

LA CUESTION FISCAL EN LA ERA PROGRESISTA

Gabriela Cultelli y Héctor Tajam

(Publicado en Mate Amargo, julio 2017)



La cuestión fiscal actual, a nuestro criterio, debe ser vista a la luz del significado primordial que para el Programa del Frente Amplio tiene el Presupuesto Nacional en sus dos componentes: el gasto público y su financiamiento. En segundo lugar, pero no menos importante porque puede condicionar aquellos objetivos, la situación económica nacional, regional y mundial.

El gasto público tuvo una expansión extraordinaria en los últimos 12 años, en concordancia con los objetivos sociales y económicos definidos en el programa frenteamplista. Pero sobre todo cambió su estructura, y creció donde debía crecer, en el Gasto Público Social (GPS). El GPS más que se duplicó en esos años (111%), mientras el PBI crecía 58%. Gasto social que explicó más del 80% del gasto público total (65% en 2004). ¡Qué importante ha sido el gasto público para dar lugar a las políticas sociales que enfrentaron desde 2004 los grados de desigualdad, discriminación y exclusión del pueblo uruguayo! Recordemos que en 2004 un 4,5% del PBI se destinaba al pago de los intereses de la deuda pública. Hoy la situación se ha revertido, casi un 5% de un PBI mucho mayor que el de otrora, se destina a la educación. No debemos olvidarlo. Porque aún falta mucho por hacer.

La puesta en práctica de dichas políticas ha generado instrumentos para ejecutarlas que en alguna medida nos brindan oportunidades para mejorar el resultado de las cuentas públicas. Es por demás evidente que, al aumento imparable de las transferencias financieras al Sistema de Retiros de las Fuerzas Armada, hay que encontrarle una solución ya. En estos momentos, está a estudio la reforma de la "Caja Militar" que hoy explica un 14% del déficit fiscal consolidado del Gobierno Central, a la par de un impuesto adicional a las jubilaciones más altas de los jefes militares que mitigaría un poco el costo de transición del sistema. Esta fue una herencia pesada que hemos postergado demasiado.

Sin embargo, lo más importante es que aquellas políticas necesarias para la distribución y el desarrollo, generaron algunos puntos deficitarios que se pueden corregir. Entre ellos, el gasto fiscal que significan las exoneraciones a la promoción de inversiones y en aquellas localizadas en zona franca. Tan es así, que hay proyectos de inversiones amparados por 25-30 años en determinados marcos tributarios incambiables bajo la amenaza del lucro cesante. El ciclo económico va a cambiar en ese lapso de tiempo, pero será imposible adecuarlos a una nueva realidad.

Como decíamos, también hemos generado algunos déficits por las buenas razones antes enumeradas, pero que igual debemos corregir o mejorar. Es el caso del Régimen de Promoción de Inversiones, del Fondo Nacional de Salud (FONASA), del Banco Central del Uruguay (BCU). Se puede ser más estricto y focalizado en la promoción de inversiones, se puede suspender la devolución del Fonasa o utilizar otro mecanismo que mejore esa situación, se puede actualizar el cálculo del resultado fiscal de tal forma que las inversiones públicas no queden topeadas por las metas fiscales.

Recursos, ¿Segunda Generación?

La estructura tributaria cambió sustancialmente en estos 12 años, contribuyendo a disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso. También desde esta óptica la ingeniería presupuestaria ha aportado a los resultados de las políticas sociales frenteamplistas. Pero es indudable que el gasto se expandió más allá del incremento en la recaudación. La presión fiscal, que mide la relación entre impuestos y PIB, aumentó en 3,7 puntos desde 2004 (pasaron de 19.6% del PBI al 23.3%); mientras que el gasto lo hizo en 4,7 puntos porcentuales (en 2004 el gasto era 22,3% del PBI y en 2016 fue del 27%).

No hubo una política de recursos fiscalista para financiar tal incremento del gasto. Por el contrario, la Reforma Tributaria se centró en el contenido progresista de la misma, especialmente en el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, cuyo aporte creciente a las arcas del estado se nutrió especialmente del aumento del empleo y de las remuneraciones. Se disminuyó la imposición al Patrimonio bajo el supuesto de que los ingresos que lo hicieron posible ya fueron gravados. En lo que hace al impuesto a la renta del capital, predominó la promoción de las inversiones, en cuyo marco se rebajaron los aportes patronales y el impuesto a la renta de entonces (IRIC, 30%) que fue sustituido por un IRAE del 25%, con importantes exoneraciones a los proyectos promocionados.

