



NOTA POLÍTICA FISCAL Y GASTO PÚBLICO

Potenciar el ahorro para mitigar los efectos de impactos externos

Resumen

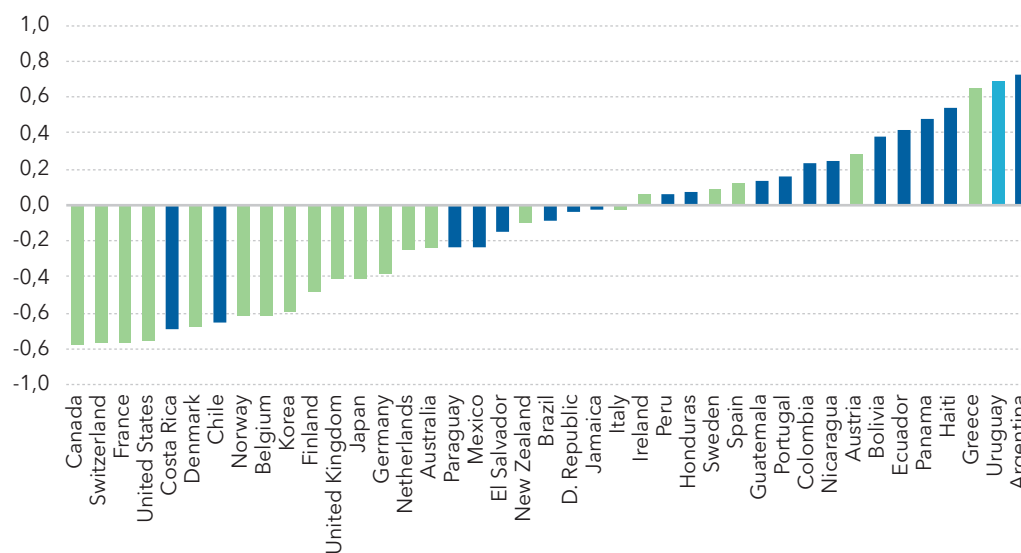
En los últimos años, la economía ha mantenido un desempeño estable pero no es inmune a los impactos que afectan la región y el crecimiento se está desacelerando. La deuda pública se ha incrementado con grandes déficits fiscales dejando a Uruguay más expuesto a los impactos externos. Dadas las crecientes incertidumbres externas, el próximo gobierno necesitará comprometerse en una consolidación fiscal para colocar la elevada deuda pública en una trayectoria descendente. Esto salvaguardaría la calificación de grado de inversión y el acceso a mercados de capital a bajo costo financiero, brindando seguridad contra impactos externos. Si bien un crecimiento económico más fuerte puede ayudar a generar ahorros fiscales, un escenario de crecimiento más complejo sugiere que el principal esfuerzo tendrá que venir por el lado de la contención del crecimiento del gasto y el aumento de la recaudación. Adoptar un marco fiscal a mediano plazo con una regla fiscal (de gastos) puede contribuir a generar ahorros en forma rápida y reducir el comportamiento pro cíclico de la política fiscal. Mejores prácticas en adquisiciones públicas podrían generar ahorros significativos en el corto plazo a la vez que fortalecer remuneraciones según desempeño en el caso de los funcionarios del sector público, vinculando aumentos salariales a mejoras en productividad, podría aumentar la eficiencia en el largo plazo. La eliminación de gastos fiscales puede contribuir a incrementar la renta a la vez que reduce las ineficiencias y la desigualdad.

Los principales desafíos

Sostenido con políticas macroeconómicas estables, el crecimiento económico ha sido, en general, sólido e inclusivo desde 2002 aún ante los grandes impactos externos, como la crisis financiera mundial del 2008-2009 y las recientes recesiones en Brasil y Argentina. Este desempeño parece haber puesto fin a los ciclos de auge y caída que caracterizaron la economía de Uruguay en el pasado, generando uno de los períodos más largos de crecimiento continuo en la historia del país. No obstante, para sostener esta resiliencia, el próximo gobierno necesitará reconstruir la amortiguación fiscal para asegurarse contra impactos adversos que pudieran afectar a la economía, puesto que Uruguay no generó suficiente ahorro durante las épocas prósperas como para poder estimular la economía durante las épocas malas.

