

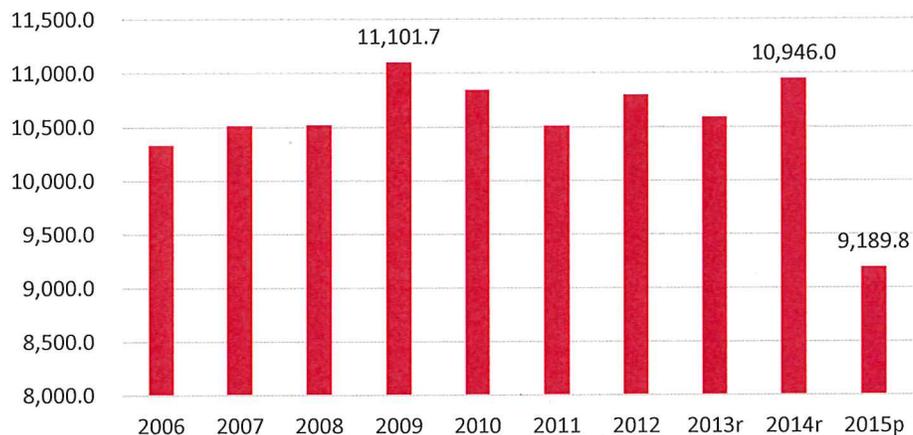
23 de Mayo de 2015

Impacto Económico de una Reducción en el Presupuesto del Fondo General

La situación fiscal que atraviesa el gobierno lo obliga a reducir sus gastos para poder cumplir con los compromisos de deuda y mantener operante sus servicios simultáneamente. En tales situaciones es necesario determinar el impacto económico de los recortes al presupuesto, para establecer políticas y medidas que lo minimicen.

En el 2015 se redujo el gasto de consumo del gobierno en 16.0%, y dada la situación fiscal actual se esperan más reducciones en el 2016. No obstante, los gastos de consumo del gobierno representaron el 13.4% del PNB (nominal) en el fiscal 2015. Entre los años fiscales 2006 y el 2014, este gasto representó el 16.6% del PNB en promedio, lo cual destaca la importancia del gasto gubernamental en la actividad económica.

Gastos de Consumo de Gobierno



Fuente: Junta de Planificación, Apéndice Estadístico 2015. Tabla 2 (valor nominal)

Este informe presenta el impacto económico de una reducción de \$525.7 millones en el gasto de gobierno, de los cuales cerca de \$151.3 millones (28.8% de la reducción total) sería en nómina. Se evalúan los impactos sobre empleo e ingresos al fisco, así como la carga adicional que representarían dichos empleados a los programas beneficios por desempleo y el PAN.

Metodología

El impacto se evalúa en dos escenarios: 1) una reducción en la jornada laboral, y 2) una reducción en empleo. El impacto económico se estimó utilizando los datos disponibles más recientes de los Multiplicadores Interindustriales y el Apéndice Estadístico 2015. Se asume que los escenarios de impacto se llevarían a cabo en el fiscal 2017.

El impacto sobre el empleo directo resulta de la reducción designada en nómina de \$151.3 millones. En contraste, el impacto en empleo indirecto e inducido se evaluó sobre el total de \$525.7 millones en reducción de gastos (nómina y servicios). Esto se debe a que la reducción total en servicios (\$525.7 millones) tendría un impacto sobre el empleo indirecto e inducido, aunque el empleo directo afectado corresponda a una nómina de \$151.3 millones.

Los estimados de pérdida de empleo directo podrían estar sub-estimados por una serie de trabajos que se verían afectados al reducir servicios. La potencial pérdida de empleos por contrato u otros empleos relacionados a los servicios recortados se recoge en el empleo indirecto perdido. Una de las áreas que más afectadas se podría ver es el área de seguros de salud. Se provee un estimado de impacto sobre empleo adicional para este segmento de la economía.

Para el impacto de empleo directo se asumió una compensación a empleados de \$50,146¹, mientras que para el empleo indirecto e inducido se asumió el salario promedio de Puerto Rico para el 2014 (\$27,097)². Se utiliza este salario promedio dado que el promedio de salario ofrecido por la Encuesta a la Comunidad puede estar sobreestimado.

Impacto Total en Contribuciones

El impacto a las contribuciones sobre ingresos se obtuvo multiplicando el estimado de nómina por la tasa aplicable al salario promedio utilizado (tomando en consideración la exención de primeros \$20,000). El impacto del IVU/IVA se estimó sobre el **ingreso personal disponible**, el cual se define a continuación.

Ingreso Personal Disponible = Nómina calculada, neta de contribuciones al Seguro Social y Medicare y contribuciones sobre ingreso.

