

LOS DOS GALLOS ENFRENTADOS Y EL DÉFICIT FISCAL

Por EconomíaPolitica.uy



En primer lugar, lo obvio: Déficit fiscal no queremos. Sin embargo, diferentes coyunturas han determinado que el estado deba asumir determinados gastos, en particular sociales, frente a la tremenda deuda social generada en los años que desembocaron en la crisis de 2002. Pero, además para generar un mayor grado de igualdad de oportunidades que aún en los años de bonanza antes de 2014 era necesario por la altísima desigualdad en la distribución del ingreso.

También se generó un fuerte sacrificio fiscal en la promoción de inversiones, primero en la Reforma Tributaria con la rebaja de la tasa del Impuesto a la Renta (antes IRIC de 30%, luego y hasta ahora IRAE de 25%), luego mediante la Reglamentación de la Ley 16.906 que impulsó un gran empuje a la promoción de inversiones mediante exoneraciones impositivas de IVA, IRAE, aranceles y IPAT (Patrimonio). Solo por concepto de IRAE y para el año 2017 el costo fiscal por las exoneraciones mencionadas significó 1,1% del PBI¹.

En definitiva, un déficit fiscal no es más que la consecuencia de insuficientes ingresos para financiar el gasto público que se estima necesario para impulsar crecimiento económico con distribución justa de sus resultados. Visto así lo caracterizamos como “programáticamente rígido”, o sea, como frenteamplistas reconocemos que los gastos sociales “no se tocan”. Ello no quiere decir que nos da igual cualquier nivel del gasto, y que no sea una variable a trabajar para disminuir el déficit. Ejemplos de ello son las medidas planteadas en el 2016 relativas a la reforma de la caja militar y el impuesto transitorio a las jubilaciones militares más altas, la devolución del FONASA, la imposición a los juegos de azar, el incremento del impuesto al patrimonio y la revisión de las exoneraciones, algunas llevadas a cabo y otras sobre las que debemos insistir.

¹ Más de lo que hemos comprometido para investigación científica y aún no hemos logrado.

Hay otra concepción, que vincula el déficit fiscal con un exceso de gasto público, en el marco de la ideología² de cuanto menos estado mejor, para liberar a la iniciativa privada de una supuesta asfixiante presión fiscal. Para ello no dudan en recortar gastos sociales ni en postergar derechos.

Cierto es que el déficit fiscal actual, de 4,1% del PBI (2.400 millones de dólares a marzo de 2019) es un registro alto³, muy similar al de 2002 que fue de 3,8%. Pero ahí se acaban las similitudes, pues el Uruguay de 2019 es muy diferente al de 2002, con fortalezas económicas y financieras muy superiores. Por algo las calificadoras de riesgo internacionales le mantienen el grado inversor. Basta no más observar el nivel de endeudamiento del sector público, una variable clave cuando se habla de financiar el presupuesto público: en el año 2002, la deuda bruta representaba 86% del PBI y la deuda neta 59%; en el año 2018, fueron 64% y 32% respectivamente.

2002 & 2019: OTRO GALLO ESTÁ CANTANDO

En segundo lugar, la estructura de ingresos y egresos a la interna del presupuesto público también ha variado (Cuadro 1). En los ingresos, la recaudación del BPS se ha vuelto muy importante, lo que responde a una gran mejora en la formalización de los empleos con su contrapartida de derechos sociales, sanitarios etc, que antes no estaban presentes. En cambio en 2002, pese a los intentos privatizadores, los aportes de las empresas públicas eran casi estratégicos para las arcas fiscales. Por el lado de los gastos destaca en 2019 la importancia de las Transferencias, un componente dónde se destacan los sistemas de seguridad social deficitarios, primero militar y policial, pero ahora también el BPS que resiente la caída del empleo y el aumento de la informalidad, el gasto en salud que implica cubrir el FONASA para aquellos que sus ingresos no cubren la cuota salud, y las transferencias al sector privado especialmente la devolución de impuestos a través de los certificados de la DGI (ver cuadros 8 y 9 del Tomo I “Resúmenes” de la Rendición de Cuentas 2017). Todo esto tiene mucho que ver con la “rigidez programática” del gasto en los gobiernos del FA que hablábamos antes, es que entre las Pasividades y las Transferencias estamos sumando el 60% del gasto primario (sin intereses de la deuda pública), si sumamos Remuneraciones e Inversiones ya estamos en el 85%.

Mientras que en el 2002, como lo vimos anteriormente, el gran problema era financiero, la deuda pública, cuyos intereses se llevaban el 13% del total del gasto (hoy 7%), Para tener una dimensión del problema, los salarios de los funcionarios públicos significaban el 16% del gasto público total.

² Decimos ideología pura sin basamento científico alguno, pues los países nórdicos que lideran todas las mediciones de bienestar son los que más estado tienen, dicho de otra manera: no hay lugar, ni momento histórico que demuestre tendencia al mayor crecimiento y desarrollo tras el recorte del gasto social.

