

Contenido

1. Política fiscal en debate.....1
2. La situación fiscal de cara al 2011.....2
3. Fundamentos para la reducción del IVA.....5

Realizado por *cinve* –

Centro de Investigaciones Económicas

Fecha de elaboración:

28 de Febrero de 2011

1. POLÍTICA FISCAL EN DEBATE

En las últimas semanas, el debate respecto a posibles modificaciones en el impuesto al valor agregado (IVA) y otros aspectos del sistema tributario ha ocupado un lugar de primer orden en la agenda pública. La posibilidad de que una rebaja generalizada en la tasa básica del IVA, tal cual la anunciada durante la campaña electoral, fuera sustituida por una reducción focalizada en los sectores de menores ingresos de la población centró la discusión respecto de cuál es el objetivo último de la modificación propuesta. Es decir, ¿porqué debería reducirse la tasa de IVA?, ¿cuáles son los posibles impactos sobre los equilibrios macroeconómicos?

Dos aspectos han centrado el debate respecto de las modificaciones tributarias. En primer lugar los efectos que dichas modificaciones podrían tener sobre la distribución del ingreso. Si bien las reformas vinculadas a los sistemas impositivos usualmente se concentran en objetivos simplicidad y eficiencia del sistema, neutralidad o reducción de los efectos distorsivos de los impuestos sobre las señales de mercado, en este caso el objetivo de equidad ha ocupado la primera plana del debate. En este contexto, es que surgieron algunas opciones alternativas que evidentemente tendrían un mayor impacto sobre la equidad social, impactando especialmente sobre las personas de menores ingresos. Las opciones de que la reducción del IVA se concrete solo para los hogares de bajos ingresos, a partir de transferencias monetarias o a partir de la utilización de tarjetas alimenticias del Ministerio de Desarrollo Social, fueron las dos opciones más debatidas.

El segundo aspecto sobre el cual se focalizó el debate respecto a las reformas del sistema impositivo se vincula a la situación actual de la economía y el déficit fiscal. En efecto, el hecho de que la economía se encuentra atravesando una etapa de fuerte crecimiento económico, con algunos signos de sobrecalentamiento, manifestados a través de presiones inflacionarias, ha llevado a discutir la pertinencia de una rebaja impositiva, puesto que la misma podría actuar como un estímulo adicional a la demanda agregada, incrementando los problemas asociados al sobrecalentamiento de la economía. En efecto, las medidas de reducciones impositivas suelen estar asociadas a las típicas políticas fiscales keynesianas de estímulo a la demanda en etapas de recesión, tal como se ha observado en los últimos años en algunos países desarrollados.

En este informe se presentan algunos elementos para la discusión, vinculados tanto a la situación económica y fiscal actual, como a los posibles fundamentos que sustentan la opción de una rebaja generalizada del IVA, tal cual estaba previsto originalmente.

2. LA SITUACIÓN FISCAL DE CARA AL 2011

Los datos recientemente publicados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) señalan que el Sector Público Global cerró el año 2010 con un déficit de unos 470 millones de dólares, lo que se estima representa un 1,2% del PIB¹. De esta forma el Gobierno cumplió con la meta fiscal establecida para el presente año consistente en la reducción del déficit global del Sector Público desde el 1,7% del PIB observado en 2009 hasta un 1,2% del PIB en el 2010.

La reducción del déficit se explica en el fuerte crecimiento de los ingresos del Sector Público, dado que tanto los egresos primarios como el pago de intereses no registraron disminuciones en relación al PIB. En este sentido y considerando el fuerte crecimiento del PIB en 2010, tenemos que por el lado del gasto, se observó una expansión significativa en el año, lo que reafirma que la mejoría en las cuentas públicas se explicó del lado de los ingresos.

La meta fiscal establecida en el proyecto de presupuesto para el presente año 2011, establecen una nueva, aunque muy leve, reducción del déficit global en términos del PIB, hasta 1,1%. Como se discutirá más adelante, la meta para este año no es exigente, siendo perfectamente factible su cumplimiento en un escenario sin modificaciones importantes en el sistema tributario.

