

RENDICIÓN DE CUENTAS 2015 Y AJUSTE FISCAL

Ec. Carlos Sténeri, Gustavo Michelin y Horacio Bafico, junio 2016

El gobierno presentó en la Rendición de Cuentas correspondiente al año 2015 un ajuste fiscal tendiente a recomponer las cuentas públicas. Lejos de disminuir, tal cual estaba previsto en el Presupuesto presentado el año pasado, el déficit continuó aumentando y el dato a abril de 2016 lo ubica en el 4,0% del PIB, guarismo que trepa al 4,3% si se excluye la ganancia puntual de Ancap por el pago adelantado de la deuda con Pdevesa.

No sólo se trata de un nivel muy elevado, sino que el presente es el tercer ejercicio que muestra un desequilibrio de las cuentas públicas superior al 3,5% del PIB. Tal trayectoria es insostenible, lo que justifica los correctivos propuestos por el Poder Ejecutivo.

El ajuste propuesto apunta a mejorar en un punto del PIB el resultado fiscal del próximo año, manteniendo el objetivo de llegar a un déficit del 2,5% hacia el año 2019. Las medidas anunciadas son básicamente de carácter tributario (aumento de impuestos) y en menor medida se apunta a una mejora del resultado de las Empresa Públicas. En cuanto al gasto de la Administración Central, los anuncios apuntan a un gradual descenso de la plantilla de funcionarios, al no reponer totalmente aquellos que se dan de baja. Se establece el criterio que por cada tres funcionarios que dejan el sector público, ingresen dos.

CONTEXTO. Antes de ingresar al análisis detallado de las medidas propuestas y sus impactos, vale la pena recordar la lógica político-económica de las finanzas públicas de las administraciones que vienen gobernando al país desde el año 2005, lo que ayuda a su vez a entender las medidas propuestas.

Hay un objetivo político muy claro de aumentar los recursos destinados a distintas áreas sociales tales como la educación, la salud, la pobreza y la seguridad, en aras de mejorar la distribución del ingreso. Este objetivo político debe compatibilizarse a su vez a otro objetivo de carácter económico, que apuntaba en primera instancia a recuperar el grado de inversión, y una vez alcanzado, mantenerlo.

Esta conjunción de objetivos políticos y económicos sólo se puede alcanzar en la medida que la recaudación acompase al crecimiento del gasto, sin deteriorar el resultado fiscal. Hasta el primer trimestre del año 2014 eso fue lo que aconteció. Las dos gráficas siguientes muestran que en términos del PIB hasta el año 2014 aumentó la recaudación y, como contrapartida el déficit del consolidado Gobierno Central-BPS fluctuó en un rango entre 0,5% del PIB y 1,5% del PIB.

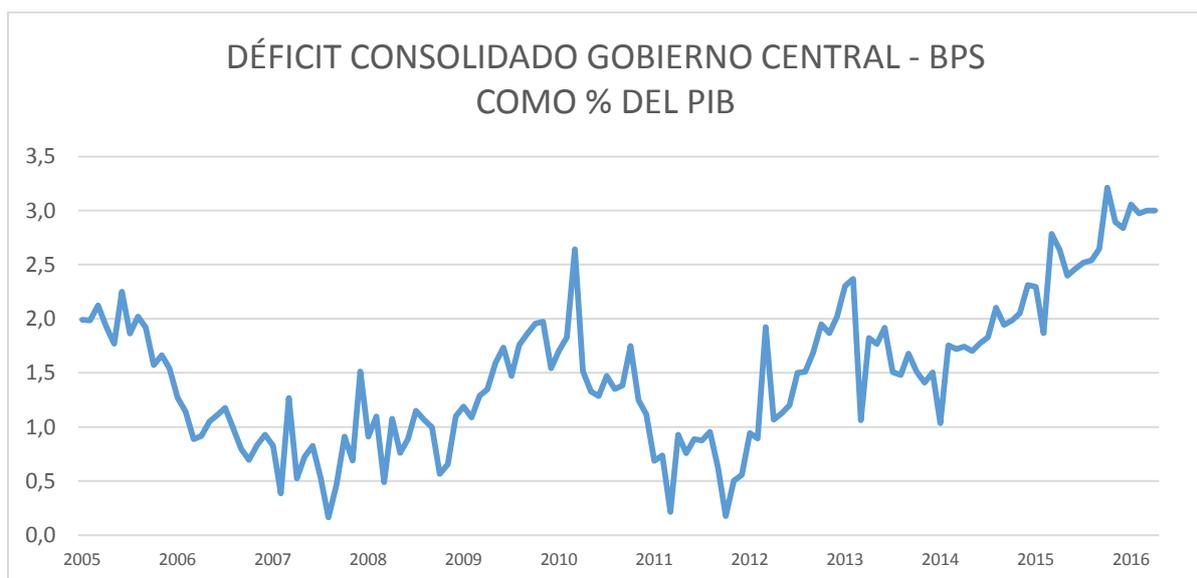
Desequilibrios de esa magnitud son perfectamente sostenibles. De hecho, a lo largo del período el ratio deuda/PIB se redujo, lo que permitió recuperar el grado de inversión y mejorar la calificación.