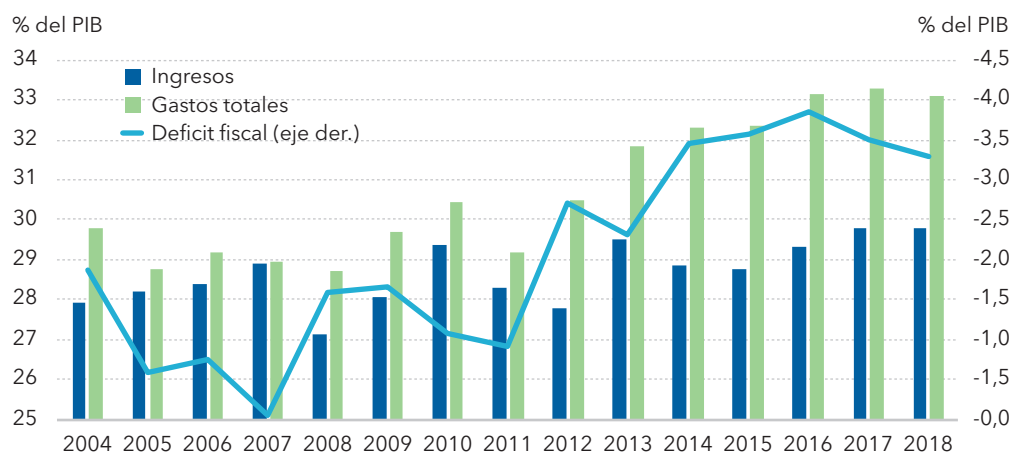
Uruguay no ha generado suficiente ahorro fiscal puesto que el gasto público ha estado sistemáticamente entre los más procíclicos del mundo. Esto significa que el crecimiento del gasto público es expansivo (más alto de lo que debería ser) en tiempos buenos y contractivo (más bajo de lo que debería ser) durante períodos malos, reforzando el ciclo de negocios, aumentando la volatilidad del ingreso de los hogares y reduciendo el bienestar. Va en contra de las prescripciones estándar Keynesianas que requerirían exactamente políticas opuestas: ser expansivo (gastar relativamente más) para estimular la economía en tiempos difíciles y controlarse en tiempos buenos. Este comportamien-

Figura 1. El gasto de gobierno aumenta (disminuye) más rápido cuando la economía marcha bien (mal)



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial basadas en datos de la Perspectiva Económica Mundial del FMI (2018).

Figura 2. El fuerte crecimiento del gasto contribuyó a un gran déficit fiscal



Fuente: Perspectiva Económica Mundial FMI (2019).

to procíclico del gasto en Uruguay ha venido desarrollándose durante varias décadas. Es el resultado de dos fuerzas: 1) presiones de economía política para gastar más durante las épocas buenas y 2) fricciones del mercado de capitales que fuerzan a contener el crecimiento durante las épocas malas (Vegh, 2018).