¹ Esta es la compensación a empleos promedio que podrían ser afectados por la reducción en nómina. La compensación a empleados incluye el salario, el pago de seguro social del patrono y el otros gastos asociados a nómina. Dato provisto por OGP.

² US Bureau of Labor Statistics, Quarterly Census of Employment & Wages. Average annual salary for all employment in Puerto Rico.



El ingreso personal disponible se multiplicó con un estimado del porcentaje de bienes y servicios sujetos al IVU/IVA, y a la base resultante se le aplicó la tasa de 11.5%. De acuerdo a nuestros estimados, sólo un 50% de los bienes y servicios consumidos están sujetos al IVU/IVA. El restante 50% incluye gastos en automóviles, gasolina, y otros bienes sujetos a arbitrios y/o otros tipos de ingresos; no obstante, dada la limitación de información no se pudieron estimar los impactos de dichos impuestos. Por ende, el estimado presentado de ingresos al fisco es conservador, ya que no se incluyó el impacto de estas partidas.

Impactos Adicionales

Adicional a los impactos previos, se estimó el impacto adicional sobre los beneficios por desempleo y beneficios del Programa de Asistencia Nutricional (PAN). Aunque el pago de desempleo proviene de un fondo al cual aportan los empleados y patronos, y los beneficios del PAN son en esencia una subvención federal, los empleados afectados que participen de estos programas ejercerían presión adicional sobre los mismos, y dada su vulnerabilidad en ingresos también tendrían una mayor propensión a emigrar.

Los pagos de desempleo se estimaron utilizando el valor intermedio de pagos de beneficios, que es \$70 semanales.³ Esta cantidad se le aplica a los empleos perdidos, ya sean directos, indirectos, o inducidos. El pago de cupones de alimento (PAN) se estima utilizando el valor de beneficios aplicado a estudiantes, \$112 mensuales.⁴ Dicho estimado generalmente sería mucho mayor, ya que muchos empleados pueden tener familias, lo cual aumentaría el pago de PAN.

También se estima el impacto sobre el empleo en salud. El estimado de empleo afectado en el sector de seguros de salud se desarrolló con datos del Informe Anual 2014. Se utilizó la proporción de ingreso total⁵ a empleados en el sector de seguros de salud⁶. Se le aplicó esta proporción a los \$121 millones que se espera que se vean afectados por la reducción en el presupuesto. Con esto se estimó el posible impacto sobre el empleo en los seguros de salud.

Descripción de los Escenarios

Ambos escenarios asumen una reducción de \$525.7 millones, de los cuales \$151.3 millones estarían relacionados a nómina. Dado que el impacto económico de los escenarios en esta sección se estima con los multiplicadores interindustriales, ambos

³ El Departamento de Trabajo y Recursos Humanos paga entre \$7 y \$133 mensuales para el pago de desempleo.

⁴ Dato adquirido de noticia del Nuevo Día publicada el 16 de junio de 2015, "Estudiantes universitarios pueden beneficiarse del PAN".

⁵ Ingreso neto en primas más otros ingresos reportados por el Informe Anual 2014 de la Oficina del Comisionado de Seguros de PR para la industria de seguros de salud.

⁶ US Bureau of Labor Statistics, Quarterly Census of Employment & Wages.



escenarios presentan los mismos efectos indirectos e inducidos. Las diferencias se observan solo en el empleo directo, donde la reducción es mayor en el escenario de pérdida de empleo, y en la demanda de programas de asistencia social. Los escenarios son:

1. Escenario 1- Se asumió una reducción exclusiva en jornada laboral, sin pérdida de empleos directos. Sin embargo, al igual que en el Escenario 2, también se estima el impacto adicional de una reducción de \$374.4 millones en servicios y otras partidas.
2. Escenario 2- Se asumió que la reducción en nómina contemplaría exclusivamente la pérdida de empleo. Además, se reducirían los demás renglones de gasto en unos \$374.4 millones, lo cual afectaría negativamente el empleo indirecto e inducido.

Estimados de Impacto Económico

Escenario 1

De llevar a cabo una reducción en gasto de \$525.7 millones sin perder empleo, solo reduciendo la jornada, se afectarían 1,714 empleos indirectos y 5,462 inducidos para un total de 7,175 empleos afectados. El salario total afectado es \$368.0 millones; por lo que en ingresos al fisco se podrían perder sería de \$22.4 millones en contribuciones sobre ingresos y \$17.5 millones en recaudos de IVU. En total el Fondo General podría perder cerca de \$39.9 millones.