Es bueno aclarar que los indicadores de solvencia mencionados son muy sensibles a la trayectoria del PIB, y un freno o descenso de éste, inmediatamente los deteriora. Ello es lo que aconteció a partir del año 2014 cuando se frenó el PIB y cayó la recaudación, lo que, ante un gasto creciente, elevó el déficit a los niveles actuales. Este cambio de tendencia coincide con el ingreso de la economía uruguaya a una nueva fase del ciclo económico. Quedó atrás el

favorable ciclo de elevados precios de los commodities y la economía tiende a un estancamiento con síntomas recesivos.



Fuente: en base a datos del MEF



Fuente: en base a datos del MEF

Esta situación hace peligrar la calificación de riesgo. Las principales agencias, Standard & Poors y Moody's modificaron en las últimas semanas la perspectiva de la deuda uruguaya de estable a negativa. Es un fuerte llamado de atención, ya que de no tomar medidas que reviertan la situación, bajará la calificación.

EL AJUSTE. En este marco, y dada la restricción política del gobierno, el ajuste propuesto pasa por un aumento de la carga tributaria.

El primer aspecto a destacar de los cambios anunciados es la modificación del escenario macroeconómico base. En la elaboración del Presupuesto se proyectó un crecimiento acumulado del 14,6% para el período 2015-19, que se redujo al 7,7%.

Este guarismo, que luce más sensato que el original, puede seguir siendo optimista. La situación regional sigue siendo muy complicada, difícilmente Brasil vuelva a exhibir tasas positivas de crecimiento hasta el año 2018 y en Argentina la recuperación está demorando más de lo esperado.

A esto hay que agregar el resultado del referéndum en el Reino Unido que determinó su abandono de la Unión Europea. Las implicancias de esto son inciertas. Si se lo lee como un rechazo a la globalización, el mundo puede ingresar en un mayor proteccionismo, con los innegables deterioros de bienestar a nivel global.

En todo caso es un momento de incertidumbre, lo que desalienta los proyectos de inversión y resta dinamismo futuro a la economía mundial.

Las medidas propuestas se presentan en el siguiente cuadro.

INGRESOS		GASTOS	
IVA reducción 2 puntos débito (pérdida recaudación)		Reforma Caja Militar	
IRPF Cat II/IASS aumento de tasas y disminución de deducciones		Gastos Administración Central	
IRPF Cat I alineación de alícuotas		Gastos Gestionables Empresas Públicas	
resultados pendientes a distribuir		Gastos de distribución de Ancap	
distribución de utilidades			
IRAE sueldos fictos patronales			
pérdidas fiscales ejercicios anteriores			
Total Ingresos (US\$ millones)	335	Total gastos (US\$ millones)	125
TOTAL AJUSTE (US\$ millones)	460		

Fuente: Mensaje Rendición de Cuentas 2015

De acuerdo a las proyecciones realizadas por el gobierno, a raíz de estas modificaciones el peso de la recaudación tributaria pasaría del 16,6% del PIB en 2015 al 17,5% en 2019. Por su parte, los gastos consolidados caerían del 26,4% en 2015 al 26,1% en 2019.

Del lado de los ingresos, el grueso de los cambios propuestos recae sobre la tributación a la renta, en sus distintas manifestaciones. Se incrementan las tasas del IRPF e IASS, al tiempo que se limitan las deducciones.

Estas modificaciones, en el contexto actual por el que atraviesa la economía uruguaya impactarán en el gasto. Si bien no se tocan las tasas de quienes ganan hasta \$ 50.000, se les afectan las deducciones, por lo que, quienes estén más cerca del límite superior, terminarán pagando una tasa neta superior. Además, hay que tener presente que en este tramo, al que pertenece la gran mayoría de los trabajadores, es donde más se siente el deterioro del mercado laboral. Ya sea por cantidad (menor empleo) o por precio (salario real no crece o cae levemente), la base imponible difícilmente aumente. Lo mismo cabe decir sobre el poder de compra, lo que impacta sobre el IVA.