De esta manera el financiamiento de las políticas públicas progresistas estuvo a cargo de la disminución de la evasión y la formalización de la fuerza de trabajo, del crecimiento económico y de un mercado internacional de capitales con mucha liquidez que huía de las bajas tasas de interés de los centros capitalistas. Algunas coyunturas particulares, en particular altas tasas de crecimiento no previstas presupuestalmente, generaron espacios fiscales que permitieron recursos adicionales ingresados en las Rendiciones de Cuentas anuales.

En la actualidad, el crecimiento económico ya no es, ni será el mismo del período 2006-2013, cuando comenzó a cambiar el ciclo de precios de los commodities. La liquidez internacional se mantiene, pero la inversión extranjera directa parece volver a sus lugares de origen, enlenteciendo su caudal para estos lares. La disminución de la evasión fue muy importante en lo que hace a la recaudación del IVA, pero allí ya encontró su techo, siendo muy onerosa aún en la recaudación del IRAE.

Estamos en un punto de inflexión, que exige un cambio en la generación de nuevos recursos. ¿Confiamos en la corrección de las políticas de aliento a la inversión, los mega-proyectos estilo UPM para recuperar los niveles de crecimiento anteriores? Sucede que las políticas sociales no pueden detenerse a la espera de este improbable resultado, y el avance en la reducción de desigualdades y en la distribución de ingresos y riqueza supone la utilización de instrumentos recaudatorios diferentes.

Graciela San Román y Guillermo Santos, analizando datos de encuestas financieras para diversos países, concluyen sobre Uruguay: "Como era de esperar, la riqueza está más

concentrada que los ingresos en todos los países analizados ... Concluimos que los años de escolaridad son la principal fuente de heterogeneidad de ingresos, y también influye la riqueza, pero las herencias tienen el mayor poder explicativo de la riqueza”¹. A su vez, Mauricio De Rosa nos muestra una caída en la caída del coeficiente de Gini que da cuenta de la concentración del ingreso en Uruguay desde 2008, mientras mediante un análisis por el método de la capitalización para el año 2012 da como resultado un índice de Gini para la distribución de la riqueza de 0,82², con predominancia de la riqueza inmobiliaria y mayor concentración en la riqueza empresarial y financiera.³

Todo esto lleva a la economista Andrea Vigorito a plantear la necesidad de una “segunda ola de reformas”, fuertemente vinculada a la imposición sobre la riqueza, en particular el patrimonio y las herencias: “Si se considera que las herencias son la forma preponderante de acceso a la misma (la riqueza) y que éstas no están gravadas en Uruguay desde 1974, revisar la normativa parece un punto central”⁴.

Lamentablemente no estamos encarando la discusión como debiera ser. Hemos realizado variadas propuestas junto a otros compañeros del FA. Excepto un tímido IRPF a los premios de juegos de azar que poco tiene que ver con la propuesta original, no se han obtenido otros resultados. Muchas propuestas han sido descalificadas livianamente, sin fundamentos serios, o con la muletilla de “políticamente incorrecto”.

En el caso de aumentos en el Impuesto al Patrimonio, fueron desechado bajo el cargo de doble imposición, porque suponen que la riqueza surge de la acumulación de ingresos ya gravados. No compartimos este supuesto, porque aquellos que pueden acumular ingresos en forma de riqueza aumentan de esta forma aún más la brecha de desigualdad, y tienen así más y más oportunidades para seguir acumulándola. Además, según San Román-Santos “la mayor parte de la variación de la riqueza y su dependencia con los ingresos permanece Inexplicable”.