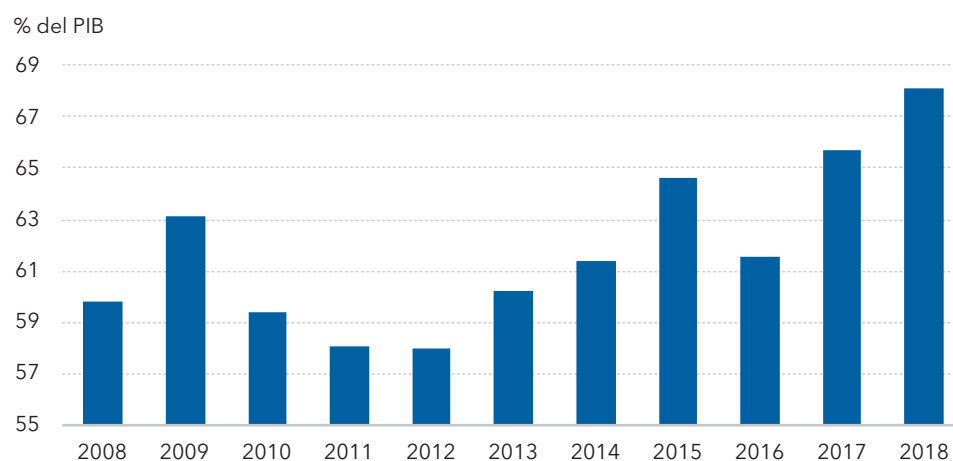
Durante los años de fuerte crecimiento económico, el gasto público creció a un ritmo mucho más rápido que las rentas. Si bien las rentas del gobierno aumentaron de 28,1% en 2009 a 30,2% en 2018, el aumento no ha sido lo suficientemente alto como para acompañar el crecimiento de los gastos totales del gobierno, que aumentaron de 29,7% del PIB en 2009 a 33,8% en 2018. Los esfuerzos por reducir el déficit fiscal se han visto limitados por el menor dinamismo de la economía, el crecimiento del gasto endógeno y presiones para aumentar el presupuesto en educación y salud. La reducción del déficit fiscal se ha detenido y la meta del gobierno de alcanzar 2,5 % del PIB para el 2019 no se logrará. En los últimos tres años, excluyendo los efectos de transacción relativos a los *cincuentones*, el déficit ha estado por encima del 4% del PIB, el nivel más alto que se ha observado desde 1989. El ingreso transitorio por los *cincuentones*, aunque no reduce las necesidades de financiamiento, tiene un efecto reductor de la deuda a corto plazo.

Los grandes déficits fiscales han contribuido a un considerable aumento de la deuda pública. Desde el 2005 Uruguay ha mejorado significativamente el perfil de su deuda pública: el vencimiento promedio aumentó a cerca de 14 años, partiendo de 8 años en 2005; 95% de la deuda es con tasa fija comparado con el 78% en el 2005; la deuda en moneda extranjera es 55% de la deuda total, comparado con el 80% en el 2005. Sin embargo, los niveles de deuda se han incrementado desde 58% del PIB en 2011 a 68,6% en 2018. El aumento de la deuda redujo el espacio fiscal, limitando la capacidad de usar la

política fiscal como herramienta de política contra cíclica. Más aún, los grandes déficits fiscales crean la necesidad de nuevo financiamiento de deuda, contribuyendo a una real apreciación de la moneda en detrimento de la competitividad externa (Banco Mundial, próximamente).

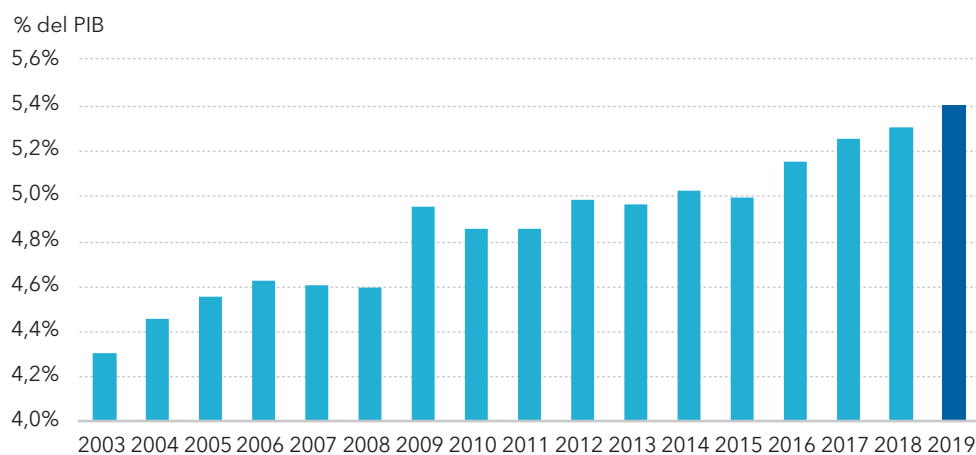
El gasto público en Uruguay creció en casi 5 puntos porcentuales del PIB durante los últimos 10 años. Los impulsores más importantes del crecimiento del gasto actual han sido las pensiones y salarios públicos. El gasto en prestaciones de la seguridad social ha

Figura 3. La deuda pública bruta ha aumentado



Fuente: Perspectiva Económica Mundial FMI (2019).

