



Academia Nacional de Economía

### **Primera Mesa Redonda**

## **CONCRETANDO LOS PROGRAMAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. PREGUNTAS MEDULARES PARA EL PRÓXIMO GOBIERNO.**

**8 de setiembre de 2009**

### **Dr. Luis Romero Diano**

Buenas tardes, les agradezco en nombre de la Academia Nacional de Economía que nos acompañen hoy en esta actividad referida al proceso eleccionario que se aproxima.

Voy a pedir, en primer lugar, un minuto de silencio en homenaje a un académico y además miembro del Consejo Directivo de la Institución, fallecido este año el Dr. James Whitelaw.

El Dr. Whitelaw se destacó no sólo por sus excepcionales cualidades profesionales sino por su particular don de gentes y bonhomía.

Otro punto que deseamos aclarar para el estimado auditorio es que lamentablemente no contamos con la participación de ningún representante del Frente Amplio. Se le dirigió una carta al señor Presidente del Frente Amplio, Ing. Brovetto, con copia al Senador Mujica, pero no obtuvimos respuesta.

Un señor nos envió una carta, el señor Martínez, que adujo ser integrante de esa fuerza política, dentro de la lista 609, solicitando representar al FA. Lógicamente consultamos a las autoridades del Frente Amplio, a la secretaría del Ing. Brovetto y se nos contestó que si no había representante oficial nosotros no podíamos permitir que alguien hablara en representación de esa fuerza política si no era designado por ellos.

O sea que les aclaro que nosotros hemos hecho todas las gestiones posibles y se quería contar con un delegado de cada partido político que hubiera enriquecido aún más estos encuentros.

Vamos a tener 2 preguntas para hacerles a los representantes de los partidos que han venido, que como ustedes ven, son: el Partido Colorado, el Partido Independiente y el Partido Nacional.

Por el Partido Colorado están presentes Max Sapolski, Fernando Scrigna, Oscar Ventura, José Luis Shaw e Isaac Umansky.

Por el Partido Independiente nos acompaña Iván Posadas y por el Partido Nacional Gustavo Licandro.

Cada expositor tendrá 10 minutos para contestar cada pregunta.

Empezamos por estricto orden alfabético, por el Partido Colorado, con el Dr. José Luis Shaw que nos contesta la primera pregunta.

## 1. ¿Qué va a hacer con el IRPF? En caso de proponer eliminarlo, ¿con qué va a sustituir su recaudación? ¿con otro impuesto? ¿con menor gasto?

### **PARTIDO COLORADO – Dr. José Luis Shaw**

En primer lugar quiero agradecer a la Academia Nacional de Economía por realizar este evento y que haya invitado a los partidos. Quiero decir que yo estoy acá como expositor de este tema superficialmente, porque como comprenderán el Partido Colorado tiene un equipo muy grande de asesoramiento para el Partido, para el candidato, en materia económica donde se han formado distintos subgrupos para tratar estos temas. Obviamente esos subgrupos trabajan con sus respuestas coordinadas entre todos, porque no son compartimentos estancos, están todos vinculados. El subgrupo que tiene que ver con la materia tributaria está integrado por el Dr. Alberto Brause, el Cr. Álvaro Rosas, y quien habla.

A su vez, en el segundo tema va a exponer el Dr. Brause y también es un tema que está muy vinculado con el tema de la reforma del Estado o sea que está presente aquí el Cr. Umanski.

Con esa aclaración previa vamos a comenzar a responder la pregunta.

La respuesta en primer término es: SI. La propuesta del Partido Colorado es derogar el IRPF en su totalidad.

El Partido Colorado, como ustedes sabrán, siempre fue contrario al impuesto a la renta. Desde la época del “Pepe” Batlle era contrario del impuesto a la renta, porque es un impuesto que desestimula el ahorro, el trabajo y la inversión, y por consiguiente el Partido Colorado fue contrario a esto.

Sin perjuicio que se ha sostenido y se ha implementado en el mundo entero el impuesto global a la renta, a las cabezas de las personas físicas con tasas progresivas, que no vamos a entrar en detalles, pero este concepto nunca se cumplió en el Uruguay, tampoco cuando fue implantado en la década del 60, desde el 61 hasta el 74, con el Partido Nacional. Nunca cumplió con su finalidad y terminó siendo, en definitiva, un impuesto a los sueldos y eso provocó su derogación.

En el mundo entero, por diversas circunstancias, no va al caso traerlas ahora, el impuesto nunca cumplió con los requisitos necesarios de globalidad, ni integralidad, de forma tal que a mi me gusta decir, y me toman el pelo por eso, que es como un queso Gruyere, un queso lleno de agujeros, y por tanto no cumple con esa finalidad.

Y la historia del impuesto a la renta en el mundo ha demostrado esa realidad, pero no tenemos tiempo para decir por qué.

O sea que por razones económicas y por razones de justicia, por el paradigma de la equidad y de la distribución lo que supone el impuesto a la renta entendemos que no se ha cumplido en el mundo en general y en nuestro país en particular.

Hecha esta aclaración, el Partido Colorado propone la derogación del impuesto a la renta porque además entre otras cosas y es el tercer argumento, un país como Uruguay con un pequeñísimo mercado interno, insignificante, está jugado a la exportación.

Y los impuestos no se pueden exportar, en la medida que somos tomadores de precios.

No ocurre así con los impuestos indirectos, sobre todo con el IVA en que se devuelve exactamente al exportador toda la carga tributaria que ha sufrido en las distintas etapas del ciclo económico y el Uruguay necesita ese tipo de posición básicamente para tener competitividad entre otras tantas razones, entre otros tantos elementos y que refiere a la competitividad.

¿Cuál es la propuesta concretamente con el tema de hoy?

La propuesta es derogar el IRPF.

El IRPF recae en un 88% sobre el factor trabajo.

Es un impuesto con un mínimo no imponible muy bajo, muy bajo, que alcanza a muchos sectores de la población que no tienen rentas demasiado altas, tiene deducciones casi inexistentes, grava básicamente a rentas brutas o sea que no grava ingresos, tanto del trabajo como del capital. Bueno del capital grava renta bruta no grava ingreso y además de tener un mínimo y deducciones casi inexistentes, se llega rápidamente a las escalas más altas porque los tramos de la escala son muy próximos y se llega rápidamente a la escala del 25% en el impuesto.

Y a eso se agrega además las cargas a la seguridad social que son muy importantes, en una comparación internacional. Y sobre este aspecto quiero mencionar algo que tiene que ver con el impuesto global famoso. Tenemos el impuesto global del impuesto de la renta del trabajo y del capital tratado en forma distinta, como dos impuestos totalmente separados. Son dos impuestos distintos, no se compensan entre ellos, uno con un mínimo no imponible con tasas progresivas y otro sin mínimo no imponible y con una alícuota única del 12% sin perjuicio de exoneraciones que las bajan hasta el 0% en algunos casos, pero son dos impuestos totalmente distintos.

Y esto está copiado del impuesto global de los países nórdicos, que se salieron del impuesto global y progresivo por el fracaso que tuvo a nuestro juicio a nivel internacional y gravaron porque el capital se les iba y tuvieron que reconocer y a nuestro juicio un reconocimiento fantástico, la inequidad que significaba el impuesto a la renta porque había todo tipo de exoneraciones. A las rentas de capital para que no se fugaran, ya que todo el mundo había globalizado sus actividades y las había tecnificado. Y se gravaba más el trabajo que el capital.

Cosa que ocurre, también, en nuestro país, pero con una pequeña diferencia. En los países nórdicos tienen una seguridad social en serio, con beneficios reales y tangibles e importantes, se financia fundamentalmente con el impuesto a la renta del trabajo.

No ocurre así en nuestro país que el impuesto es más alto pero además tenemos tasas de seguridad social también muy altas.

Esto en cuanto al factor trabajo.

En cuanto al factor capital, bueno el 12% que puede ser menos del 12% porque se traslada y básicamente se traslada, y grava fundamentalmente los alquileres. Y lo que ha ocurrido en el mercado desde que se implantó el impuesto con el aumento de los arrendamientos es un síntoma bien claro de que se ha trasladado el impuesto. O sea que en realidad se demuestra que no se grava al capital sino a los inquilinos y sobre todo a los alquileres más bajos que es donde más se ha trasladado el impuesto.