El impuesto a las Herencias cayó dentro de la etiqueta “políticamente no aconsejables”, cuando la nueva generación de políticas redistributivas que se están estudiando a nivel continental enfilan hacia allí, como por ejemplo cita De Rosa en la obra referida: “Al menos 37% de la riqueza en Uruguay es heredada” (Agustoni y Lasarga, 2016)

Si bien en la Rendición de Cuentas 2015 hubieron ajustes en el IRAE a través del arreglo de los balances por inflación y el desestimulo a la distribución de utilidades, la oposición a los cambios en la tasa plana del IRAE, a una franja de 30% a utilidades extraordinarias, a aumentar el IRPF I a los dividendos a su tasa general de 12%, parece conectarse con la segunda hipótesis que manejamos al principio: confiar en que los instrumentos vigentes serán válidos para una recuperación de las tasas de crecimiento del PBI a los registros anteriores. Lo expuesto, aun teniendo presente el singular desfase entre la tasa máxima del IRPF al trabajo (36%) y la tasa actual del IRAE (30%), casi imposible de encontrar en otro lugar.

La Rendición de Cuentas 2016

¹ Graciela San Román y Guillermo Santos – “La distribución de la riqueza y de los ingresos en Uruguay” – DECON- FCS – Documento de Trabajo N° 17 de enero de 2017.

² Para San Román-Santos, 0,75

³ Mauricio De Rosa – “Distribución de la riqueza en Uruguay. Una aproximación por el método de capitalización” – Trabajo monográfico para la obtención del título de Magister en Economía – Facultad de Ciencias Económicas y de Administración – UDELAR - 2016

⁴ Andrea Vigorito – “La desigualdad en Uruguay. Logros y desafíos de las políticas redistributivas” – Revista digital Vadenuevo N° 106 del 5-7-2017

La Rendición de Cuentas que se está discutiendo en el Parlamento es una instancia presupuestal enmarcada en una situación deficitaria de las cuentas públicas que ya hemos caracterizado, y en la desaceleración económica presente desde 2014. Sin embargo, recientes comprobaciones de que el crecimiento de la producción nacional, y su efecto inmediato sobre la recaudación, se ubica por encima de las proyecciones realizadas en la anterior Rendición de Cuentas, dan lugar a la existencia de un “espacio fiscal” estimado en 200 millones de dólares.

El espacio fiscal también puede construirse, no depende solamente de elementos inadvertidos por la planificación presupuestaria. En otras palabras, variando la presión fiscal a través de nuevas fuentes de recursos o afectando las ya existentes, esto es aumentando impuestos nuevos y/o existentes. En esta ocasión tenemos ejemplos de las dos variantes.

Por un lado se aumenta la Tasa Consular que se aplica a las importaciones⁵, un impuesto que fue reinstalado por Jorge Batlle, del 2% actual al 5%, y que recaudaría 95 millones de dólares. Por otro lado, se levanta la exoneración de pago del IRPF a los premios en juegos de azar, recaudando otros 17 millones de dólares, aunque con un mínimo no imponible muy alto (casi \$73 mil), y se actualiza el IRAE a las empresas que los explotan, una medida que solicitamos desde hace un buen tiempo (aunque con un monto no imponible similar al del trabajo) y que grava el enriquecimiento por vía del azar.

Hubiera sido una excelente oportunidad para levantar otra situación muy injusta que tiene que ver con el enriquecimiento por la vía de las herencias. ¿Será para la próxima? ¿Hay tiempo para una próxima?

Finalmente se va a votar el impuesto adicional a las jubilaciones y pensiones de militares superiores a los 50 mil pesos mensuales, pero dichos recursos van a estar disponibles a partir de 2018⁶.

Por la vía impositiva el “espacio fiscal” se incrementa entonces en 112 millones de dólares, totalizando un monto de 312 millones. Este monto permitirá financiar el incremento de jubilaciones y pensiones del BPS derivado de la flexibilización de las causales jubilatorias aprobadas en 2008, la ausencia del aporte del BROU a Rentas Generales y al Fondes por bloqueo de sus utilidades ante el incremento de su Responsabilidad Patrimonial Básica⁷, el diferendo con los funcionarios del Poder Judicial, y el aumento del gasto educativo en la ANEP y la UDELAR. Lo describimos en el siguiente cuadro.

⁵ Los productos importados del Mercosur pagarán solamente 3%. Además no todos los productos importados se ven afectados. Quedan excluidos los que provienen del Mercosur, de México (con quien tenemos un TLC), las importaciones en admisión temporaria, las de petróleo crudo y las de bienes de capital para los sectores industrial, agropecuario y pesquero.

⁶ El proyecto descuenta los 50 millones de dólares que se hubieran recaudado de haberse aprobado, dado que estaban incluidos en la financiación de la Rendición de Cuentas correspondiente a 2015.

