

**ANÁLISIS DE INCENTIVOS CONTRIBUTIVOS POTENCIALES
PARA INCREMENTAR LAS DONACIONES BENÉFICAS EN
PUERTO RICO**

Fundación Flamboyán

Kinesis

Jaime Martí

Centro para la Nueva Economía

Resumen Ejecutivo

En Puerto Rico, las organizaciones sin fines de lucro proveen una variedad de beneficios públicos. Este sector se fortalecería si se mejoran los incentivos para las donaciones benéficas privadas. Este estudio analiza varias opciones para estimular las donaciones a organizaciones sin fines de lucro a través de mejores incentivos contributivos. Proyectamos el impacto de las reformas propuestas para modificar la deducción de impuestos en Puerto Rico sobre las donaciones benéficas y los ingresos del gobierno. Basado en nuestra evaluación de la literatura económica sobre como los individuos responden a los incentivos para donar, encontramos que aumentar la deducción máxima permitida por la donación, puede inducir un aumento en las donaciones por una cantidad mayor que el ingreso dejado de recibir por el Departamento de Hacienda. Por consiguiente, aumentar el límite máximo puede ser una manera costo-efectiva para que los contribuyentes paguen por los servicios adicionales que proveen las organizaciones benéficas en vez de aumentar las donaciones directas por parte del gobierno. Las reformas que modifican o eliminan las cantidades mínimas en las donaciones, aumentarían en menor cantidad las donaciones que la disminución de ingresos al erario, pero simplificarían la radicación de impuestos y podrían incentivar una participación más amplia en las donaciones a organizaciones sin fines de lucro que lo proyectado en este estudio.

Puerto Rico permite deducir toda la cantidad donada a organizaciones sin fines de lucro a las personas que optan por detallar las deducciones, sólo si éstas exceden el 3 por ciento del ingreso bruto ajustado (IBA). Como alternativa, se les permite deducir el 33 por ciento de todas las donaciones. Aquellos que donen un 4.5% de su IBA o menos, estarán en una mejor posición si reclaman la deducción sobre un tercio de todas sus contribuciones, mientras que aquellos que donen más de un 4.5% por ciento de su IBA obtienen un beneficio contributivo mayor si deducen el 100 por ciento de las contribuciones sobre el 3 por ciento de su IBA. En ambos casos la deducción máxima permitida no puede exceder el 15 por ciento del IBA.

La cantidad de contribuyentes en Puerto Rico que reclaman deducciones detalladas es pequeña, comparada con los Estados Unidos. Esto es en parte el resultado de los incentivos limitados, pero también puede ser un reflejo de diferencias sociales y culturales. Menos del 10 por ciento de los contribuyentes que optan por deducciones detalladas en Puerto Rico reclaman deducciones a organizaciones sin fines de lucro, aunque el promedio de las deducciones de aquellos que las reclaman es bastante alto. En comparación, en los Estados Unidos, donde se permite una deducción completa hasta el 50 por ciento del IBA para aquellos que detallan deducciones, más del 90 por ciento de los contribuyentes detallan deducciones por donaciones a entidades sin fines de lucro.

Estudios por economistas especializados en aportaciones benéficas apoyan la hipótesis de que las políticas que subsidian donaciones inducen un aumento en las donaciones. Proveer una deducción sobre los impuestos reduce efectivamente el precio de la donación. Por ejemplo, el costo al contribuyente que tributa a la tasa marginal de 33 por ciento, es de sólo 67 centavos por cada dólar adicional que dona a una entidad benéfica.

Algunos estudios encuentran que la elasticidad de precio del donante—especialmente para los donantes de ingresos altos—es tan alta que las donaciones adicionales inducidas por el subsidio superan la pérdida de ingreso para el gobierno. Esto hace que el subsidio sea “eficiente al erario” ya que le cuesta menos al gobierno incentivar contribuciones privadas a través de una deducción sobre ingresos que lo que le costaría dar la misma cantidad a una organización benéfica a través de una donación directa.

Aún si costara un poco más proveer los subsidios a las donaciones que la cantidad que logran recaudar las entidades con este estímulo, existen razones para promover las donaciones privadas. Estas incluyen el fomentar el voluntarismo y promover el compromiso comunitario; al igual que otros beneficios que emanan de los subsidios a las organizaciones sin fines de lucro. A la misma vez, permiten que los donantes individuales tengan la opción de decidir cómo se invierte parte del dinero de los contribuyentes.

Proyectamos cuatro opciones para aumentar las donaciones benéficas en Puerto Rico. Todos los cambios se darían sólo a los contribuyentes que detallan deducciones:

1. Aumentar la donación máxima permitida para donaciones caritativas del 15 por ciento del IBA a 50 por ciento.
2. Permitir una deducción completa para todas las donaciones en exceso del 1 por ciento del IBA y eliminar la deducción parcial de 1/3 parte para contribuciones menores del mínimo de 1 por ciento del IBA.
3. Combinar las opciones 1 y 2. Reducir el mínimo requerido y aumentar el máximo permitido.
4. Permitir una deducción completa para todas las donaciones hasta un máximo de 50 por ciento del IBA (igual que la ley en Estados Unidos).