El IAS, que es vamos a decirlo así, "el mismo perro con distinto collar", tiene algunas modificaciones. Fue sancionado cuando la Suprema Corte de Justicia dictó varias sentencias de

inconstitucionalidad del IRPF a las jubilaciones. Se decidió modificarlo “baypasseando” a las sentencias de la Corte y se creó un impuesto que es totalmente injusto para aquellos que están jubilados y que no tienen posibilidades de tener otro tipo de rentas hasta el final de su etapa laboral.

En definitiva el IRPF ha significado un tremendo mazazo a la clase media. A la clase media, y a la clase media baja, y además grava a tan bajos ingresos, que en definitiva termina impidiendo el ascenso social y el progreso de mucha gente.

Se podrá decir como sostienen los creadores del impuesto, que el 80% de los trabajadores no están alcanzados por el impuesto. Es verdad. Pero resulta que el mínimo no imponible para ese otro 20% es tan bajo que es la tercera parte de la canasta básica.

Entonces hay un porcentaje muy importante, el 20%, que sufre un impuesto muy injusto.

Yo quiero decir, y esto lo digo sin ningún rubor, que en realidad el impuesto a la renta, al contrario de lo que se dijo en su momento, fue un tremendo ajuste fiscal. Tremendo ajuste fiscal, los cálculos que se hicieron en su momento por parte del equipo de gobierno fueron superados en la práctica y hubo un incremento fantástico y recuerdo, que hace bastante no sé si hace un año o dos, el Dr. Mieres en un artículo de El Observador dijo que el equipo económico, pero más bien se refería al Ministro le cabía una de dos posibilidades: o había mentido o no había sabido calcular el efecto del impuesto.

Cualquiera de las dos alternativas lo descalificaba totalmente en la materia.

Lo que se propone es derogar el impuesto en un plazo de tres años, sobre la base de tres supuestos, no vamos a entrar en eso, básicos, los supuestos que hay sobre la materia son: un PBI con un crecimiento determinado, que no vamos a entrar en él, pero con un crecimiento razonable de acuerdo a las circunstancias, y una contención del gasto público. Contención del gasto público no quiere decir, reducción del gasto público, acá no estamos hablando ni de motosierra, ni de bisturí, estamos hablando de contención del gasto público, pero este tema capaz que después en la conversación posterior, el más indicado para hablar de eso es el Cr. Rosas que es el hombre de los números y ha pasado prácticamente toda su vida profesional haciendo este tipo de cálculos, en la DGI primero, y después en el Ministerio, o sea que está mucho más calificado que yo que soy abogado y de números entiendo muy poquito, de hecho si estudié abogacía era porque no tenía matemática.

Bien eso en cuanto a este impuesto. Se calcula que el costo de esta medida no llega a 15 mil millones de pesos que representa aproximadamente un poquito más del 2% del PBI.

También se propone, una cosa que no es importante, es la reducción del IVA mínimo para las empresas que en realidad es bastante injusto. Si derogamos el IRPF también hay que derogar el IVA mínimo de las pequeñas empresas, que favorecería a unas 30 mil pequeñas empresas, se calcula, con un impuesto anual de 20 mil y pico de pesos anuales.

El costo de esto es del entorno de los 600 millones de pesos, que es del orden del 0.1% del PBI.

También hay propuestas del equipo de asesoramiento de otros aspectos del impuesto a la renta, pero sobre ellos no vamos a hablar, porque no es el tema de esta Mesa Redonda, o de este acto académico, y además creemos que sobre este tema del IRPF el candidato, nuestro a Presidente,

el Dr. Pedro Bordaberry, ya se ha pronunciado, y sobre otros no se ha pronunciado y no creemos que debemos pronunciarlo nosotros sino que sea él el que anuncie las otras disminuciones de impuestos a la renta, o de eliminaciones de impuestos a la renta.

Por último, para terminar, y porque está muy vinculado con la renta del trabajo: eliminar las cargas al trabajo, fundamentalmente eliminar los aportes patronales a la seguridad social. Este factor mejoraría la competitividad y favorecería el uso del factor trabajo y el costo de eso se calcula en unos 8.500 millones de pesos, que dentro de la contención del gasto y la evolución del PBI alcanza y sobra para hacer esas reducciones.

Muchas gracias

### **Dr. Romero Diano**

A continuación le damos la palabra al representante del Partido Independiente el señor Iván Posada.

### **PARTIDO INDEPENDIENTE – Dr. Iván Posada**

Buenas tardes casi noches, es un gusto estar acá y haber aceptado la invitación de la Academia Nacional de Economía para conversar sobre algunos temas que hoy están en la preocupación de todos nosotros y en particular en una campaña electoral donde lamentablemente se habla poco de propuestas, poco de contenido y sí mucho de otras cosas, por eso es que los representantes de los partidos políticos de lo que tratamos de hablar es de las cosas que vamos a comprometernos a hacer.

Lo primero que debíamos pensar con respecto a este tema del impuesto a la renta de las personas físicas es qué margen se va a tener en el próximo gobierno respecto a las intenciones que tengamos sobre este impuesto.

¿Por qué qué margen?

Bueno, porque la perspectiva de este año 2009 es claramente terminar con un déficit fiscal que va a estar en el entorno del 3%. 3 puntos del Producto Interno Bruto son aproximadamente 1.000 millones de dólares y en un país que notoriamente tiene una carga tributaria muy importante, no coincido con algo que decía el Dr. Shaw en el sentido que algo se había aplicado con esta reforma un ajuste fiscal, no hay margen.

No entendemos que haya margen como para recurrir a nuevos impuestos, aplicar nuevos impuestos, a los efectos de solventar ese déficit fiscal.

Y como sin duda, más allá de que se pueda establecer reducciones a nivel del gasto, la reducción a nivel del gasto no tiene rapidez, no tiene impacto inmediatamente, la alternativa va a ser, sin duda, el endeudamiento para tratar de financiar esos 1.000 millones de dólares que se van a heredar en el próximo gobierno que asuma el 1° de marzo.

Hay algún aspecto que vale la pena resaltar y que quizás ha quedado omitido en algunas discusiones: es que en este año 2009 particularmente han ingresado al país por efecto de endeudamiento que se ha contraído con organismos internacionales, caso Banco Mundial,

caso Cooperación Andina de Fomento, caso Banco Interamericano de Desarrollo, alrededor de 920 millones de dólares que han contribuido a tratar de financiar la situación deficitaria que se tiene en este año 2009.

O sea que ya allí nos vamos a encontrar, más allá de cual sea la voluntad que exista en materia política, con un impedimento en el sentido fiscal por cuanto la preocupación va a ser primero de tratar de financiar el déficit heredado antes que atender aspectos vinculados a la reducción de la presión tributaria.

De todas maneras yo creo que hay sí, una primera medida que hay que tratar de atender lo más rápidamente posible que tiene que ver con la eliminación del IAS, el Impuesto a la Asistencia Social.

Y digo esto porque en nuestro país establecer una imposición de esa naturaleza como se dejó, sustitutiva del Impuesto a las Personas Físicas para los jubilados, esa imposición que es una de las explicaciones de por qué el Banco de Previsión Social tiene superávit en estos días implica un importante aporte que están realizando los jubilados y los pensionistas de este país al Banco de Previsión Social, porque hay que recordar que este impuesto lo recibe directamente el Banco de Previsión Social.

Y decimos que no dudamos que hay que eliminar este Impuesto a la Asistencia Social por cuanto en este país existe lo que considero es una suerte de expropiación a los ahorros de los trabajadores activos en el momento de su jubilación como son los topes y habiendo esa expropiación en los aportes como se ha hecho por parte del Estado uruguayo nos parece que es un súper exceso que además se establezca una contribución como la que en definitiva se ha determinado a través de este impuesto que fue sustitutivo para los jubilados y pensionistas del impuesto a la renta de las personas físicas.

O sea, esta es una primera constancia.

Nosotros en el Partido Independiente somos partidarios de que exista un impuesto a la renta a las personas físicas porque creemos que un impuesto a la renta a las personas físicas tiene que contribuir a cerrar el círculo en todo lo que refiere al control sobre los otros impuestos que existen en el sistema tributario, caso de el Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto a la Renta Empresarial, y el Impuesto al Patrimonio.