Evolución de ingresos y Gastos en 2010

Los ingresos del Sector Público crecieron significativamente durante el año 2010, alcanzando los 11.740 millones de dólares. Esta cifra de ingresos representa aproximadamente un 28,7% del PIB anual en 2010, lo que implica un crecimiento de los ingresos del Sector Público de 1 p.p del PIB,

¹ La cifra oficial del valor del PIB de 2010 recién se conocerá en el próximo mes de marzo cuando el BCU publique las estadísticas de Cuentas Nacionales correspondientes al cuarto trimestre de 2010

respecto a 2009 donde los ingresos representaron un 27,7% del PIB.

Cabe señalar que el incremento de los ingresos del Sector Público observado el año pasado se explica mayoritariamente por la mejoría en el resultado de las Empresas Públicas. En efecto, como puede apreciarse en el Cuadro 2.1, si desagregamos los ingresos del Sector Público en sus diferentes componentes, el resultado de Empresas Públicas es el único componente que presenta una mejoría significativa (0,9 p.p) en términos del PIB. Entre los otros rubros, la recaudación de DGI presenta una leve caída, la recaudación por concepto de Comercio Exterior permaneció constante, en tanto que el agregado "Otros" y el resultado del BPS presentaron pequeñas mejorías, siempre en relación al nivel de actividad.

La significativa mejoría del resultado de las empresas públicas se explica en que durante 2009, éste se vio afectado por la situación de sequía que incrementó considerablemente el costo de producción de la energía eléctrica y deterioró notoriamente los resultados de UTE. En otras palabras, la mejoría de las cuentas públicas es consecuencia de que el 2010 no presentó los inconvenientes climáticos que se registraron en 2009.

Cuadro 2.1 – Ingresos del Sector Público
(en % del PIB)

	2009	2010
INGRESOS SPNF	27,7%	28,7%
Gobierno Central	20,4%	20,5%
DGI	17,0%	16,8%
Comercio Exterior	1,0%	1,0%
Otros	2,4%	2,7%
BPS	6,0%	6,1%
Resultado Prim Corr. EP	1,3%	2,2%

Fuente: MEF.

En lo que se refiere a la evolución de los Egresos del Sector Público, los mismos pasaron de representar un 27,0% del PIB al cierre de 2009, a un

27,2% en diciembre de 2010. El cuadro 2.2 muestra la composición de los Egresos por categorías, donde no se observan variaciones importantes en ninguno de los rubros. Esto es, la mayor parte de los componentes del Gasto Público se incrementaron en línea con el PIB.

Cuadro 2.2 – Egresos del Sector Público
(en % del PIB)

	2009	2010
GASTOS PRIMARIOS SPNF	27,0%	27,2%
Egresos Prim. Corr. GC - BPS	23,7%	23,7%
Remuneraciones	5,0%	4,8%
Gastos no personales	3,6%	3,7%
Pasividades	8,7%	8,7%
Transferencias	6,4%	6,6%
Inversiones	2,8%	2,9%

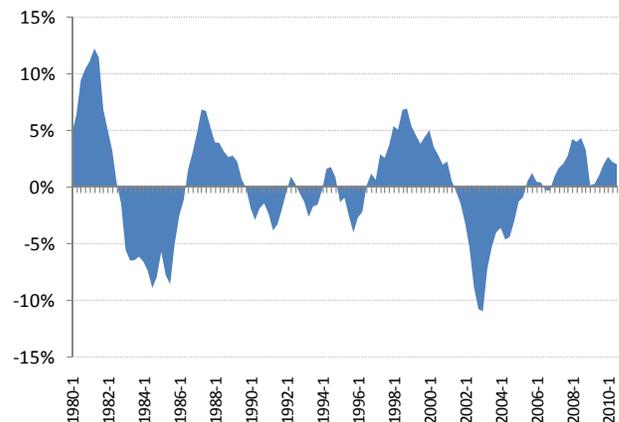
Fuente: MEF.

Ciclo Económico y Resultado Fiscal

Es importante contextualizar la evolución de los ingresos y gastos del Sector Público en el marco de la fase actual del ciclo económico. En efecto, desde un punto de vista teórico, sería deseable que la política fiscal asumiera un sesgo contra-cíclico, es decir se expandiera en los momentos donde la fase del ciclo económico es negativa y se contrajera en los momentos de expansión. Este tipo de política fiscal no solo actuaría como un instrumento estabilizador de la economía, sino que también permitiría mantener el resultado del sector público en línea con la evolución de largo plazo del nivel de actividad.

