

Copia

DEPARTAMENTO DE HACIENDA
Oficina de Estudios Económicos y Financieros
San Juan, Puerto Rico

3 de junio de 1959
120:FSV

MEMORANDUM

Al : Hon. José R. Noguera
Secretario de Hacienda

De : Felipe S. Viscasillas, Director
Oficina de Estudios Económicos y Financieros

Asunto : Caso Hipotético Sugerido por el Gobernador ("Si el Sr. Ferré fuera el Líder de la Facción Estadista del Estado Libre Asociado de Missisipi".)

Como usted recordará, el viernes 29 de mayo el Gobernador me pidió que explorara cómo resultaría el aplicar a una situación hipotética el tipo de análisis que ha empleado Don Luis A. Ferré para calcular el monto de las contribuciones federales que pagaría Puerto Rico y el de las aportaciones federales que recibiría si fuera estado federado. La situación hipotética en cuestión, si la entiendo correctamente, consiste en que (a) Misisipi fuera un estado libre asociado, cuyas relaciones fiscales con el Gobierno Federal fueran idénticas a las de Puerto Rico actualmente, y (b) que el Sr. Ferré fuera el líder de la facción pro-estadidad en dicho estado. A continuación presento, a manera de repaso, un resumen de los métodos que ha empleado el Sr. Ferré para calcular el monto de las citadas contribuciones y aportaciones federales y un análisis de la aplicación de dichos métodos a las circunstancias hipotéticas mencionadas.

I. Los Métodos del Sr. Ferré

A. Contribución sobre ingresos de individuos

Según explica el Sr. Ferré en el artículo publicado en El Mundo del

15 de septiembre de 1958, su método para calcular la contribución federal sobre ingresos de individuos que pagaría Puerto Rico si fuera estado federado se basa en la premisa de que tal contribución debe guardar, en relación con el ingreso bruto ajustado informado en la totalidad de las planillas radicadas en Puerto Rico, una proporción igual a la que guarda la contribución federal pagada por los residentes de Misisipi con el ingreso bruto ajustado informado en todas las planillas radicadas por éstos.

Esta premisa es razonable y el Sr. Ferré tuvo muy buen sentido al recurrir a un método basado en ella en circunstancias en que no tenía acceso a los datos oficiales. Debe apuntarse, no obstante, que tal método probablemente sobreestimaría el monto de las contribuciones federales que se pagarían en Puerto Rico, ya que en Misisipi, por razón de ser allí más alto el ingreso per cápita, debiera existir una mayor concentración de los ingresos en las categorías medianas y superiores que en Puerto Rico. Desde luego, tal efecto de sobreestimación sería contrario a lo que el Sr. Ferré interesa probar.

A pesar de que el método citado se basa en una premisa correcta, los resultados que de él obtiene el Sr. Ferré resultan totalmente erróneos por aplicarlo en una forma equivocada. La equivocación consiste en que el Sr. Ferré toma la proporción que existe entre la contribución pagada por los residentes de Misisipi (\$97 millones) y el ingreso bruto ajustado declarado en la totalidad de las planillas por éstos radicadas (\$1,059 millones)--proporción que es de 9.19 por ciento--y, en lugar de aplicarlo al total del ingreso bruto ajustado informado en todas las planillas radicadas por los residentes de Puerto Rico (\$282 millones), lo aplica al total de únicamente las planillas tributables radicadas por éstos (\$182 millones). Como resultado de esta equivocación, el Sr. Ferré alcanza la conclusión de

que en Puerto Rico la contribución sobre ingresos de individuos que se pagaría bajo la estadidad sería de \$16.5 millones. (Esta cifra es menor aún que la de la contribución estatal que de hecho se pagó ese año, \$18 millones.)