Y creemos que el rol que debe cumplir un impuesto a la renta de las personas físicas es cerrar el círculo para tratar entre otros aspectos de reducir la evasión que se genera en el Uruguay.

Ahora bien: hablamos de un impuesto a la renta neta, no de un impuesto a la renta bruta.

Como existe en aquellos países donde existe el impuesto a renta de las personas físicas en que éste es un impuesto a la renta neta.

Para empezar tiene que tener un nivel de mínimo imponible acorde a cual es la realidad nacional. Uruguay es un país de clase media, siempre recuerdo una anécdota de dos de los que trabajaron en la Comisión que redactó por lo menos las bases de este proyecto. Por supuesto que eso después corrió por el propio Ministerio de Economía y Finanzas, pero hubo una Comisión que trabajó bastante tiempo en este tema, y dos de los que trabajaron son el Ec. Alberto Barreix y el Ec. Jerónimo Roca. Y en una exposición que hicieron en la Facultad de

Ciencias Económicas y Administración de la Universidad Católica, en determinado momento Roca hizo una aseveración de esta naturaleza, en función de las críticas que se le hacían por parte de auditores: "al final de cuentas vamos a convencernos que el Uruguay es un país de clase media".

Uruguay es un país de clase media y yo creo que ese es el punto de partida de cualquier esquema tributario, por tanto tenemos que pensar en un mínimo no imponible que esté acorde a las posibilidades de los uruguayos.

Y acá vale recordar cuál era la propuesta que hizo el Frente Amplio en el año 1999, en la oportunidad que se disputó el balotaje entre el Dr. Vázquez y el Dr. Batlle, el Frente Amplio hizo hincapié en su propuesta del impuesto a la renta de las personas físicas.

Este país es un país que pierde la memoria y nos olvidamos rápidamente de las cosas que se prometen, pero en aquel momento el mínimo no imponible que prometía el Frente Amplio del impuesto a la renta de las personas físicas era \$ 12.500.- Estamos hablando de noviembre de 1999.

Si a \$ 12.500.- del año 99 lo traemos a este agosto de hoy equivalen a \$ 28.500.-

Pero además, en esa propuesta, el mínimo no imponible aumentaba en razón de los integrantes o de los dependientes del núcleo familiar a razón de un 20% con un máximo de 60%.

Es decir que un mínimo para una familia de 3, mejor dicho para un grupo familiar con 3 o más hijos, terminaba siendo un mínimo no imponible que superaba los \$ 45.000.- a pesos de hoy.

O sea que cuando hacemos estos comentarios apuntamos que si tuviéramos un margen necesario desde el punto de vista fiscal debiera apuntarse a establecer deducciones, que hoy no las tiene, fundamentalmente orientadas a la cantidad de integrantes de cada grupo familiar.

Un aspecto de nosotros criticamos siempre al impuesto a las retribuciones personales es que cobraba una determinada tasa pero no tenía en cuenta la composición de la familia, y es muy distinta las posibilidades para una familia con un determinado nivel de ingreso para una sola persona que cuando están detrás todo un grupo familiar integrado de 3, 4 ó 5 personas más.

O sea que desde ese punto de vista nos parece que hay que incorporar una serie de deducciones: también deducciones en materia de educación.

Pongamos como ejemplo la realidad muy distinta que tienen hoy quienes viven en el interior del país y tienen hijos estudiando en Montevideo. Creo que ese es un aspecto que las deducciones por educación tienen que ser también tenidas en cuenta.

Se podría agregar y está planteado en el proyecto que nosotros presentamos en el Parlamento en diciembre del año 2007, una referencia directa a poder descontar, a que haya deducciones en función de poder reducir parte del Impuesto del Valor Agregado como una forma en estimular el pedido de las boletas y en consecuencias una mínima parte que en definitiva sería un 2% de reducción de los gastos pagados por Impuesto al Valor Agregado, el IVA de la tasa básica del 22%.

En fin, allí podría haber una serie de cambios que están contemplados en el proyecto y que por cierto son nuestra voluntad y que en la medida que haya margen fiscal se puede aplicar.

Y en lo que refiere al Impuesto a la Renta, a la renta de capital nosotros en particular creemos que deben ser eliminados toda referencia a los impuestos al capital referidos a los intereses y todo lo que significa ahorro en definitiva.

A nuestro juicio lo que refiere a los depósitos bancarios o eventualmente como existe en este caso a las obligaciones negociables deberían ser eliminados porque consideramos que al ahorro no hay que penalizarlo, al ahorro en todo caso, hay que tratar de estimularlo porque es una forma de lograr un mayor financiamiento para otras áreas de la economía y en ese sentido nos parece que esto es un factor que desestimula.

Por último un comentario, en la medida que hubo una referencia expresa: así como habíamos votado a favor, en el año 2002, la eliminación de los aportes patronales para la industria y el sector agropecuario, votamos en contra lo que fue su reincorporación a través de la reforma tributaria, en realidad ahí hubo una clara penalización a la industria nacional en beneficio de los sectores de importadores, porque las tasas eran del orden del 12.5% se bajaron a 7.5%, es decir que los sectores de importadores tuvieron una rebaja de sus aportes patronales de un 40%, en cambio la industria nacional, la que compite con esos productos importados, la que exporta al exterior, se vio penalizada, al igual que el sector agropecuario, con una tasa del 7.5% cuando hasta ese entonces, o mejor dicho desde el 2002, la crisis del 2002, tenía una tasa nula, una tasa 0.

En principio estos son los comentarios que queríamos volcar sin perjuicio que después en oportunidad de alguna pregunta podamos realizar algunos otros.

### **Luis Romero Diano**

Continuamos con el Partido Nacional el Ec. Gustavo Licandro.

### **PARTIDO NACIONAL – Ec. Gustavo Licandro**

Muchas gracias por la invitación a la Academia, siempre es un gusto participar de estas reuniones y además encontrarse con muchos amigos que a cotidiano uno no puede verlos.

Tengo armado un power point para estas preguntas, para la primera pregunta ¿por qué estamos en contra del IRPF? ¿qué queremos hacer con él? ¿cómo sustituir su recaudación?

Empecemos por cuáles son los aspectos del IRPF que entendemos son negativos para el país y que por tanto explican una posición del Partido Nacional de proponer su eliminación en el correr del próximo período de gobierno y después conversaremos, más adelante, cuál es cronograma de implementación.

### **¿Por qué estamos en contra?**

#### AFECTA:

- EL INGRESO
- LA GENERACIÓN DE VALOR AGREGADO
- LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL HUMANO
- A LA CLASE MEDIA



- LA RENTA FINANCIERA DE LOS DEPÓSITOS
- LA GENERACIÓN DE AHORRO

Punto número 1 el IRPF grava el ingreso, grava el ingreso bruto de las personas, con lo cual el ingreso en el Uruguay está gravado dos veces. Esto es, cada \$ 100 que cualquiera de nosotros gana, pagamos impuesto cuando generamos ese ingreso y pagamos impuesto cuando gastamos ese ingreso, ya sea a través del IRPF cuando se gana y a través del IVA y otros impuestos al consumo cuando se gasta el ingreso.

Y si uno ahorra y lo gasta las generaciones futuras nuevamente va a pagar los herederos, las generaciones futuras cuando gasten ese mismo billete de \$ 100 en el momento en que lo consuman.

Y esto va contra, no es una regla de oro, pero es una máxima bien aceptada, que el ingreso y el mismo hecho generador no debería estar gravado dos veces por dos impuestos distintos.

Mantener el IRPF y el IVA lo que hace es gravar la misma cosa dos veces: cuando se genera y cuando se gasta.

En eso Uruguay no está innovando, de hecho en Uruguay al existir el impuesto a la renta a las empresas y el impuesto al patrimonio, el primero grava las rentas de las empresas cuando se generan y el impuesto al patrimonio grava las mismas rentas acumuladas. Un impuesto que se creó de manera transitoria, y como todo impuesto en este país si alguien dijo que era transitorio se transformó en permanente rápidamente.

Lo que quiero decir es que eso es un defecto de construcción de la política tributaria de un país que debería preocuparnos porque si se estaba a favor del IRPF y desmantelar los impuestos indirectos, bueno eso se debió hacer.

El IVA no debió bajar un solo punto sino que debió bajar sustancialmente más.