³ Esta cifra no considera el ingreso de fondos provenientes de las AFAP por la ley “cincuentones”. Considerando estos fondos el déficit desciende a 3%, aproximadamente 1.700 millones de dólares. Sucede que no se pueden utilizar en gasto o inversión pública, pero el FMI insistió en incluirlos.

CUADRO 1

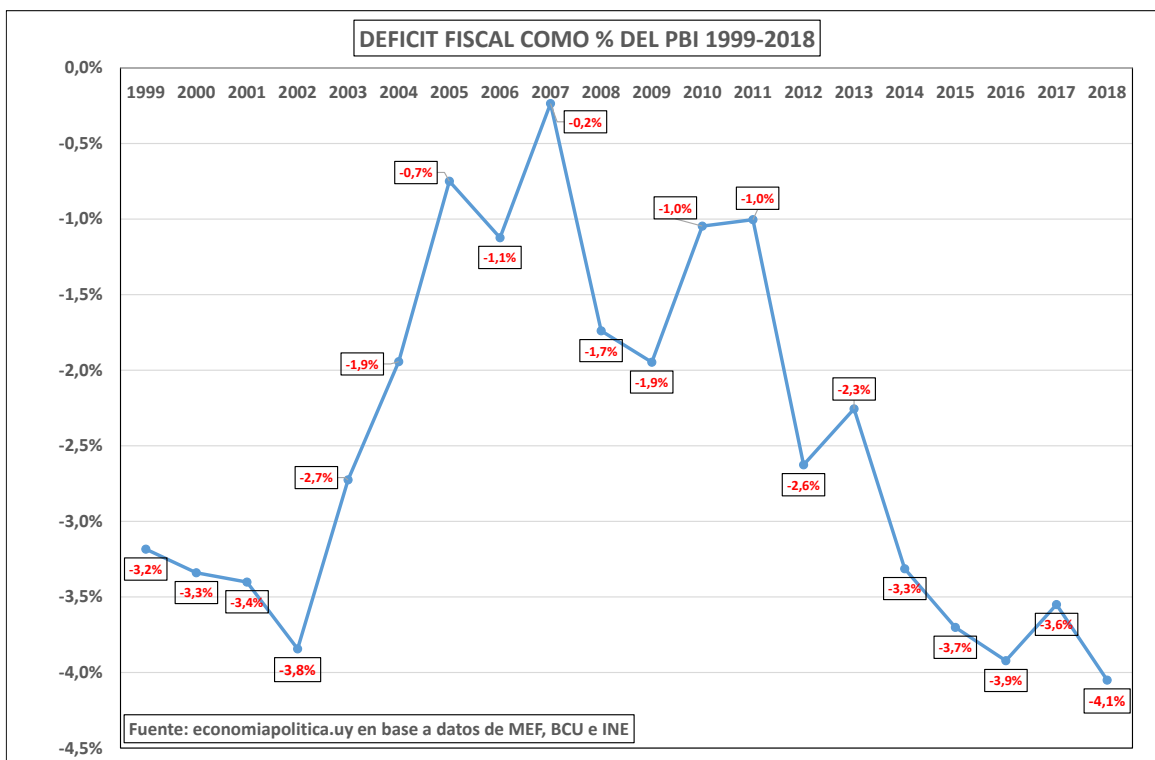
Presupuesto Público - Estructura en %		
Concepto	2002	2019 (mar)
Ingresos	100,0%	100,0%
DGI	49,4%	56,9%
IRP	6,4%	0,0%
Aduana	3,5%	3,6%
Otros	12,6%	8,9%
BPS	19,8%	28,9%
EE.PP.	8,3%	1,8%
Gasto	100,0%	100,0%
Salarios	16,3%	16,1%
Gasto no Per.	11,0%	11,8%
Pasividades	37,0%	30,6%
Transferencias	15,3%	26,9%
Inversiones	7,3%	7,5%
Intereses	13,0%	7,8%
Fuente: MEF-Resultados del Sector Público		

El gráfico que sigue nos describe la evolución del déficit fiscal como porcentaje del PBI desde 1999. Es muy clara la evolución desde 2014 hacia rangos de déficit fiscal superiores al 3%. Algo similar ocurrió desde 1999 a 2002, pero con determinantes bien diferentes.

En 2002 resalta el ajuste fiscal con el que se enfrentó el deterioro en las cuentas públicas a partir de 1999 (ver cuadro 2). Por el lado de los ingresos resalta el aumento en recaudación del IRP, Impuesto a las Remuneraciones Personales, la versión regresiva del IRPF. Para pagar los intereses de la deuda, que casi se duplican y que es el único gasto que crece, todos los demás egresos disminuyen para contribuir a ese objetivo.

En cambio, en 2018 la situación es muy diferente. Los ingresos crecieron poco, y lo que fue ajustado han sido los ingresos de las Empresas Públicas, manteniéndose el gasto social.