De haber empleado el Sr. Ferré su método correctamente--es decir, aplicando la proporción de 9.19 por ciento al ingreso bruto ajustado informado en la totalidad de las planillas radicadas en Puerto Rico, \$282 millones--habría obtenido un total de \$25.6 millones. Esta cifra es aproximadamente igual a la que el Sr. Ferré pretende refutar, la informada por los señores Picó y Noguera en su artículo publicado en El Mundo del 20 de agosto de 1958, que fue de \$25 millones. El Sr. Ferré repitió de nuevo la cifra errónea de \$16.5 millones en su artículo publicado en El Mundo del 12 de diciembre de 1958.

B. Contribución sobre ingresos de corporaciones

En su artículo del 15 de septiembre el Sr. Ferré también cita cifras para probar que la contribución sobre ingresos de corporaciones es más alta en Puerto Rico que en el estado de Misisipi. Al efecto, señala el Sr. Ferré que en el año fiscal 1956, las 2,282 corporaciones que rindieron planillas en Misisipi informaron un ingreso neto de \$71 millones y pagaron contribuciones sobre ingresos ascendentes a \$25 millones--es decir, al 35 por ciento de su ingreso neto. En cambio, en Puerto Rico, en el mismo año fiscal, 1,114 corporaciones, con un ingreso neto de \$45.1 millones, pagaron \$12.5 millones de la contribución estatal sobre ingresos, o sea, el 40 por ciento de su ingreso neto.

También se equivoca el Sr. Ferré en este caso. El error aquí consiste en que la información para Puerto Rico comprende a absolutamente todas las corporaciones que están sujetas a la contribución sobre ingresos en Puerto Rico, incluyendo tanto las incorporadas bajo las leyes de Puerto Rico como

bajo las leyes de los estados de la Unión y países extranjeros. En cambio, la cifra que ofrece el Sr. Ferré como correspondiente al estado de Misisipi no cubre necesariamente a todas las corporaciones que hacen negocios en dicho estado. Como señala la publicación Statistics of Income for 1950, Part II (U. S. Treasury Department, Internal Revenue Service, Washington, D. C.), página 241, llamada Num. 2:

"Returns filed in a State may not be a complete coverage of all corporations whose principal place of business is located therein. Conversely, a tabulation for a given State may include data from returns of corporations having their principal place of business in another State. A corporation may file an income tax return either in the internal revenue district in which it has its principal place of business or in the internal revenue district in which it has its principal office of agency."

Hay razones para pensar que las cifras que ofrece el Sr. Ferré en cuanto a la contribución sobre ingresos de corporaciones en Misisipi excluyen el grueso de las corporaciones mayores entre las que hacen negocios en dicho estado. En primer término es difícil concebir que el ingreso promedio de las corporaciones con ingreso neto en Misisipi sea más alto que el de las de Puerto Rico. Siendo Misisipi un estado mucho más rico que Puerto Rico, la situación debiera ser a la inversa. En segundo término, es probable que por ser Misisipi el estado más pobre de la Unión buena parte de las corporaciones grandes que funcionan en el estado (empresas fabriles, cadenas de tiendas, compañías de seguros, empresas de transportes y utilidades públicas) sean empresas de otros estados que informen sus ingresos desde aquéllos.

C. Aportaciones federales

El Sr. Ferré ha variado sustancialmente el método que emplea para calcular el monto de las aportaciones federales que recibiría Puerto Rico

bajo la estadidad a lo largo de los diversos artículos que sobre los aspectos económicos de la estadidad ha publicado en el último año. No obstante la cifra del monto total de estas aportaciones se ha mantenido aproximadamente al mismo nivel, \$136 millones.

En su artículo del 15 de mayo de 1958 el método consistió sencillamente en multiplicar las aportaciones per cápita recibidas por el estado con las aportaciones per cápita más altas en el año fiscal 1956, Nevada, por el número de habitantes en Puerto Rico, para obtener un resultado de \$136 millones. Más tarde, en su artículo del 16 de septiembre de 1958, el Sr. Ferré señaló que, "... En 1956, el estado de Oklahoma, cuatro veces más rico que Puerto Rico, pero con igual población aproximadamente, recibió ayuda federal para asistencia pública por \$51.4 millones... Habiendo recibido asistencia pública en Oklahoma 135,087 personas, o sea, aproximadamente la mitad de las personas que la recibieron en Puerto Rico, donde ascendieron los ayudados a 267,000, hay que suponer que la ayuda federal para asistencia pública en Puerto Rico pudo haber llegado al doble de lo que recibió Oklahoma, o sea, \$102.8 millones." Añadiendo a esta suma los \$27.8 millones que, según el Sr. Ferré, habríamos recibido por otros conceptos, obtenemos un total de \$136 millones. (Las aportaciones federales por "otros conceptos" de hecho montaron en el año fiscal 1955 a \$13.7 millones. No he podido averiguar de dónde sacó el Sr. Ferré esta otra cifra.)