Desde el punto de vista del impacto de ello después lo podemos ver. Efectivamente del número que estaba previsto recaudar con el IRPF con lo que finalmente se recauda hay una diferencia de aproximadamente tres veces, con lo cual espacio para reducir el IVA había y había sobrado, si es que se estaba filosóficamente a favor de ello.

La posición nuestra es que tenemos un conjunto de argumentos que son adversos a la aplicación del IRPF.

El segundo argumento es la generación de valor agregado.

El impuesto a la renta de las personas físicas en la medida que grava, grava los salarios, sustancialmente los salarios, y ese es uno de los componentes más importantes de la estructura del valor agregado por lo tanto del Producto Interno Bruto del país.

Este es un producto que grava la generación de valor agregado y también muy atado con esto afecta la acumulación de capital humano.

Por lo menos la acumulación de capital humano para ser utilizado en el país, porque en la medida que la acumulación de capital humano potencialmente debería generar ingresos mayores y en Uruguay el IRPF está estructurado en forma progresiva el comportamiento lógico sería hacer acumular capital humano en el Uruguay pero inmediatamente emigrar buscando

países o buscando mercados donde por mejor remuneración o porque no existe un impuesto de esta naturaleza la utilización de ese capital humano sea más rentable que en el Uruguay.

Este es uno de los motivos por el cual hemos dicho que el IRPF promueve o estimula la emigración.

No podemos demostrar cuál es la magnitud de eso pero es en definitiva el impacto de lo que está haciendo la estructura tributaria del Uruguay y del resto del mundo, una vez que uno incorpora el IRPF al Uruguay uno deteriora la posición en términos relativos de Uruguay al resto del mundo.

O sea que por definición si alguien antes estaba pensando en emigrar, la existencia del IRPF debería contribuir a esa decisión.

Otro punto, y éste fue comentado tanto por José Luis como por Iván, es el tema de clase media.

Ahí hay una cosa interesante la actual administración ha sostenido: que las personas con ingreso medio están menos gravadas ahora que antes con el IRP.

Hay una confusión entre ingreso medio y clase media. Si uno mira los últimos dichos de la administración sobre este tema, lo que están diciendo es que el IRPF o el actual sistema tributario hace que paguen más por IRPF que por el anterior IRP el 20% de personas con ingreso superior.

Si uno mira cuál es el piso de ese ingreso, o sea el menor ingreso de ese 20% es aproximadamente para el núcleo familiar, no para la persona, para el núcleo familiar aproximadamente el equivalente a unos U\$S 1.450.- de hoy, estos son unos \$ 31.000.-

Estos son datos del INE que lo que dice es las personas, el 20% que gana más el piso de eso es el ingreso familiar sin valor locativo, es decir sin vivienda es \$ 31.122.- que son U\$S 1.440.-

Lo que pretendo decir con esto es nadie me puede decir que dentro de ese 20% superior no están las clases medias de este país. ¿Por qué?

Porque el ingreso medio está fuertemente influido, porque es un promedio simple por las personas de menores ingreso básicamente todo lo que es el sector obrero y el sector asalariado de menos nivel de ingreso.

Entonces no tiene nada que ver clase media con ingreso medio.

La clase media paga más impuesto con el IRPF de lo que pagaba antes. Esto es lo que está diciendo la administración más los datos del INE.

En términos de número de personas, eso lo podemos ver después, pero básicamente ese último 18% es el que realmente pagaría más en vez del 20%, el 18% son unas 200 mil personas más o menos.

Sigamos con otros argumentos de por qué estamos en contra de esto.

El otro punto y también lo mencionaba Iván hace un momento, es la renta financiera de los depósitos. este impuesto ha gravado los intereses de los depósitos a plazo fijo y los intereses devengados por las obligaciones negociables que se colocan en el mercado de capitales.

Decididamente eso genera un aumento de costos financieros, en la medida que las instituciones financieras lo trasladen o asuman esos costos, y por lo tanto como en definitiva los

bancos son empresas que tienen determinados objetivos y metas en cuanto a la rentabilidad sobre el capital invertido eso lo trasladamos al costo de las tasas activas con lo cual todo el costo de haber gravado los intereses de los depósitos de plazo fijo y de obligaciones negociables lo están pagando los tomadores de préstamos.

Y finalmente el último punto y pueden haber otros, pero el último punto que tenemos acá para esta reunión es que (y va de la mano con algún punto anterior) el IRPF afecta la generación de ahorro. El IRPF es un impuesto que al estar gravando el ingreso cuando se genera y por la forma de cómo se calcula afecta negativamente el ahorro en el Uruguay.

Un país con ahorro negativo. Nosotros somos un país que históricamente hemos tenido un promedio de ingreso de capitales de 2.8 a 3% del Producto por año. Nosotros vivimos de captar ahorro externo, el IRPF lo que hace es precisamente deteriorar las condiciones del país para generar ahorro, y por lo tanto no parece lo más razonable en un país que tiene ahorro negativo si uno lo mira en mediano y largo plazo.

### ¿Qué queremos hacer?

- UN PROGRAMA DE INCREMENTO DEL MÍNIMO NO IMPONIBLE
- UN PLAN DE CONVERGENCIA PARA UNIFICAR LAS TASAS
- PERMITIR LA DEDUCCIÓN DE SALARIOS, GASTOS Y AMORTIZACIONES
- EXCLUIR ALGÚN HECHO GENERADOR DE LA BASE DEL IMPUESTO

La idea, y voy a tirar algunos títulos, no voy a dar muchos números por los compromisos que ello implica, no quiere decir que no quiera asumir pero sí quiere decir que hay que ver cómo es el desenlace en el año 2009 y cómo es la previsión fiscal prevista para el año 2010 para entender realmente cuáles van a ser los números que finalmente colocaremos en esto.

Punto número 1 el mínimo no imponible. Debería de haber un programa de incremento del mínimo no imponible, con lo cual más personas entrarían en la condición de no pagar o pagar menos y también a las personas de más ingresos les estaríamos corriendo esas franjas de ingresos que se les está aplicando.

Es exactamente igual a lo que dijo hace un ratito Iván, el IRPF original del Frente Amplio fue con el que quedaron todos en su cabeza y en el 2004 nadie habló de cómo iba a ser la reforma. Y resulta que el proyecto que se aplica nada tiene que ver con el que habían propuesto en el 99.

Tan fácil como eso.

Y no estoy diciendo que haya que ir de un solo paso de la situación actual a los mínimos no imponibles que habría tenido en su proyecto del 99, pero claramente hacia allí habría que ir.

Segundo hay que implementar un plan de convergencia para unificar las tasas del impuesto.

¿A alguno de ustedes se le ocurre que las empresas paguen el impuesto a la renta, el IRAE, con tasas progresivas, en función si la empresa gana más paga más?

No. O al menos yo parto de la base que todas las rentas reflejan determinada inversión o determinado asunción de riesgo por parte del empresario y por lo tanto pagan la misma tasa todos, independientemente del tamaño de esa renta.

Con las personas pasa lo mismo. ¿Por qué una persona que gana más o acumula más capital tiene que pagar una tasa superior por el último billete de \$ 100 que ganó?

En realidad hay que armar un plan que las tasas converjan a una sola en tanto el impuesto en los años siga existiendo.

Tercero. ¿cuál es el proceso por el cual la recaudación del IRPF que son 600 millones de dólares, 2 puntos del producto, pase de 600 a 0. Otro camino que uno puede incorporar que a sí lo ha dicho el Dr. Lacalle alguna vez, es permitir la deducción de salarios, gastos y amortizaciones, aproximando esto que es un impuesto a la renta bruta en un impuesto a la renta neta.

Y finalmente parece razonable pensar en que se puedan excluir algunos hechos generadores de la base del impuesto, el caso más claro y que se ha dicho públicamente, ese caso es el arrendamiento dado que claramente ahí no se puede tirar para atrás el efecto del impuesto sino que directamente la persona lo que hace lo traslada hacia el uso de ese arrendatario porque en definitiva arbitra las rentabilidades de sus ahorros y de su capital entre mantener arrendado o hacer otra cosa con su dinero.