Indicador	Impacto sobre Empleo			Total
	Directo	Indirecto	Inducido	
Empleo	0	1,714	5,462	7,175
Salario Total	\$173,521,361	\$46,435,892	\$147,996,602	\$367,953,856
Impuesto sobre Ingreso	\$16,500,458	\$1,414,789	\$4,509,098	\$22,424,346
Recaudos de IVU (11.5%)	\$7,502,148	\$2,384,454	\$7,599,531	\$17,486,133

Fuentes: Junta de Planificación, Multiplicadores Interindustriales de PR 2002; BLS Quaterly Census of Employment & Wages; American Community Survey. Estimados Estudios Técnicos, Inc.

En pagos de desempleo desembolsarían \$2.2 millones al mes y \$13.1 millones en 26 semanas. Los beneficios de PAN sumarían \$803,648 al mes, y \$4.8 millones en 26 semanas.

Seguro	Beneficios a Desempleados	
	Un Mes	26 Semanas
Desempleo	\$2,174,871	\$13,059,274
PAN	\$803,648	\$4,821,886
Total	\$2,978,519	\$17,881,159

Fuente: Departamento de Trabajo y Recursos Humanos; ADSEF; Estimados Estudios Técnicos, Inc.



Se verían afectados unos \$829.8 millones del PNB, o 1.2% del PNB del 2015, unos \$304.1 millones⁷ en gastos de consumo personal y \$525.7 millones en gastos de consumo del gobierno.

Impacto sobre PNB		
Indicador	Monto	% de PNB 2015
Consumo Personal	\$304.1	0.5%
Gasto de Consumo de Gobierno	\$525.7	5.7%
PNB	\$829.8	1.2%

Fuentes: Junta de Planificación, Apéndice Estadístico 2016, Tabla 2. Estimados Estudios Técnicos, Inc.

Escenario 2

La pérdida de empleo directo⁸ se estima en 3,460, seguido por 1,714 en empleo indirecto y 5,462 inducidos para un total de 10,636 empleos perdidos. Dichos empleos generan \$368.0 millones en salarios, y están sujetos a contribuciones sobre ingresos de \$22.4 millones. Se estima que pagarían \$17.5 millones en IVU (11.5%). En total, los Ingresos al Fondo General perderían hasta \$39.9 millones en el fiscal 2017 por este recorte.

Impacto sobre Empleo				
Indicador	Directo	Indirecto	Inducido	Total
Empleo*	3,460	1,714	5,462	10,636
Salario Total	\$173,521,361	\$46,435,892	\$147,996,602	\$367,953,856
Impuesto sobre Ingreso	\$16,500,458	\$1,414,789	\$4,509,098	\$22,424,346
Recaudos de IVU (11.5%)	\$7,502,148	\$2,384,454	\$7,599,531	\$17,486,133

Fuentes: Junta de Planificación, Multiplicadores Interindustriales de PR 2002; BLS Quaterly Census of Employment & Wages; American Community Survey. Estimados Estudios Técnicos, Inc.

*El efecto sobre el empleo directo es menor, porque solo \$151.3 millones del recorte contemplado es de nómina

El Impacto sobre los Ingresos al Fondo General podría ser mayor si se contempla la reducción en ingreso de suplidores al gobierno, los cuales están sujetos a contribuciones sobre sus ingresos y sus compras están sujetas al IVU y el B2B. También se debería considerar que, al generar más desempleo en este escenario el estado aumentaría la demanda por programas de seguridad social como la reforma de salud, seguro por desempleo, y asistencia nutricional (PAN), entre otros.

Si se asume un pago por desempleo promedio de (\$70) semanales, el pago mensual en beneficios de desempleo para los empleos perdidos directos, indirectos, e inducidos

⁷ Este estimado proviene de restar la contribución sobre impuesto, Seguro Social, y Medicare del salario total. El pago de seguro social para los empleos directos, indirectos e inducidos perdidos se estimó en unos \$41.4 millones para el escenario 1 y 2.

⁸ La pérdida de empleo por área programática se presenta en el Anejo 1.



sería cerca de \$3.2 millones. De estas personas mantenerse el tiempo máximo de desempleo, el programa tendría que desembolsar \$19.4 millones. En pagos del PAN se desembolsarían más de \$1.2 millón al mes, y \$7.1 millones en un período de 26 semanas.

Beneficios a Desempleados		
Seguro	Un Mes	26 Semanas
Desempleo	\$3,223,699	\$19,357,083
PAN	\$1,191,205	\$7,147,231
Total	\$4,414,904	\$26,504,314

Fuente: Departamento de Trabajo y Recursos Humanos;
ADSEF; Estimados Estudios Técnicos, Inc.