En su artículo del viernes 12 de diciembre de 1958 el Sr. Ferré ofrece un nuevo método para computar la ayuda federal que recibiría Puerto Rico por concepto de los dos programas más importantes de ayuda directa, presumiendo aparentemente que lo correspondiente a otros programas queda igual. Según este método, Puerto Rico recibiría aproximadamente \$100 millones en

aportaciones federales si adoptara un programa de ayuda directa que diera, en promedio, \$42 mensuales a 200 mil ancianos y \$26 mensuales a 100 mil niños. Con un programa de esta naturaleza, bajo las enmiendas a la Ley Federal de Seguridad Social, el Gobierno Federal aportaría \$76.8 millones para ayuda directa a ancianos y \$24 millones para niños dependientes. La aportación estatal para dichos programas habría sido de unos \$32 millones.

Los cálculos esbozados en este último artículo adolecen de dos errores. Un error estriba en que el Sr. Ferré propone la concesión de ayuda directa a 200 mil ancianos. Según la Ley Federal, para ser elegible para esta ayuda, una persona tiene que ser mayor de 65 años, pero en Puerto Rico el número de personas mayores de esa edad no llegaba a 115 mil en 1 de julio de 1958.

El otro error consiste en que el Sr. Ferré propone dar una ayuda mensual promedio de \$26 a 100 mil niños dependientes. En Puerto Rico, en el año fiscal 1958 hubo 153 mil niños de Puerto Rico que recibieron una ayuda promedio de \$14. La propuesta del Sr. Ferré tiene poco sentido en vista de que le quitaría la ayuda a más de una tercera parte de los que ahora la reciben, aunque los que quedarían recibirían en promedio casi el doble de lo que hoy reciben.

Debe apuntarse, sin embargo, que este último método ideado por el Sr. Ferré tiene la ventaja de basarse en una situación que se refiere totalmente a Puerto Rico y no recurre a comparaciones con otras jurisdicciones.

II. El Método del Sr. Ferré en la Situación Hipotética que Sugiere el Gobernador

Si entiendo correctamente la sugestión del Gobernador, lo que él tiene en mente es que se calculen las contribuciones que habría pagado y aportaciones que habría recibido el estado de Misisipi de ser estado libre asociado, aplicando el mismo razonamiento que ha empleado el Sr. Ferré para obtener dicha

cifra en el caso de Puerto Rico.

A. El cálculo de las contribuciones federales

En aquellos casos en que el método del señor Ferré envuelve comparaciones entre el Estado Libre Asociado de Puerto Rico con el estado federado de Misisipi, creemos que lo que corresponde hacer en nuestras especulaciones hipotéticas es comparar el "Estado Libre Asociado de Misisipi" con el estado federado de Arkansas, que es el estado más pobre de la Unión después de Misisipi. En el año fiscal 1956, el más reciente para el que tenemos información, la relación entre la contribución declarada (\$133.3 millones) y el ingreso bruto ajustado declarado (\$1,418 millones) por los residentes del estado de Arkansas fué de 9.4 por ciento. En el mismo año el ingreso bruto informado en la totalidad de las planillas de individuos radicadas por los residentes de Misisipi alcanzó a \$1,351 millones. Si aplicamos la proporción de Arkansas, 9.4 por ciento, a la cifra de ingreso bruto ajustado para Misisipi, obtenemos la suma de 127.0 millones. De hecho, la obligación declarada por los residentes de Misisipi el citado año alcanzó a \$97 millones. Esto pone de manifiesto que el método del señor Ferré, cuando se aplica correctamente, no ofrece los resultados que él le atribuye.