Figura 4. El gasto salarial aumentó notoriamente



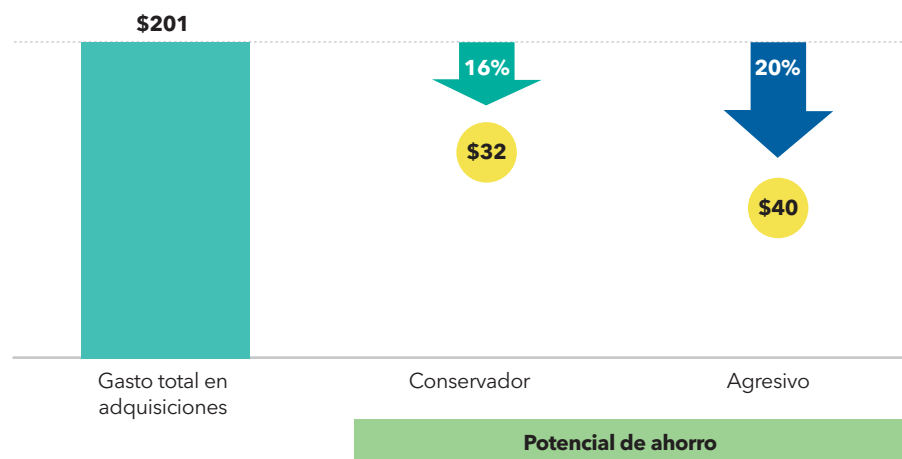
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay (2018).

aumentado de 11% del PIB en 2007 a 15% en 2018 y es actualmente más elevado que el promedio de la OCDE (12%) a pesar de tener menos personas ancianas (Banco Mundial, próximamente). El gasto salarial en funcionarios públicos en 2018 representó aproximadamente el 5,2% del PIB, un nivel coherente con el nivel de desarrollo de Uruguay y su estructura productiva. Sin embargo, la clara tendencia ascendente observada durante la última década (con un gasto en salarios públicos que aumentaba más rápido que el PIB y la productividad) no resulta sostenible.

Las actuales prácticas de compras públicas contribuyen al gasto ineficiente. Nuestras estimaciones demuestran que el Gobierno podría llegar a ahorrar entre el 15 y el 20% de la cantidad gastada en adquisiciones públicas. Durante el período 2014-2018, el 35% de los procesos de licitación se adquirieron utilizando prácticas no competitivas. Esto demuestra que el país no está logrando el máximo valor por dinero al minimizar el uso de procedimientos de compra no competitivos. Las compras públicas pueden contribuir al ahorro fiscal adoptando procesos de compra más eficientes y asegurando insumos más puntuales y de mejor calidad requeridos por los servicios públicos.