También lo que queremos es recuperar una ventaja que tenía Uruguay hasta el año 2005, de hecho hasta que se aplicó este impuesto, que acá el trabajo y la generación de valor agregado por lo que es trabajo no está gravado por impuestos. Y eso es una ventaja que perdimos frente al resto del mundo aún existiendo en el resto del mundo este impuesto, al haber puesto nosotros ese impuesto a la renta lo que hicimos fue perder una ventaja que antes teníamos y que no nos parece razonable que un país que vive del ahorro externo cree un impuesto que al gravar la renta, genera eso.

### **¿Cómo se sustituirá la recaudación?**

- REVISIÓN DE LOS GASTOS CORRIENTES NO PERSONALES
- REVISIÓN DEL PRESUPUESTO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS
- COMPORTAMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA
- MAYOR RECAUDACIÓN POR UN AUMENTO DEL CRECIMIENTO DEL PIB

Punto número uno la revisión de los gastos corrientes no personales. Los gastos corrientes no personales aumentaron 1 punto del Producto respecto a lo que fue en el 2004, siempre fueron 2.5 puntos hoy son 3.5 puntos del Producto. Este punto porcentual son 300 millones de dólares. ¡Cuánto de papelería, celulares y suministros eléctricos y nafta se puede haber gastado para haber cambiado la estructura de gasto corriente!.

Revisión del presupuesto de las empresas públicas. El tema empresas públicas claramente es un ámbito que hay que revisarlo. Las empresas públicas, pasaron de tener un superávit entre 1.5 a 2 puntos del Producto a tener un déficit de 1 punto del Producto, lo cual también es shoqueante ver el aumento del gasto en las empresas públicas.

El comportamiento de la inversión pública. la inversión pública creció un 30% en términos reales en esta administración respecto a la administración anterior del 2004, ese es un número

potente y uno debería pensar que la inversión volvería a lo que era los estándares históricos de este país.

Todo esto sumado a la expectativa que debemos tener de que el nivel de actividad debería recomponerse a partir del año que viene por lo pronto no llegar a tasas de crecimiento históricas, pero si a partir del año que viene tener un crecimiento del 1.5 y 2 puntos para el año, se debería pensar que con todas estas cosas se está en condiciones de ver cómo enfrentar el tema del déficit que se va a heredar de la actual administración más cuáles son los planes de desarmado que se van a poder aprobar para el IRPF.

Bueno dejo por acá porque tampoco quiero abusar del tiempo.

**Dr. Luis Romero Diano**

Muchas gracias. Pasamos a la segunda pregunta:

## **2. ¿Va a aplicar regla fiscal? Si es así, explíctela.**

**Cr. Isaac Umansky**

Vamos a comenzar con lo debería ser una actualización del Estado uruguayo.

Evidentemente la forma de producir en el mundo en los últimos 20, 25 años ha cambiado y ha cambiado abruptamente con lo cual se ha conformado un nuevo paradigma de la producción que inevitablemente ha generado una serie de cambios sumamente extensos y abarcativos.

El sector privado se ha logrado adaptar fuertemente a ellos. Sin embargo el sector público sigue con la inercia, con la rigidez y con la falta de flexibilidad que lo ha caracterizado. Y en ese sentido si nosotros queremos ver a futuro cuál es la posibilidad de desarrollo del Uruguay tenemos que pensar en una acción mancomunada del sector público con el sector privado. El sector público va a tener que cambiar su enfoque, va a tener que salir de esa rigidez, y replantear sus formas, hoy las economías más exitosas muestran acciones mancomunadas del sector público y el sector privado.

El sector público tiene que apoyar fuertemente al sector privado y tiene que generar todas las condiciones para, de alguna manera, impulsar lo que es denominado la “competitividad sistémica”.

La competitividad sistémica abarca muchos ámbitos, esos ámbitos de alguna manera necesitan del apoyo fuerte del sector público, especialmente en lo que podríamos llamar las políticas (meso-económicas) que refieren a políticas de comunicaciones, transporte, de energía, de estructura, de capacitación y adiestramiento, en las cuales el sector público tiene que extender una serie de gamas de bienes y servicios para posibilitar que el sector privado pueda acceder al escenario en mejores condiciones en cuanto a la fluidez.

Dentro de eso, también cabe plantearse qué sector público tenemos y qué grado de información tiene ese sector público.

Todos estamos viendo, como lo han expuesto los expositores, que algunas veces para determinar las acciones del sector público tenemos que recurrir a información indirecta y muchos casos la información no surge fluidamente. Con lo cual ese Estado como organización está menoscabando la calidad de sus decisiones.

Es evidente que tenemos un Estado improductivo, altamente improductivo y que el escenario futuro exige la reconversión hacia un Estado en el cual es difícil desmontar, pero a nivel del gasto bueno no debería ser tan difícil hacer que ese gasto comience a tener productividad.

En esa línea que estábamos diciendo, apoyar al sector privado.

Y otra línea es tratar de generar todas las fuentes de información que nos permitan tomar decisiones más cabales.

Acá se nos está diciendo los efectos, los impactos que traen en cuanto al Impuesto a la Renta. Si nosotros aprendiéramos las lecciones de lo que han sido estos últimos años, hemos visto que se ha proclamado por ejemplo, que la política impositiva es una política para lograr la actividad. Bien a contramano de lo que se opina en el resto del mundo.

Es decir, las políticas impositivas con el gran grado de morosidad que tienen las fronteras dada la globalización y por lo que algún estudioso ha llamado las "termitas fiscales", impiden hoy en día que las políticas fiscales puedan tener como instrumento valor en cuanto a la actividad social.

Lo que realmente hay que hacer es tratar de manejar productivamente el gasto social y focalizar el gasto social.

Para todo eso el Estado cuenta con seudo presupuesto de la nación, que no es general, que es de la nación, ¿por qué decimos eso? Porque apenas es del gobierno central y algunos otros organismos y ni siquiera se tienen las técnicas más modernas.

Hoy en día existe un código - manual de práctica presupuestaria y todo país que se precie o que aspire a ser desarrollado lo debe tener. Por ejemplo Chile que ahora estaba haciendo esfuerzos para integrarse a la OCDE, ya lo estaba aplicando hace mucho tiempo, y existen reglas muy específicas. Por ejemplo en Uruguay, cuando el Ministerio de Economía nos informa que iba a tener una predicción determinada, puede darse después que esa predicción determinada que no se cumplió, y casualmente fue mucho mayor la recaudación. Bueno en un país desarrollado eso no existe porque se le exige al gobierno ejecutivo cuando presenta el presupuesto ante el legislativo que diga cuáles son sus impuestos fiscales, cuál es la proyección macroeconómica de esos impuestos fiscales, qué riesgo fiscal hay, y cómo va a impactar en la economía.

Todo esto se da en Nueva Zelanda, en Chile: esas proyecciones existen y se hacen por varios años, y no sólo lo hace el Estado, sino que el Estado recurre por consejo de economistas privados que lo asesoran.

Por ejemplo Chile para formar su fondo de reserva y para determinar lo que se llama (balance estructural) y aplicar la regla fiscal, de la cual estamos hablando, tiene un consejo de notables, de economistas de todos los sectores que es el que determina cuál va a ser el precio del cobre a futuro y como es la previsión de eso, y en función de eso se hace el fondo de reservas. Eso le

ha permitido a Chile desde el 2001 hasta ahora ahorrar 25 mil millones de dólares. Y así, tener recursos cuando el ciclo viene agravado o cuando existe la posibilidad de hacer una reforma previsional. Reforma previsional que hizo hace un año que costó 3 mil millones de dólares pero la pudo hacer. Reforma provisional que de alguna manera es casi una imitación de la ley de 1996 que hizo el Uruguay.

Entonces vemos que el tema de la información, el tema de cómo se aumenta esa información es sumamente importante para tomar decisiones relevantes.

También se nos dijo de la injusticia de la política impositiva uruguaya que estaba dada porque tenía más predominio el impuesto indirecto sobre los directos.

Y si nosotros cotejamos las cifras del 2004 con las del 2008, en este país subieron 3% los impuestos indirectos y si nos atenemos a la distribución del ingreso de forma más o menos ajustada, tenemos la misma distribución del ingreso del año 1981. Con lo cual todos los fundamentos por los que se dijo que se aprobaba esta ley de reforma tributaria no se dieron. Evidentemente que fue menoscabada la ciudadanía que no pudo contar con todos estos elementos para saber los impactos que iba a tener esa política.