En los tramos de ingresos mayores es probable que aumente la base imponible, ya que se trata de trabajadores con otra calificación, con mayores armas para defender sus puestos e ingresos. En todo caso, en los tramos mayores puede desalentar el trabajo, ya que los ingresos marginales que se puedan obtener estarán muy fuertemente gravados.

En todo caso esos mayores impuestos que se paguen afectarán el gasto. Hay que tener presente que si bien este tramo de consumidores es el que tiene la menor propensión al gasto, ya que tienen capacidad de ahorro, son también quienes consumen los productos cuyo valor unitario es mayor (automóviles) y que más inciden en la recaudación del IVA.

EMPRESAS. Las restantes modificaciones afectan básicamente al sector empresarial. Se modifica el criterio de distribución de utilidades, y todas aquellas que no lo hayan sido, pero no se hayan invertido en los últimos tres años serán gravadas. Este es un cambio importante, como también lo es la reducción del 100% al 50% de las pérdidas fiscales de ejercicios anteriores y la eliminación de la deducción de los sueldos fictos patronales.

Todas estas medidas incrementan la carga tributaria, y por ende disminuyen la rentabilidad empresarial. Es importante contextualizar estas modificaciones en el contexto actual, en el que la economía está estancada, con bajas perspectivas de crecimiento. Las expectativas empresariales no son favorables y el valor de los activos en el país es alto medido en dólares, todo lo cual desalienta la inversión, a diferencia de lo que acontecía diez años atrás.

Por el lado del gasto las principales medidas apuntan a mejorar el resultado de las EPPP (proceso que se inició en 2015). Se anuncia una reforma de la Caja Militar, que se presentará en los próximos meses, la que apunta a disminuir las abultadas transferencias anuales que realiza el Tesoro, del orden de los US\$ 400 millones anuales.

Pero el corazón del gasto no se toca, o en todo caso son ajustes leves. Se posponen algunas partidas del año 2017 al 2018, pero no se eliminan. Y en cuanto al número de funcionarios, tal vez el anuncio más importante, se propone cubrir dos de cada tres vacantes que se generen.

Estos anuncios a su vez hay que enmarcarlos en el actual Presupuesto, que rige para el período 2016-2017 en un contexto económico internacional incierto.

Dada la coyuntura internacional actual, las proyecciones de crecimiento para el presente y próximo año (0,5% y 1% respectivamente) lucen optimistas, sobre todo por el impacto que está teniendo sobre los consumidores el deterioro del mercado laboral, la suba del tipo de cambio y el impacto del ajuste propuesto. El contexto internacional tampoco luce favorable.

Estas dificultades son las que sustentan el cambio en la perspectiva de la nota de la deuda uruguaya. Los distintos indicadores de solvencia se han deteriorado en los dos últimos años, aumentando la deuda del Gobierno Central en 6% del PIB hasta el 50%. Esta trayectoria es insostenible y el ajuste propuesto y las eventuales medidas futuras apuntan a frenarla.

A su vez, cabe preguntarse cómo será la Rendición de Cuentas del próximo año, en la que se deberá presentar el Presupuesto para el período 2018-2020. ¿Se congelará el gasto o seguirá aumentando?

El actual Presupuesto es muy original, ya que en un marco de incertidumbre como el reinante en 2015 se lo proyectó por dos años a la espera de un cambio favorable. Ese cambio no parece vaya a producirse, por lo que la próxima Rendición de Cuentas pasa a ser una instancia crucial para el futuro de la economía uruguaya.

CONCLUSIÓN. Parece muy difícil que las medidas anunciadas permitan abatir el déficit en un punto como pretende el gobierno, ya que difícilmente la recaudación crezca al ritmo previsto, dado el estancamiento económico. Por consiguiente, las medidas anunciadas resultan insuficientes para frenar la suba del endeudamiento bruto del Gobierno Central, que ronda ya el 57% del PIB. Esto implica a la larga perder el grado de inversión.

En tal sentido aumentan las probabilidades de que se profundicen las medidas de ajuste. Dada la decisión política de no afectar el gasto y afectar lo menos posible la distribución del ingreso, la profundización del ajuste vendría por el lado de las EEPP a través de un aumento de las tarifas y el aumento de la imposición al capital y las empresas.