Por otro lado, si se aplica al ingreso bruto ajustado de Misisipi en dicho año la proporción en contribuciones pagadas e ingreso bruto ajustado correspondiente a Puerto Rico, 5.9 por ciento, se obtiene una cifra de \$79.7 millones. Es decir, siguiendo la línea de razonamiento del señor Ferré, si Misisipi en dicho año hubiera sido un estado libre asociado como Puerto Rico y hubiera tenido un sistema contributivo como el nuestro, sus residentes habrían pagado \$79.7 millones en contribuciones sobre ingresos de individuos (al Gobierno de su propio estado), mientras que en la realidad, siendo estado federado pagaron \$97 millones por concepto de estas contribuciones (pero al Gobierno Federal).

Si el señor Ferré hubiera sido el líder de la facción estadidófila del

Estado Libre Asociado de Misisipi en dicho año, habría hecho un papel poco airoso en probar las ventajas contributivas del status que proponía.

B. Las aportaciones federales

En su artículo del 16 de septiembre de 1958 el señor Ferre emplea para calcular el monto de las aportaciones por concepto del programa de ayuda directa a niños desamparados y ancianos un método que se presta muy bien para comparaciones con otras jurisdicciones y para el tipo de análisis que sugiera el Gobernador. Parodiando el razonamiento empleado al efecto por el señor Ferré en dicho artículo, el que ya he citado anteriormente, podría argumentarse lo siguiente:

"En 1956 el estado de Oklahoma, dos veces más rico que el de Misisipi pero con igual población, aproximadamente (2.3 millones Oklahoma contra 2.2 millones Misisipi), recibió ayuda federal para asistencia pública por \$51.4 millones... Habiendo recibido la asistencia pública en Oklahoma 135,087 personas, o sea, aproximadamente el 82 por ciento de las personas que la recibieron en Misisipi, donde los ayudados ascendieron a 110,945, hay que suponer que la ayuda federal para asistencia pública en Misisipi pudo haber llegado al 82 por ciento de lo que recibió Oklahoma, o sea, \$41.9 millones."

El hecho es que el estado de Misisipi en el año fiscal 1956 sólo recibió aportaciones federales para los dos programas citados por la suma de únicamente \$24.7 millones.

Sin embargo, no creo que el hacer referencia a este método sirva bien los propósitos del Gobernador. Como ya he indicado, posteriormente, en su artículo del 12 de diciembre de 1958, el señor Ferré adoptó un nuevo método para calcular el monto de las aportaciones federales a los programas de ayuda directa a ancianos y niños desamparados que recibirá Puerto Rico bajo la

EstadidadbreEste nuevo método no se basa en comparaciones con otras jurisdicciones y por lo tanto, no se presta al tipo de análisis que sugiere el Gobernador.

Deseo aprovechar esta oportunidad para indicar que este método empleado por el señor Ferré en su artículo del 12 de diciembre, a pesar de las fallas que le señalamos, no carece totalmente de mérito. Es posible diseñar un programa de ayuda directa a ancianos y niños desamparados siguiendo las líneas generales del programa del señor Ferré que esté a tono con las realidades demográficas y socio-económicas de Puerto Rico y que produzca aportaciones federales anuales de unos \$100 millones. Por ejemplo, estos objetivos podrían alcanzarse mediante un programa que ofreciera una ayuda mensual promedio de \$32.66 a 200 mil niños y de \$45.66 a 100 mil ancianos. (Esta cifra pudieran variarse dentro de ciertos límites sin afectar significativamente nuestra conclusión.) Tal programa requeriría una aportación estatal de unos \$34 millones anuales.