Además, para evaluar la eficiencia de la ley actual en Puerto Rico, proyectamos los efectos sobre las donaciones a organizaciones sin fines de lucro y el costo al Estado al eliminar las deducciones sobre dichas donaciones completamente. En todas las simulaciones, utilizamos lo que consideramos ser el mejor estimado de los efectos de cambiar la ley, basados en la literatura económica existente, aunque reconocemos que los efectos pueden ser mayores o menores.

La Tabla 1 resume los resultados de estas simulaciones. Estimamos que la deducción actual en Puerto Rico aumenta las donaciones por aproximadamente \$15 millones a un costo aproximadamente igual para Hacienda (\$15.2 millones). El aumentar el máximo permitido en las deducciones podría costar unos \$5.3 millones adicionales pero podría aumentar las donaciones por \$7.0 millones—un aumento de sobre \$1.30 en donaciones por cada dólar de ingreso del Estado sacrificado. Aumentar el máximo permitido es relativamente eficiente porque provee un incentivo para que donen más los individuos que donan grandes cantidades. En comparación, la ley actual provee un reembolso significativo por las donaciones hasta el 15 por ciento de IBA, pero no incentiva donaciones adicionales. Al bajar la cantidad mínima al 1 por ciento del IBA y reteniendo el máximo de 15 por ciento cuesta más (\$6.4 millones) que lo que se recibiría por el aumento en las donaciones (\$5.3 millones) porque se proveen reembolsos por donaciones entre el 1 y el 3 por ciento del IBA para las personas que ya aportan más que el mínimo de 3 por ciento.

El proveer deducciones como lo hacen en los Estados Unidos tendría el mayor impacto en las contribuciones a organizaciones sin fines de lucro, pero esta también es la opción de mayor costo al erario (\$12.1 millones). Esto mejoraría la eficiencia del subsidio pero las diferencias en la eficiencia de cada una de las opciones no es muy grande y la pérdida al erario podría ser mayor. De todos modos, Puerto Rico podría querer alentar una expansión moderada a su sector sin fines de lucro. Al simplificar el cálculo para las deducciones, eliminar el requisito mínimo de donaciones y de las deducciones parciales; y aumentar el máximo permitido en las deducciones, se puede lograr incentivar más participación y proveer una mayor cantidad de beneficios netos que lo que estos cálculos pueden sugerir.

Además de cambiar el sistema de incentivos en la estructura de las deducciones, hay otros cambios en las regulaciones a las entidades sin fines de lucro que deben hacerse. En específico, muchas personas relacionadas al campo de las donaciones benéficas en Puerto Rico expresaron que es deseable atar cualquier expansión de las deducciones contributivas con medidas para requerir que las organizaciones sin fines de lucro demuestren resultados y respondan por el uso que le dan a estas donaciones. Una opción puede ser exigir que se registren con el Servicio de Rentas Internas federal ("IRS" por sus siglas en inglés) como una organización 501 (c)(3) como una condición para que los donantes puedan recibir deducción alguna en la planilla de contribución sobre ingreso o por las deducciones más avanzadas sugeridas en estas opciones. Esto puede ser un importante primer paso hacia mayor transparencia y uso efectivo de las donaciones. Además, ayuda a asegurar que el ingreso que no llega al erario como resultado de implantar estas opciones iría directamente para financiar las actividades que el subsidio quiere promover.

Tabla 1: Resumen del Efecto de las Opciones

Opciones	Donaciones Benéficas \$ (Millones)	Costo al Estado \$ (Millones)
Ninguna Deducción	\$88.3	----
Ley Actual en Puerto Rico	\$103.4	-\$15.2
Cambio en Donaciones e Ingreso del Estado comparado con ninguna deducción	+ \$15.1	-\$15.2
Aumentar la Cantidad Máxima permitida a deducir	\$110.4	-\$20.5
Cambio en Donaciones e Ingreso del Estado comparado con la ley actual	+\$7.0	-\$5.3
Deducción del 100 por ciento de las contribuciones > 1 % IBA hasta 15% IBA	\$108.7	-\$21.6
Cambio en Donaciones e Ingreso del Estado comparado con la ley actual	+\$5.3	-\$6.4
Deducción del 100% de las contribuciones mayores del 1 % del IBA	\$115.8	\$25.8
Cambio en Donaciones e Ingreso del Estado comparado con la ley actual	+\$12.3	-\$10.6
Adoptar un sistema similar a los Estados Unidos para contribuciones benéficas	\$116.8	-\$27.3
Cambio en Donaciones e Ingreso del Estado comparado con la ley actual	+\$13.4	-\$12.1

Este resumen ejecutivo es parte de un Informe preparado por el *Urban Institute* en colaboración con el Centro para la Nueva Economía y comisionado por la Fundación Flamboyán, Kinesis, y Jaime Martí.