⁷ El aumento de la Responsabilidad Patrimonial del BROU aumentó en virtud de que disposiciones internacionales obligan a incluir el patrimonio neto de sus sucursales en el exterior.

RENDICIÓN DE CUENTAS 2016	
	u\$s millones
ESPACIO FISCAL Y GASTO PÚBLICO	
Nueva proyección de crecimiento 2017 (de 1% a 2%)	130
Nueva proyección de crecimiento 2018 (de 2% a 2,5%)	70
Subtotal	200
Aumento Tasa Consular + IRPF a premios juegos de azar	112
ESPACIO FISCAL (recursos adicionales)	312
Incremento de jubilaciones BPS	100
No disponibilidad de utilidades del BROU	90
Diferendo con Poder Judicial	10
Adicional a las jubilaciones militares no aprobado en 2016	50
Subtotal	250
Saldo para recursos destinados a la educación (ANEP+UDELAR)	62
Fuente: Proyecto de ley de Rendición de Cuentas 2016	

Como ya expresamos, el gasto es rígido a la baja, porque las definiciones programáticas sobre el mismo concentran las principales obligaciones del estado uruguayo con su pueblo. Pero además por lo que aún falta para alcanzar las metas sociales que nos hemos trazado. Por ejemplo, el 6% del PBI para la educación es un compromiso gradual con acercamientos sucesivos en cada Rendición de Cuentas, dado que no está financiado en el Presupuesto votado en 2015. Sin duda aún resta mucho por hacer, y por financiar, por ejemplo, en el Sistema Nacional de Cuidados (40 millones de dólares), mucho más para Vivienda (algo fundamental si queremos comenzar a distribuir activos). Al mismo tiempo que el impulso a las empresas y la producción pública como únicas garantes del desarrollo sostenido, amerita mayor reinversión, dejando de una vez y para siempre la visión fiscalista de su rol.

Las alternativas: ya vimos los aumentos de impuestos, donde los consensos son difíciles y por tanto los resultados no serán suficientes. También hicimos referencia al esfuerzo imprescindible para reducir la evasión del IRAE que implica un 45 por ciento de su recaudación potencial y una pérdida de recursos cercanos a los 700 millones de dólares por año. Tal vez el complemento provenga de una reducción de la meta de déficit. Modificarlo a 3% del PBI en lugar de 2,5% significaría una disponibilidad de recursos que rondaría los 300 millones de dólares. Cierto es que aumentaría el endeudamiento público. Solo recomendable si es posible realizarlo en moneda nacional.

Se ha manejado la posibilidad de cambiar al alza la proyección de crecimiento, con lo cual hipotéticamente aumentaría la recaudación. Hay consultoras y algún organismo internacional que en vista del resultado, imprevisto, del primer trimestre de este año, estiman un crecimiento superior al 3% para 2017. No nos parece acertado ese camino. No hay suficiente evidencia para asegurar un cambio tan drástico con respecto a 2016. Y a nuestro juicio si la economía se comportara medianamente similar a dicho año, en efecto el crecimiento rondaría 2,5% al final del 2017. De hecho y ante la inestabilidad de los tiempos que corren, no podemos asentar la distribución solamente en el crecimiento, esos tiempos ya pasaron, para seguir avanzando no hay otra alternativa que volver sobre los ingresos públicos.

Finalmente, esta Rendición de Cuentas correspondiente a la ejecución del presupuesto durante el año 2016 fue presentada al Parlamento prácticamente sin discusión. Fue informada primero al Secretariado y luego a la bancada del Frente Amplio, y el envío del proyecto de ley ya no contó con otras instancias de diálogo. Una vez en la Cámara de Representantes muy pocas son las posibilidades de modificarlo en lo que hace a la búsqueda de nuevos financiamientos para solventar demandas justas y avances programáticos más sustanciales, en la medida de que no puede realizarse un mensaje complementario. No es ésta una buena política de relacionamiento entre el Poder Ejecutivo y la fuerza política, incluida su bancada, que además estrecha el diálogo con la sociedad organizada. Para la próxima esto no puede suceder, es la última oportunidad para cerrar los compromisos ineludibles y estrechar la alianza con el gran conglomerado popular que nos ha sostenido, ya que en 2019, año electoral, no puede incrementarse el gasto.