxuach concurrió con CAREF al excluir los \$ 1,000 millones de los ingresos presupuestados para el año fiscal 2008-09.

El sistema contabilidad gobierno registra lo que proyecta se va obtener.

Comentarios de la Asociación de Economistas

Dentro del ámbito de las finanzas públicas la definición de déficit fiscal se refiere por lo general a exceso de gastos sobre ingresos presupuestados. No obstante la literatura de finanzas pública reconoce tres tipos de déficit fiscal. Estos son: el déficit presupuestario, el déficit de efectivo o caja y el déficit estructural.

• **El déficit presupuestario** se refiere a la situación donde se proyecta que al final de cierre del año fiscal los gastos excedieron los ingresos proyectados. Para calcular dicho déficit se deben tomar todas aquellas partidas de ingresos que fueron presupuestadas y que van al Fondo General.

• **En el caso del déficit de caja o efectivo** este se refiere al resultado del análisis de la diferencia entre el flujo de efectivo y los desembolsos.

• **El déficit estructural** se refiere a la diferencia entre los ingresos recurrentes y gastos recurrentes para un año fiscal dado. Desde el punto de vista teórico se asume que este estimado no está afectado por el ciclo económico. Aquí es muy importante cumplir con el criterio de que todos los ingresos sean fuentes recurrentes u ordinarias. Es decir ingresos que se han recibido en el pasado y que continuaran recibiendo. Por tanto no deben considerarse ingresos de tipo extraordinario como podría ser la venta de un activo público, ya que este ingreso no se volverá a recibir el año próximo.

Una vez hemos ubicado en contexto la discusión sobre el déficit, parece que se ha estado mezclando los tres tipos déficit, lo cual ha causado una confusión ante la opinión pública. Pero la AEPR no entrará en determinar la cuantía del déficit ya que esto es una responsabilidad de OGP en conjunto con el Departamento de Hacienda y el Banco Gubernamental de Fomento. Tampoco intentamos cuestionar los supuestos que utilizó CAREF para determinar la proyección de ingresos y simular los efectos fiscales de los créditos contributivos (Ley 212), la baja en los ingresos de las corporaciones farmacéuticas, la reducción en los recaudos del IVU, los arbitrios del ron, entre otras fuentes de ingresos. Y tampoco la AEPR intenta poner en duda los estimados de gastos o déficit de las agencias como ASES y los gastos relacionados con los convenios colectivos. Solamente queremos que los estimados que se realicen relacionados con la situación fiscal cumplan con la rigurosidad técnica y la metodología requerida.

Teniendo esto claro pasamos a presentar nuestros comentarios específicos sobre los estimados del déficit fiscal realizados por CAREF.

• Con respecto al déficit presupuestario (operacional para CAREF) en el informe de CAREF se estimó el mismo en \$2,448 millones para el año fiscal 2008-09. Para llegar a este número CAREF estimó los ingresos proyectados en \$7,801 y los gastos en \$10,249 millones. Por el lado de los ingresos se excluyeron los \$1,000 millones estimados por concepto de la venta de deudas contributivas del Departamento de Hacienda. Dicho ingreso formó parte del presupuesto aprobado para el año fiscal 2008-09. Cabe indicar que esta transacción fue aprobada por la Asamblea Legislativa la cual también autorizó al BGF que adelantara esta cantidad al Fondo General. Según CAREF esta venta no se materializó. No obstante entendemos que esta partida de ingreso debió ser incluida a pesar de no ser un ingreso recurrente ya que para estimar el déficit presupuestario no se requieren que todas las partidas de ingresos sean recurrentes. Si fuera un estimado del déficit estructural estaríamos de acuerdo con CAREF de que se excluyera. Por consiguiente si incluimos esta partida dentro de los ingresos proyectados ($\$7,801 + \$1,000 = \$8,801$) el déficit presupuestario estimado debe estar alrededor de los \$1,448 millones ($\$8,801 - \$10,249 = -\$1,448$). Este estimado se acerca al estimado de déficit presupuestario (\$1,333 millones) realizado por la Administración saliente.

• Otra limitación en los estimados de CAREF es que se añadieron las cuentas por pagar a los suplidores (“account payable”) estimadas en \$750 millones al déficit operacional de \$2,448 millones, lo cual produjo la suma de \$3,198 millones, ($\$750 + \$2,448 = \$3,198$). Para CAREF esta última cifra representa el déficit presupuestario para el año fiscal 2008-09. **Entendemos que este procedimiento no es correcto.** Debemos señalar que estas cuentas por pagar son pagos que fueron retenidos por el Departamento de Hacienda. Al ser retenido muchos de estos pagos debieron, previamente, haber sido presupuestados como gastos y asignarles una cuenta en Hacienda para que los mismos se consideraran como una cuenta por pagar. Por consiguiente la cifra de los \$750 millones, aunque se reconoce como una deuda acumulada del gobierno no debió ser añadida al estimado del déficit del año fiscal 2009. No obstante lo que debió reconocer CAREF es que el Fondo General no contaba con el efectivo o dinero en caja (“cash flow”) para cumplir con el total de esta obligación.

• Con respecto al déficit de efectivo CAREF estimó el mismo en \$2,198 para el año fiscal 2008-09. Un dato interesante del informe de CAREF es que esta cifra la obtienen restando los \$1,000 millones de las ventas de las cuentas por cobrar de Hacienda del llamado déficit presupuestario de \$3,198 millones ($\$3,198 - \$1,000 = \$2,198$). Es decir lo excluyen de los ingresos presupuestados, pero luego lo reconocen y lo restan al déficit presupuestario, inflando el mismo (\$3,198 millones) el cual incluye ya los \$750 millones de cuentas por pagar. Una vez más CAREF maneja los estimados de déficit de efectivo en forma incorrecta. Entendemos que lo correcto sería reconocer los \$1,000 millones como ingreso no recurrente pero que formó parte del presupuesto del 2008-09.

En resumen nos parece que el Informe de CAREF tiende a mezclar conceptos diferentes como el déficit presupuestario, cuentas por pagar, y el déficit de efectivo. Es probable que por ser un Comité compuesto por representantes y empresarios del sector privado han aplicado involuntariamente criterios que no se ajustan o resultan ser contrarios a las normas establecidas en el ámbito de las finanzas pública y la contabilidad de gobierno.

Esperamos que estos comentarios sean de utilidad para los Honorables miembros de la Comisión de Hacienda.

Martha Quiñones Domínguez, Ph.D.

Presidenta de la Asociación de Economistas de Puerto Rico

martha.quinones@upr.edu, quinones.martha@gmail.com

10 de febrero de 2009