Entonces parte del gran tema de la reforma del Estado es tratar de adecuarse, a nuevas normas o prácticas presupuestarias que en el futuro estarán vigentes en todo el mundo.

Entonces el tema del Estado es un tema de generar nuevas instituciones, nuevos roles, nuevas funciones que sean abarcativas y mayor información para que la ciudadanía cuente con estos elementos de juicio, porque evidentemente la ciudadanía tiene que generar estados de opinión en términos de bienes públicos y de servicios públicos.

Y en este orden la regla fiscal es importante, el Dr. Brause nos va a mostrar los ejemplos de esta regla fiscal, pero son reglas fiscales que tiene que tener juntamente con esto un sistema de información idóneo.

Entonces en un país que se dice que la mitad de los ciudadanos están en el Banco de Previsión y el superávit está planteado desde una regla contable, es decir el actual "superávit" que anuncia su presidente, es claramente de los aportes financieros que el gobierno central hace al balance del Banco de Previsión. No es ningún superávit, es un signo contable.

Con ese tipo de información se nos está menoscabando a los ciudadanos.

Entonces vemos que hay una inmensa trama de decisiones, de informaciones, de cambios que son necesarios hacer que evidentemente exigen otro estado de visión, la regla fiscal es muy importante porque no dejan que los ciclos económicos nos engañen.

Es decir nuestro país ha utilizado abundantemente el auge económico del ciclo al alza, y bueno ahora en los próximos años vienen las vacas flacas. ¿Por qué?

¿Por qué eso no sucede en Chile, por ejemplo? Porque allí existe lo que se llama balance estructural. El balance estructural está hecho a valores constantes, esos valores constantes se determinan por técnicos independientes y se cumplen a raja tabla.

¿Por qué? Porque hay un control de gestión. Nosotros tenemos muy poco control de gestión y muy poca evaluación, este es otro de los temas también que el Estado tiene que enfrentar y son los grandes desafíos que tenemos hacia el futuro.

## **Dr. Luis Romero Diano**

Dr. Brause, su compañero se comió todo el tiempo, voy a pedirle a sus compañeros de mesa que le permitan hacer uso de la palabra con el compromiso de extenderle a ellos el tiempo.

## **Dr. Alberto Brause**

Muchas gracias, a la Academia Nacional de Economía, trataré de ser lo más sintético posible.

El Cr. Umansky ya definió lo que es la regla fiscal que no es otra cosa que la reducción por la vía de la ley del gasto público y la acumulación de deuda.

Y para nuestro candidato a la Presidencia de la República, el Dr. Pedro Bordaberry, para el candidato del Partido Colorado este es un tema de enorme importancia: lo ha resaltado públicamente como instrumento para la reforma del Estado.

En ese sentido y no quiero extenderme más en las consideraciones que con muy buen criterio y conocimiento ha hecho el Cr. Umansky lo que significa esto de tener una ley de responsabilidad fiscal que importa para un país como el nuestro realmente un cambio cultural importante, porque lleva en definitiva al mejoramiento, a la modernización de la administración pública, de la administración de los gastos, de los ingresos fiscales, de los gastos y en definitiva procura que el administrador o el gobernante de turno no sólo persiga metas determinadas sino que al mismo tiempo pueda evaluarse los resultados. Lo que los anglosajones conocen con el término de "accountability"

Dicho esto, nos hemos tomado el trabajo de analizar las normas que existen en esta materia tanto en Chile como en Brasil.

Es cierto que hay otros países que contienen leyes de responsabilidad fiscal pero consideramos que es importante aprender de la región. En particular en lo que concierne a la ley de responsabilidad fiscal que tiene Brasil porque a diferencia de la de Chile que cuenta con un recurso natural que provee al fondo que ya fue mencionado por el Cr. Umansky que es el recurso del cobre, en Brasil se apunta fundamentalmente a la responsabilidad fiscal por la administración y reducción del gasto, por vía de la ley comprendiendo a todas las administraciones, tanto al distrito federal como a los estados y municipios y a las comunidades. Y desde ese punto de vista creemos que es mucho más aplicable la norma de responsabilidad fiscal de Brasil sin perjuicio de adoptar de la de Chile lo que realmente sea aplicable al caso uruguayo.

En ese estilo estamos proponiendo para esta futura ley de responsabilidad fiscal algunas bases, extraídas principalmente de la ley de responsabilidad fiscal de Brasil en la medida que sea adaptable a nuestro régimen constitucional y legal, desde luego.

Y sucintamente la primera de ellas, la primera base que debe de estar consagrada en esta ley de responsabilidad fiscal es aquella del cumplimiento por parte del administrador, del gobernante, de metas y de resultados respecto tanto de los ingresos como de los gastos.



En segundo lugar una base que contiene por cierto la ley fiscal de Chile, que es sumamente importante, la existencia de un grupo de expertos que sean independientes al gobierno y que sea, por supuesto, representado por todos los sectores políticos, que deben determinar los factores que determinan las tendencias dentro del ciclo económico, de manera tal que cuando la tendencia es favorable se pueda realizar un ahorro y cuando la tendencia se contrae, entonces poder utilizar ese ahorro de manera que el resultado que se obtenga sea genuino.

En tercer lugar las bases que deben comprender la ley de responsabilidad fiscal a todos los poderes del Estado, refiero tanto al Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial, y también a las empresas públicas y a todas las sociedades que de alguna manera u otra están regidas por el Derecho Privado pero que están controladas por las empresas públicas, que también deben de estar comprendidas dentro de la ley de responsabilidad fiscal.

Aquí aparece el tema de los gobiernos departamentales, porque desde el punto de vista de la Constitución tiene una autonomía que debe de ser respetada pero a nuestra manera de ver también debe de comprenderse a los gobiernos departamentales ya sea por la vía de la forma en que ellos administran el gasto o por el ingreso de funcionarios que si bien tienen cierta autonomía lo cierto es que la última reforma de la Constitución desde el presupuesto nacional se les debe proporcionar recursos y esto podría, perfectamente, la ley de responsabilidad fiscal condicionarse al cumplimiento de metas a los efectos de poder entregar estos recursos que provienen del presupuesto.

Comprendo que es una base muy ambiciosa pero que estimamos que es imprescindible tenerlo en cuenta porque si no puede ocurrir que tengamos una ley de responsabilidad fiscal que se limita solamente al gobierno nacional y deja en libertad a los gobiernos departamentales.

Esto es en líneas generales las bases que debería contener esta ley de responsabilidad fiscal.

Y una última que a nuestro modo de ver es muy importante que refiere a la necesidad que esta ley de responsabilidad fiscal establezca sanciones para aquellos casos de administradores o gobernantes que trasgredan la ley o incurran en situaciones que la contradigan y que estas sanciones puedan ser tanto de naturaleza institucional como civil y administrativa.

Digo institucional cortándole gastos a quienes incurran en excesos y por la vía personal puede ser por la vía de amonestaciones o si ocupa un cargo público la pérdida del mismo o eventualmente también como hace la ley de responsabilidad fiscal brasileña de crear sanciones de índole penal cuando funcionarios, gobernantes o administradores la contradigan incurriendo en un delito.

Esto es en líneas generales las bases de nuestro partido para alcanzar la responsabilidad fiscal.

Muchas gracias.

**Dr. Luis Romero Diano**

Muchas gracias. Continúa ahora en el uso de la palabra el representante del Partido Independiente, Iván Posada.

## **Dr. Iván Posada.**

En estos años de gobiernos blancos, colorados y ahora frenteamplistas, hemos sido una suerte de navegantes solitarios en cuanto a reclamar al gobierno de turno la necesidad de instrumentar políticas contracíclicas.

De hecho en este último período de gobierno se perdió una gran oportunidad: el país creció como consecuencia de la bonanza de los precios de los “commodities” que Uruguay exporta a un ritmo que no se recuerda, yo creo que en 100 años. Una cosa que realmente no guarda parangón en la historia económica de nuestro país y lamentablemente se ha seguido el mismo criterio que se había adoptado en gobiernos anteriores es decir tanto recaudo vía impuestos que recauda la Dirección General de Impositiva o recauda la aduana tanto gasto. Y en esa lógica creo que hemos perdido una gran oportunidad porque está claro que la incorporación de la regla fiscal tiene que ser en un momento de auge de la economía no puede ser en un momento donde la economía está sufriendo un período de contracción.