Ahora bien, lo que sí puede argumentarse contra el programa de ayuda a ancianos y niños desamparados que propone el señor Ferré es que sería sumamente difícil de financiar. Bajo la estadidad los ingresos del Gobierno Estatal serían sumamente limitados en comparación con la situación actual, aún suponiendo que el pago de contribuciones federales fuera compensado totalmente por el incremento en las aportaciones federales e ignorado el impacto adverso que tendría sobre la actividad económica estatal el cese del programa de exención contributiva industrial y la vigencia en Puerto Rico del salario mínimo federal. El Gobierno Estatal se vería obligado a abandonar casi totalmente al Gobierno Federal dos de sus más productivas fuentes de recursos, las contribuciones sobre ingresos de individuos y corporaciones y el arbitrio sobre bebidas alcohólicas. Se vería también obligado a compartir con dicho Gobierno otras de sus principales fuentes de ingresos hoy día, los arbitrios sobre cigarrillos,

gasolina, automóviles y efectos eléctricos. Además, el Gobierno Estatal perdería totalmente los ingresos que hoy recibe por concepto de aranceles de aduana y de arbitrios federales sobre embarques.

Ciertamente, al entrar a regir las contribuciones federales en Puerto Rico el Gobierno Estatal podría recurrir a imponer nuevas contribuciones para resarcirse, aunque fuera parcialmente, de la mena que de otro modo se produciría en sus ingresos. Pero, a juzgar por la experiencia de los estados federados, el producto de estas nuevas contribuciones tendría necesariamente que ser limitado porque las mismas se impondrían en adición a las ya de por sí pesadas contribuciones federales.

A esto hay que añadir que un programa como el que he esbozado absorbería una proporción sumamente elevada de los ingresos gubernamentales. Dicho programa habría requerido en el año fiscal 1958 una aportación anual estatal de \$34 millones, o sea, más de seis veces la suma que de hecho se asignó para tal propósito bajo el status vigente, \$5.6 millones. Visto de otro modo, la aportación estatal al programa esbozado habría sido igual al 20 por ciento de los gastos de funcionamiento del Fondo General bajo el presente status en el año fiscal 1958, cuando lo que de hecho se dedicó a este propósito montó a sólo el 3.3 por ciento de dichos gastos.

Para costear un programa así habría sido necesario recortar las asignaciones para otros servicios básicos que presta el Gobierno y para los que no se recibe ayuda federal del todo o en medida significativa. Entre estos servicios se cuentan los relacionados con la educación, desarrollo industrial y comercial, fomento cooperativo, parques y recreo, la construcción de obras públicas (aparte de carreteras y hospitales), orden público, administración de la justicia, administración general y otras funciones importantes.

Conviene apuntar que en los Estados Unidos aún en los cuatro estados más

pobres de la Unión--Misisipi, Arkansas, Carolina del Sur y Carolina del Norte--
las aportaciones federales a los gobiernos estatales y municipales alcanzaron a
sólo el 14 por ciento del gasto total de dichos gobiernos en el año fiscal 1957.

ab/ac

Aportaciones Estatales y Federales que Requeriría un Posible Programa de Ayuda Directa
a Niños Desamparados y Ancianos en Puerto Rico, Bajo la Estadidad

Segmentos de Aportación	Aportación Per Cápita Mensual			Aportación Total Anual (en millones)		
	Estatal	Federal	Conjunta	Estatal	Federal	Conjunta
I. Ayuda a 200,000 niños desamparados						
Primeras \$17 de aportación per cápita conjunta mensual	\$3.00	\$14.00	\$17.00	\$7.20	\$33.60	\$40.80
Remanente	5.48	10.18	15.66	13.15	24.43	37.58
Total	\$8.48	\$24.18	\$32.66	\$20.35	\$58.03	\$78.38
II. Ayuda a 100,000 ancianos desamparados						
Primeros \$30 de aportación per cápita conjunta mensual	\$6.00	\$24.00	\$30.00	\$7.20	\$28.80	\$36.00
Remanente	5.48	10.18	15.66	6.57	12.21	18.78
Total	\$11.48	\$34.18	\$45.66	\$13.77	\$41.21	\$54.78
III. Total para ambos programas				\$33.82	\$92.24	\$133.16