GRAFICA 1



CUADRO 2

Presupuesto Público - Variación en %		
	Variación	Variación
Concepto	1999-2002	2014-2018
Ingresos	-14,8%	8,6%
DGI	-11,7%	9,7%
IRP	14,7%	0,0%
Aduana	-2,3%	1,1%
Otros	-15,5%	13,5%
BPS	-30,1%	18,3%
EE.PP.	-8,3%	-51,6%
Gasto	-13,5%	5,7%
Salarios	-13,2%	7,3%
Gasto no Per.	-26,9%	4,1%
Pasividades	-13,7%	14,0%
Transferencias	-12,6%	7,8%
Inversiones	-49,3%	-30,5%
Intereses	90,0%	16,1%

Fuente: MEF-Resultados del Sector Público

¿QUE HACER?

En un contexto de preservar los equilibrios macroeconómicos, dónde el fiscal es uno de ellos, las propuestas sobre gastos e impuestos están fundamentadas en la promoción de mejores condiciones de vida de la población uruguaya, aumento del empleo y la inversión, distribución de los ingresos y de la riqueza.

- ¿Es necesario rebajar el déficit? Sí, porque si los impuestos no alcanzan finalmente aumenta la deuda, y puede hacerlo hasta un cierto límite, del cual no estamos lejos.
- ¿Es posible disminuirlo? Sí. Aumentando ingresos y disminuyendo gastos.
- ¿En qué medida cada cual? Es evidente que los gobiernos frenteamplistas han apostado siempre al crecimiento con distribución, ampliatorio de la base impositiva, como fuente de financiamiento del presupuesto, esquivando los ajustes fiscales. Excepto en 2015-16 cuando la situación internacional cuestionó las previsiones de crecimiento que sostenían el presupuesto 2015-20. Hoy el ritmo de crecimiento del PBI no es suficiente para coordinar estrategias de distribución de la recaudación impositiva entre las necesidades más urgentes con un objetivo implícito de disminuir el déficit.

Entonces se hace necesario ubicar los rubros de más peso en el gasto público. Por eso se habla mucho de la seguridad social, pues tiene el mayor peso en el presupuesto. Si se habla de ese tema hay que comenzar por la Caja Militar, que tiende a un déficit anual de 600 millones de dólares (1 punto del PBI). Para ello la Reforma ya aprobada, pero sin duda se necesita una transición con el impuesto a las altas jubilaciones.

Luego está el régimen general mixto de pasividades, pero eso hay que estudiarlo en profundidad. No se arregla con el aumento de la edad jubilatoria, cuando el promedio de edad de los que optan por jubilarse tiende a 65 años. Se podría incentivar con mayores tasas de reemplazo postergándola a edades superiores. También se podría mantener mucha gente trabajando mediante capacitación y actualización tecnológica, ante las dificultades de adaptación de personas ya mayores. Pero de todas maneras lo central es que los jóvenes tengan trabajo, que aumente la masa salarial que aporta al BPS-AFAP.

Siempre fuimos críticos de las AFAP, pero no hay ambiente aún para cuestionarlas. Eso sí, por lo menos hay que revisarlo. Tenemos, por un lado, República AFAP presionando con baja de las comisiones, y por el otro el pul de las privadas que acuerdan tasas elevadísimas que rebajan la capacidad de inversión de los ahorristas. Y a medida que el sistema madura aparecen sus limitaciones para proveer de retiros justos y dignos.

El SNIS-FONASA también necesita contribuciones de Rentas Generales por 1 punto del PBI y devuelve montos importantes a aquellos que tienen ingresos de tal magnitud que aportan por encima de la cuota salud. Esa devolución sin dudas tendría que eliminarse de manera general.

CONCLUYENDO

Si bien hay capítulos de gastos que pueden mejorar el resultado fiscal, el centro de la cuestión se encuentra en el desempeño global de la economía. Proponer la mejor estrategia de crecimiento y de distribución es la manera de resolver el problema fiscal.

Por el contrario, la oposición ubica el déficit fiscal como uno de las causas del más lento crecimiento económico (o sea, al revés), de tal manera que una de las claves, a su juicio, de la retoma del crecimiento es un ajuste fiscal. Un ajuste fiscal en la baja del ciclo solamente amplifica los problemas, como sucedió en 1999-2002 y como lo está demostrando el gobierno

de Macri en Argentina. Un shock de austeridad lo único que hará es llevarnos al estancamiento, no promueve nada. Por ejemplo, no proveer las vacantes en el sector público ya está demostrado que envejece el personal de la administración pública y por tanto reduce su eficiencia. Lo mismo sucede si se recorta el suministro de insumos con el cual se debe trabajar o se eliminan las agencias especializadas de compras, produciendo mayor ineficiencia. Es lo que se encontró el FA en 2005.

Solo los países asesorados por el FMI hacen ajuste cuando la economía está en la baja del ciclo. El resto aumenta el gasto público y baja las tasas de interés (Macri al contrario, las aumentó, generando recesión pues la plata se fue para los bancos no para la producción).