Por lo tanto decididamente partidario incorporar la regla fiscal y creo que tenemos que hacer un esfuerzo de recorrer el camino que recorrió Chile. Nos parece que la reforma del sector público y particularmente de todo lo que hacía referencia el Cr. Umansky, es decir a todo proceso presupuestal. En Uruguay el proceso presupuestal es calamitoso, calamitoso, esa es la palabra. El Cr. Umansky decía “se controla poco”, no se controla nada, no hay evaluación en ningún lado.

Por tanto nosotros tenemos necesariamente que generar un espacio para que haya un verdadero disciplinamiento desde el punto de vista fiscal.

La política fiscal es la clave de la sustentabilidad de la propia economía. Y en ese sentido en el Uruguay se debe en esta área hacer un esfuerzo importante recorriendo un camino similar al que recorrió Chile en el sentido de darle a sus instituciones una verdadera calidad desde el punto de vista del funcionamiento.

Y creo que esa experiencia, que es una experiencia que la tenemos cerca, la podemos aprovechar porque hay material disponible.

Bueno hoy por hoy uno de los principales en ese proceso chileno fue el Ec. Mario Marcel que está en el Banco Interamericano de Desarrollo, con lo cual hay también una potencialidad de aprovechar recursos humanos muy experimentados para tratar de que nos acompañen en lo que puede ser un proceso de esta naturaleza.

Obviamente que la regla fiscal tal como la utiliza Chile tiene algunos problemas desde el punto de vista de que hay que estimar un producto tendencial, un producto potencial y esto también supone tomar en cuenta la elasticidad de los ingresos en función de los impactos que causan los ciclos de la propia economía.

Pero en todo caso creo que tiene conjuntamente con estos aspectos otros subproductos que en definitiva termina llevando la calidad de la gestión pública y eso me parece que es deseable sobre todo si queremos verdaderamente iniciar un cambio de cultura en la gestión de gobierno.

Uno de los grandes objetivos que debiéramos tratar como un objetivo de carácter nacional. Un objetivo del cual debiéramos estar detrás todos los políticos.

Porque es la forma, ni más ni menos, de darle certeza al crecimiento de la economía de forma sostenible en el tiempo y sobre todo evitar estas situaciones que vivimos de tanto en tanto, donde a un período de auge de la economía viene un período de crisis y los que la terminan pagando fundamentalmente son los sectores menos privilegiados de la sociedad, los sectores de menos recursos son los que terminan pagando estas crisis.

Así que cuando se habla de políticas sociales, cuando se habla de atención a la pobreza lo primero que debiéramos hacer en todo caso es realmente comprometernos a un cambio de cultura en lo que refiere a la política fiscal.

Muchas gracias.

### **Dr. Luis Romero Diano**

Continúa el representante del Partido Nacional el Ec. Gustavo Licandro

### **Ec. Gustavo Licandro**

Uruguay es un país con una base monetaria muy pequeña en términos del Producto, con lo cual el comportamiento de las cuentas públicas potencialmente tiene un impacto muy grande en material monetaria. A diferencia de otros países en que las bases monetarias son más grandes y es menos importante el comportamiento fiscal, acá no el sector público, la política fiscal es importante porque si tenemos una serie de cambios importantes en materia inflacionaria o si tenemos un tipo de cambio fijo se pueden llevar las reservas del Banco Central rápidamente y terminar en una devaluación.

Lo que uno debería pensar es cómo hacer para que en el mediano y largo plazo la sociedad pueda entender cuál es el camino del sector público y la política fiscal y que no sea un insumo tan importante a las decisiones de cortísimo plazo como para saber si tengo mis activos en moneda nacional, en moneda extranjera, fuera del Uruguay, o adentro del Uruguay.

### **Regla Fiscal**

- OBLIGA A APLICAR UNA **POLÍTICA CONTRACÍCLICA**
- DESEMPEÑO DE LA ADMINISTRACIÓN ACTUAL
- COMPORTAMIENTO DE LA RECAUDACIÓN
- COMPORTAMIENTO DEL GASTO

Lo que ha dicho el Partido Nacional en general y lo que ha dicho el Dr. Lacalle en particular es que vamos a ir a una regla fiscal, para satisfacción de Iván, es cierto que siempre es mejor empezar estas cosas en épocas de auge pero también uno puede definir las y aprobarlas en este momento, porque en definitiva es independiente del momento del ciclo económico. Simplemente si estamos en una fase recesiva del ciclo económico, no tendremos los superávits

para generar esos fondos de reserva pero si lo podemos aprobar desde el momento en que uno quiera independientemente del momento del ciclo en que se esté.

## Regla Fiscal

- ESCENARIO 1
  - RATIO DEUDA SOBRE PIB DECRECIENTE
  - CON DÉFICIT FISCAL CERO
- ESCENARIO 2
  - RATIO DEUDA SOBRE PIB ESTABLE
  - PERMITE DÉFICIT FISCAL. SU MAGNITUD DEPENDERÁ DEL CRECIMIENTO POSIBLE DE LA DEUDA

Para ser lo más breve posible yo quería plantear dos escenarios de regla fiscal en los que estamos pensando y que en definitiva son los que luego la sociedad, a través del Parlamento, deberá resolver que son las que van a regir en el Uruguay si verdaderamente quieren aprobarlas.

Para determinados objetivos hay que partir de algunos supuestos de cómo se va a comportar el país. Por ejemplo ponernos de acuerdo cuál es la tasa de crecimiento histórica o la tasa de crecimiento tendencial del país.

Nosotros tenemos algunos estudios que los ha hecho mi colaboradora María Xosé Sanmartín que dicen que la tasa tendencial es del 2.5 y 2.6% anual. La tasa media de crecimiento del país es cercana al 3%, así que algo entre esos dos números está lo que debería ser la tasa de crecimiento que no depende ni de los gobiernos, ni del resto del mundo, ni de nada, es la tasa con la cual el país tiende a crecer en el mediano y largo plazo.

Para esa tasa a la que el país tiende en el mediano y largo plazo hay que ver cuál es la recaudación de impuestos para un determinado sistema tributario cuál es la recaudación de impuestos que se genera.

La Elasticidad de la recaudación respecto al Producto es un número que está entre el 1.15, 1.2, en el pasado fue más alto pero ha ido bajando en función de los cambios y eliminación de algún tipo de impuesto que eran muy atados al nivel de actividad.

¿Con esto qué quiero decir?

Si tenemos una tasa de crecimiento tendencial, no importa la realidad del momento, sabemos que la recaudación para ese nivel de Producto va a ser una determinada, que resultará de aplicar esta tasa de elasticidad a esta tasa de crecimiento.

Bueno dicho esto, tenemos un primer escenario para este país medio: el déficit fiscal debe de ser 0. ¿Qué significa decir eso? Significa decir que para el país medio, la sociedad presente no quiere endeudarse y tirar para las generaciones futuras el pago del gasto público actual.

Este parecería ser un objetivo ambicioso y muy potente. Desde el punto de vista filosófico significa no depender de las generaciones futuras para financiar el gasto presente.

Esto significa que la regla fiscal para un determinado nivel de Producto para una recaudación acorde con un déficit fiscal nulo, lleva a una deuda pública en términos de PBI que deberá ser decreciente en el tiempo.

Esto es simplemente decirles a las generaciones futuras que no le vamos a estar poniendo encima gastos que son actuales, sean excesos, sean políticas sociales o políticas de inversión o simplemente despilfarros.

La deuda pública decreciente el tiempo, ese es un objetivo, el objetivo último no es solamente bajarla en términos del porcentaje del Producto sino que sea 0 en términos nominales, porque la deuda ideal es la que no existe.

Este escenario que creo que es el que deberíamos apuntar creo que es un escenario muy potente y que debería de tener un nivel de consenso elevado en la sociedad.

Un segundo escenario que quizás sea el que en el más corto plazo, uno puede tener una política en dos etapas para llegar a lo que está planteado en el escenario 1. Un segundo escenario es aquel que dice “quiero que mi ratio deuda sobre Producto Bruto se mantenga estable en el tiempo.

O sea que mi capacidad de pago de la deuda no se deteriore pero que tampoco mejore, que sea la misma que tengo hoy.