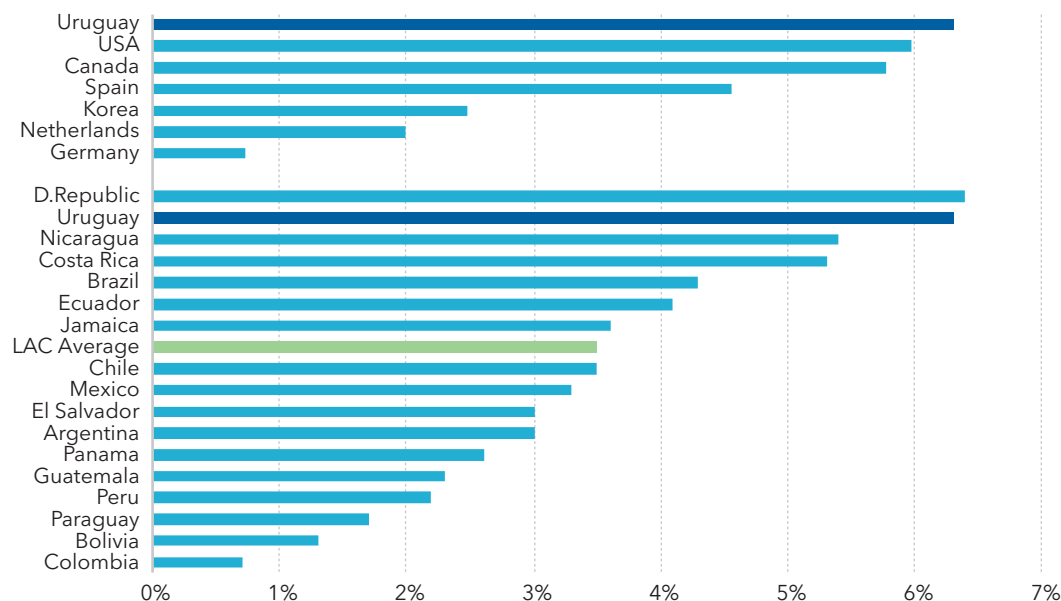
El crecimiento de la recaudación tributaria se ha visto limitado por grandes gastos fiscales. En Uruguay, existe un amplio espectro de disposiciones legales que establecen exenciones tributarias y tratamientos fiscales especiales para el impuesto al valor agregado (IVA), impuesto específico interno, impuesto a la renta de la persona física, impuesto a la renta para la actividad económica e impuesto al patrimonio. Estos gastos fiscales como porcentaje del PIB son relativamente altos en Uruguay, cuando se compara con los de países de OCDE y otros en Latinoamérica. Los gastos fiscales totales se sitúan entre

Figura 5. Ahorros potenciales en compras públicas



Fuente: Análisis del Banco Mundial.

Figura 6. Los gastos fiscales son relativamente altos



Fuente: Análisis del Banco Mundial.

6,25% y 6,5% del PIB. Estos gastos fiscales estrechan la base tributaria, crean desigualdades entre los contribuyentes ya que aquellos con rentas y activos similares terminan pagando distintos niveles de impuestos, benefician en forma desproporcionada a hogares de renta media y alta, contribuyendo así a la desigualdad de ingresos, y al bajar la recaudación también limitan la capacidad del gobierno de gastar en programas para reducir la desigualdad. Más aún, estas exenciones no siempre benefician a las poblaciones objetivo, como sugiere la evidencia de encuestas de hogares con respecto a que la pérdida en gasto fiscal total en Uruguay, donde más del 50% del gasto tributario en IVA beneficia a las familias pertenecientes a los tres deciles de mayores ingresos (Banco Mundial, próximamente). Una revisión cuidadosa de los gastos fiscales podría ayudar a ampliar la base impositiva al mismo tiempo que contribuiría a reducir la desigualdad.

Las presiones fiscales podrían incrementarse en los próximos años debido a impactos externos como desastres naturales o términos de comercio más desfavorables pero también debido a factores internos, como envejecimiento de la población y una extensa cartera de APP, que representan pasivos contingentes importantes. Las presiones de gasto, principalmente del sector salud y cuidados a largo plazo seguirán incrementándose (ver Documento 2). La amplia cartera de APP, si bien necesaria para mejorar la infraestructura y apoyo al crecimiento económico (ver Documentos 8 y 9), es otra fuente de riesgo fiscal. Por último, Uruguay sigue expuesto a impactos climáticos

(ver Documentos 3 y 11) y volatilidad de los precios de materias primas. Si cualquiera de estos impactos se materializara, el gobierno podría requerir recursos fiscales adicionales para mitigar sus efectos, particularmente en los pobres, y contener su impacto sobre la economía.

Opciones en materia de políticas para Potenciar el ahorro fiscal y mitigar los efectos de impactos adversos

Uruguay necesita ahorrar más para los tiempos difíciles; crear espacio fiscal resulta clave para auto-asegurarse contra impactos adversos que puedan afectar la economía. Generar espacio fiscal permitirá al gobierno responder en forma contra cíclica cuando sea necesario y salvaguardar el financiamiento de recursos para los servicios básicos del gobierno y sus compromisos prioritarios en políticas. Un mayor crecimiento económico puede ayudar a reducir el déficit fiscal y la deuda pública. De hecho, las notas sobre políticas incluidas en el Pilar 2 de este informe se enfocan en políticas que propician el crecimiento a mediano plazo en Uruguay.