El impacto sobre el PNB se estimó en \$829.8 millones, o 1.2% del PNB en el fiscal 2015. El gasto de consumo personal se podría reducir en unos \$304.1 millones o 0.5% de su valor en el 2015, y el consumo del gobierno tendría una reducción de \$525.7 millones, o 5.7% de su valor en el 2015. El estimado de consumo personal podría estar un poco sobre estimado dado que se asume que el 100% del ingreso se utiliza para consumo. Pero, el estimado no contempla el uso de crédito en el consumo, lo cual es un factor importante en determinar el consumo. Por este lado el estimado puede estar subestimado.

Impacto sobre PNB		
Indicador	Monto	% de PNB 2015
Consumo Personal	\$304.1	0.5%
Gasto de Consumo de Gobierno	\$525.7	5.7%
PNB	\$829.8	1.2%

Fuentes: Junta de Planificación, Apéndice Estadístico 2015, Tabla 2. Estimados Estudios Técnicos, Inc.

Impacto Sobre los Seguros de Salud

Los seguros de salud enfrentan una reducción de \$78 millones a través de la Tarjeta de Salud y ASES. Adicional, dado que el gobierno federal iguala el 55% de los fondos asignados por el estado, ASES pierde \$43 millones de fondos federales. Por ende, la reducción total en ASES es de \$121.0 millones. Esto dejaría unas 86,000 personas sin plan de salud. Esta reducción es igual en cualquiera de los dos escenarios presentados anteriormente.

El siguiente impacto está contemplado parcialmente en los escenarios 1 y 2, ya que los escenarios presentados no contemplan la reducción de los \$43.0 millones en fondos federales. Por lo que el estimado en la siguiente tabla presenta la posible reducción en empleo en el área de seguro. Se perderían 205 empleos en total, de los cuales 132



vienen del recorte de \$78 millones (y se contempla en los escenarios anteriores)⁹ y 73 provienen de la pérdida de \$43.0 millones de fondos federales (no contemplados en escenarios 1 y 2).

Impacto sobre seguros de salud	
Reducción en Mi Salud	Reducción Empleo
\$78.0 millones	132
\$43.0 millones	73
Total	205

Fuente: Oficina del Comisionado de Seguros de Puerto Rico, Informe Anual 2014; Estimado Estudios Técnicos, Inc.

⁹ Estos 132 empleos estarían contemplados en los empleos indirectos de los escenarios 1 y 2.



Conclusiones y recomendaciones

- Para minimizar el impacto económico de una reducción en el gasto del gobierno, se debería considerar reducir la jornada de trabajo en vez de reducir el número de empleados. El impacto económico y social negativo de reducir la plantilla de empleo público es mayor que reducir la jornada.
- La reducción de empleo estimada varía entre 7,175 y 10,636. Bajo ambos escenarios, el PNB se vería afectado en un 1.2% (a valores del 2015). Los Ingresos al Fondo General se reducirían en \$39.9 millones.
- Una reducción de empleo también conlleva un aumento en los pagos del seguro de desempleo y el PAN. Aunque estos pagos no provienen del fondo general, se ejercería mayor presión sobre estos fondos, así como de otros no estimados (ej. la reforma de salud).
- La reducción en empleo podría aumentar la probabilidad de emigrar. El sector privado no puede absorber más reducciones en el empleo público, por lo que muchas familias se verían obligadas a salir de la isla. La emigración poblacional afecta los recaudos del fisco en el corto y mediano plazo, y reduce la disponibilidad de la fuerza laboral a futuro.
- Se asume que los empleados que serían cesanteados son esos que llevan poco tiempo en el gobierno. Por ende, hay una probabilidad mayor que estos empleados sean más jóvenes, por lo cual tendrían una probabilidad mayor de migrar.
- Otro impacto de reducir el presupuesto es la pérdida de seguro de salud para 86,000 personas. Estas personas tendrían una probabilidad mayor de migrar ya que se les haría difícil conseguir los servicios de salud necesarios.



Anejo 1

Pérdida de Empleo por Área Programática

La siguiente tabla presenta la pérdida de empleo que podría ser esperado en el escenario 2. El área de bienestar social sufriría la reducción mayor en empleo, 805. Como se mencionó, este estimado es parte del escenario 2, y asume que la reducción en nómina se refleja totalmente en pérdida de empleo.

Reducción en Empleo Directo	
Área Programática	Reducción en Empleo Directo
Asamblea Legislativa	46
Asuntos Laborales	66
Bienestar Social	805
Cultura	272
Desarrollo Economico	101
Educacion	789
Gerencia	821
Infraestructura	529
Municipio	4
Procuradoria	28
Total	3,460

Fuente: Oficina de Gerencia y Presupuesto, (2016).