Esto tiene un obvio problema que es ¿cuál es el ratio deuda sobre el Producto correcto?

¿Es el que tenemos ahora, el que tuvimos hace 10 años o el que había en la década del 60?

Pero claramente es un escenario que tenemos que analizar. Este escenario permite tener algún nivel de déficit fiscal porque la deuda sobre el Producto se mantiene estable y el Producto crece en forma tendencial, también quiere decir que se puede colocar deuda todos los años para que ese ratio se mantenga.

Esa colocación de deuda daría el nivel de déficit se podría tener sin que la deuda sobre el producto aumente.

Son dos escenarios, tal vez lo considero dos extremos, uno tomando la deuda estable en el tiempo y la otra es decreciendo y teniendo un déficit fiscal 0, para un determinado nivel de crecimiento de la economía.

## **Regla Fiscal**

- OBLIGA A APLICAR UNA **POLÍTICA CONTRACÍCLICA**
- DESEMPEÑO DE LA ADMINISTRACIÓN ACTUAL
- COMPORTAMIENTO DE LA RECAUDACIÓN
- COMPORTAMIENTO DEL GASTO

Esto lo que permite es poder tener políticas contracíclicas. Voy a hacer una mínima referencia a la situación actual porque es básicamente cuando el nivel de crecimiento está por encima de ese crecimiento tendencial o el histórico o el que se seleccione, el exceso de recaudación que provoca ese crecimiento extraordinario eso es lo que se debe ahorrar.

Simplemente no se debe de gastar.

Por el contrario si el crecimiento es menor como podría ser este año, por ejemplo, o eventualmente el año que viene si pensamos que el crecimiento va a estar entre el 1.5 y 2 y el crecimiento tendencial es 2.6 y 3, tendencial e histórico uno podría decir que se podría desahorrar o utilizar parte de esos fondos que se habían acumulado o si estos fondos están

acumulados lo que se va a hacer es simplemente contraer deuda pública para financiar esas diferencias.

La regla fiscal con la política contracíclica es ideal aplicarla en momentos de auge, pero también se puede aplicar en las fases recesivas del ciclo económico, lo importante es que para determinado nivel de crecimiento, hay un determinado resultado fiscal que si es nulo lo que permite es que la deuda sobre el producto se contraiga en el tiempo.

En estos últimos años, los años 2006 al 2008, hasta fines del 2008, tuvimos una oportunidad absolutamente histórica de iniciar una política de esta naturaleza: los términos de exportación en términos reales son los más altos para muchos productos, en los últimos 100 años, y sin embargo el exceso de recaudación tributaria, de recaudación fiscal que hubo, lejos de ahorrarse se consumió en aproximadamente en 92 a 93% en gasto público. Es decir de cada \$ 100 que tuvimos de recaudación extraordinaria se consumió en gasto público 92 ó 93 \$.

Con lo cual terminamos todos estos años con leves déficits fiscales cercanos al equilibrio cuando el Uruguay debió tener superávits fiscales del entorno de 2 puntos del Producto cada año.

En términos de fondos contracíclicos tenemos algunas estimaciones, depende repito, de los niveles de crecimiento y de los períodos que se tomen, pero si uno toma para este período, tomando como Producto de crecimiento tendencial la base de cálculo estaríamos en que hoy deberíamos tener, deberíamos haber cerrado el año 2008 con un fondo de reserva, o más reservas en el Banco Central, o menos deuda pública, que en definitiva es todo lo mismo, del entorno de los 1.900 millones de dólares, que son 6. y tanto puntos del Producto.

Hay otros cálculos que andan por allí que hablan de 1.200 que son 4 puntos del Producto.

En palabras sencillas el Uruguay hoy debió cerrar en el 2008 con algo parecido a 5 puntos del Producto de fondos de reserva para hacer frente a las fases recesivas del ciclo económico que estamos viviendo en el año 2009 y vamos a ver, seguramente, en los dos primeros trimestres y quizás hasta setiembre del año que viene y sin embargo lejos de tenerlo se consumió de eso, se consumió el 92% , y posiblemente más.

Hay una afirmación que tengo por aquí y como ha sido mencionado Chile es una afirmación que simplemente se las voy a leer porque me parece muy clara. El Ministro de Hacienda de Chile, Andrés Velasco hace poco, quizás en un exceso de esos que todos a veces tenemos hablando de esto de las políticas contracíclicas y de los países con exceso de gasto en los países de Sudamérica dijo:

“Sudamérica está plagada de episodios de auge mal manejados que terminaron con el desperdicio de los recursos”

Y bueno mucho más que esto yo no tengo para decir porque más locuaz imposible.

Muchas gracias.

**Dr. Luis Romero Diano**

Bueno yo agradezco a todos por las exposiciones que han sido muy interesantes y estoy seguro que comparten conmigo esta opinión. Ahora les dejo la palabra a ustedes si quieren hacer alguna pregunta a los señores representantes, ustedes tienen la palabra.

**Pregunta: Ec. Juan Berchesi**

Acá tenemos representantes del Partido Colorado y del Partido Nacional esta tecnología de la regla fiscal no la han inventado el año pasado, ¿por qué el Partido Colorado o el Partido Nacional no aplicaron esa tecnología en sus años de gobierno?

O si la aplicaron, ¿fue mal aplicada?

**Ec. Gustavo Licandro**

Nosotros lo que hicimos fue una regla pública que es la que está hasta el día de hoy que en estos meses pasados dio lugar a un pequeño escandaleta de si se había endeudado fuera de los márgenes legales o no.

Ese tope de deuda pública estaba en el camino de tener una regla fiscal.

En cuanto a las políticas contracíclicas, en la primera mitad de los años 90 lo que tuvimos fue un crecimiento, la mitad aproximadamente, o menos de la mitad de lo que ha sido ahora, y si uno mira los números fiscales teníamos la aprobación de la reforma de la seguridad social que se había aprobado en el 89.

Si uno mira la desagregación del gasto público lo que hay es un fuerte crecimiento del gasto en seguridad social, si uno mira el gasto corriente tendió a bajar o sea que no había una regla explícita pero claramente teníamos déficit fiscal del entorno de 7 puntos del Producto por razones varias y tuvimos el único año de superávit fiscal en la historia moderna del país que fue en el año 92 que tuvimos 0.5 puntos de superávit que fue absolutamente combatido por muchísimos de los actores políticos, porque en definitiva ustedes recordaran aquella frase, aquella máxima que decía: "Uruguay es un país de 60% de inflación".

Yo creo que lo que se hizo en esos años y no es sólo por defender una administración de la cual yo participé pero claramente la conducta fiscal o lo que se dice de tener conducta fiscal de los 15 años siguientes hasta ahora en buena medida tiene sus genes allí.

La regla de deuda pública que se empezó a aplicar en ese momento yo creo que fue muy severa, y algo muy severo y era un fantástico argumento que teníamos nosotros y que tuvieron los gobiernos posteriores para explicar que había determinados gastos o determinados pedidos de gasto público que no se deberían hacer.

Yo creo que el tema regla fiscal es un paso más y creo que es mucho más importante. ¿por qué? Porque lo que dice es "este país no toma en cuenta los crecimientos extraordinarios de la economía ni hacia arriba ni hacia abajo."

Entonces la regla fiscal lo que dice es "no importa lo que pasa cada año hay un país que es el país promedio, el país de la tendencia, ese país no puede estar trasladándole a las generaciones futuras los problemas de ellos, del año actual de los ciclos."

Entonces lo que tenemos que hacer básicamente es entender cuál es ese crecimiento tendencial histórico, cuál es la inversión, cuáles son aquellos gastos que son inflexibles, pero en definitiva la clave está en el déficit tendiendo a cero que hace que en el mediano plazo deuda pública descienda.

**Dr. Luis Romero Diano**

En nombre de la Academia Nacional de Economía quiero agradecerle a los expositores: ha sido un honor para nosotros que aceptaran la invitación y que realizaran estas exposiciones excelentes. A ustedes les agradezco la presencia y les comunico que este ciclo continúa el próximo miércoles 16, a la hora 18:30, también con preguntas referidas a problemas económicos de los cuales queremos conocer las opiniones de los Partidos, para contribuir a un mejor conocimiento para que los ciudadanos puedan decidir el próximo 25 de octubre con las elecciones nacionales.

Muchas gracias.