Si bien las reformas tendientes al crecimiento muy probablemente contribuirán al crecimiento en el largo plazo, en el corto plazo, el crecimiento económico se proyecta permaneciendo moderado debido a un entorno externo difícil. En el corto plazo, Uruguay necesitaría entonces adoptar una política fiscal confiable, de mediano plazo. Esto requiere fortalecimiento del marco macroeconómico y colocación de la deuda pública en una trayectoria descendente. Se necesitará una estrategia de consolidación fiscal que apunte a ahorros sustanciales a la vez que proteja la inversión pública (ver Documento 8), vital para las perspectivas de crecimiento futuro, y programas sociales (ver Documento 10), crucial para la inclusión. Dicha estrategia de consolidación fiscal también implicaría medidas para controlar mejor el gasto de gobierno, evaluar resultados y rendir cuentas a los ciudadanos. Se beneficiaría también si estuviera acompañada con la adopción de una regla fiscal que redujera el riesgo de elaboración de políticas fiscales pro cíclicas en el mediano a largo plazo. En este sentido se presentan a continuación opciones específicas en materia de políticas:

Estrategias más eficientes en compras públicas podrían ahorrar alrededor de 0,4% del PIB por años durante la próxima administración. Existen varias medidas de rápido beneficio que el nuevo gobierno podría asumir y que no requieren cambios en la legislación:

- **Aumentar la consolidación de la demanda.** Esta representa la oportunidad más importante de ahorros. El Banco Mundial estima que de esta manera el Gobierno podría ahorrar 4,5% del actual gasto en adquisiciones. Incluso una consolidación limitada de la demanda podría reducir los precios sustancialmente.

- **Adoptar procedimientos electrónicos para completar las compras en la etapa del procesamiento.** Esto puede reducir significativamente los tiempos de trámite, en especial cuando se requieren aprobaciones y permisos entre las agencias.
- **Asignar recursos más estratégicamente y fortalecer la capacidad de los equipos de evaluación de licitaciones para las compras complejas de alto valor, o cuando se espera recibir muchas ofertas.**
- **Asistir a los compradores que se desempeñan por debajo de lo esperado en la tarea de evaluar ofertas.** Los datos demuestran que los resultados son no lineales entre los compradores aun cuando se comparan artículos complejos similares adquiridos utilizando el mismo método. Una intervención dirigida que sólo se focalice en los compradores de bajo desempeño aumentará la eficacia de un programa de asistencia o capacitación.

Dado el alto porcentaje de gasto obligatorio, las medidas de consolidación fiscal por el lado de los gastos deberán estar complementadas con medidas que mejoren la renta. Las medidas que mejoran la renta suelen reducir el déficit fiscal más rápido que las medidas de gastos. Reformar los gastos fiscales ofrece un potencial particularmente sólido en este sentido, ya que puede aumentar la recaudación a la vez que reduce ineficiencias y desigualdades en el sistema tributario:

- **Bajar el umbral de renta mínima para el impuesto a la renta de personas físicas.** Se estima que actualmente sólo el 35% de los trabajadores contribuye a este impuesto.
- **Limitar las exenciones de IVA.** Se estima que estas exenciones representan el 3% del PIB (CIAT, 2018).
- **Revisar las exoneraciones tributarias a empresas.** Eliminar estas exenciones se estima en aproximadamente un 2% del PIB (CIAT, 2018), sin tener un importante impacto en el crecimiento económico.

La adopción de una regla fiscal ayudaría a contener el crecimiento del gasto público y elaborar políticas fiscales contra cíclicas. Uruguay se beneficiaría al adoptar un marco fiscal basado en reglas para contener el crecimiento del gasto a mediano plazo, facilitar la elaboración de política fiscal contra cíclica, mitigar retos fiscales de más largo plazo en salud y seguridad social vinculadas al envejecimiento de la población, así como posibles pasivos contingentes en materia de energía. Para ayudar a asegurar el cumplimiento con la regla fiscal, Uruguay podría explorar la incorporación de instituciones fiscales para salvaguardar el cumplimiento de las normas.