Como se puede apreciar en el gráfico 2.1, actualmente el ciclo económico se encuentra en una fase positiva, es decir, que el nivel de actividad se encuentra por encima de su nivel de tendencia de largo plazo. Si bien, en términos comparativos no se observa que la brecha de producto - esto la distancia respecto de su trayectoria tendencial- sea excesivamente amplia, sí es posible advertir que la economía se encuentra creciendo a un ritmo superior al que sus fundamentos de largo plazo le permitirían.

Gráfico 2.1 – Componente cíclico del PIB
(en % de la tendencia)

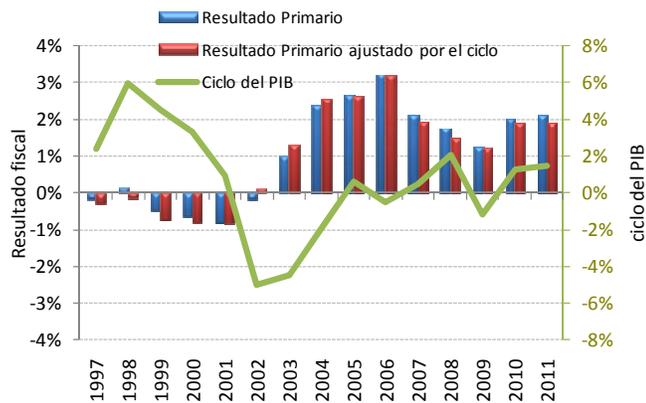


Fuente: Estimaciones propias.

En este sentido, el hecho de que el gasto del Sector Público se encuentre creciendo al mismo ritmo que el PIB -o incluso a una tasa levemente superior-, pone de manifiesto que creció a una tasa extraordinaria, y no a un ritmo sostenible a largo plazo. El principal problema de este comportamiento radica en que si el gasto es relativamente rígido (como de hecho lo es la mayoría de sus componentes) en el momento en que el nivel de actividad se desacelere (como es previsible suceda en el próximo año), el resultado del Sector Público se podrá ver deteriorado.

A su vez, si bien como se mencionó anteriormente, la meta fiscal establecida para el 2011 representa una nueva (aunque leve) mejoría del resultado global del Sector Público, cabe hacer una revaloración de dicha meta en términos cíclicos. En efecto, si bien en términos absolutos se proyecta una reducción de una décima del déficit global del Sector Público, esta reducción no es tal cuando se analiza el resultado ajustado por ciclo económico. Tal como evidencia el gráfico 2.2, el resultado primario ajustado por ciclo permanece constante respecto al obtenido en 2010.

Gráfico 2.2 – Resultado fiscal primario ajustado por ciclo económico (en % del PIB)



Fuente: Estimaciones propias.

Si bien, se espera una mejoría del resultado fiscal para 2011, ésta no sería lo suficientemente elevada de acuerdo al crecimiento proyectado, como para constituir una mejoría efectiva una vez que se considera el ciclo en el análisis.

2. CONSIDERACIONES SOBRE UNA REDUCCIÓN EN LA TASA BÁSICA DEL IVA

En las últimas semanas, el debate respecto a posibles modificaciones en el impuesto al valor agregado (IVA) ha ocupado un lugar de primer orden en la agenda pública. La posibilidad de que una rebaja generalizada, anunciada durante la campaña electoral, fuera sustituida por una reducción focalizada en los sectores de menores ingresos de la población centró la discusión respecto de cuál es el objetivo último de la modificación propuesta. Es decir, ¿porqué debería reducirse la tasa de IVA?, ¿cuáles son los posibles impactos sobre el resto de los equilibrios macroeconómicos?

Fundamentos para una rebaja generalizada del IVA

Una primera razón que sustenta una rebaja generalizada del IVA, es sencillamente reducir la presión tributaria sobre la población. Este objetivo, sin embargo puede ser cuestionado por dos motivos principales. En primer lugar, la presión tributaria del Uruguay no es particularmente elevada, encontrándose en torno a la media internacional. En este sentido, podría considerarse que reducir la presión tributaria no necesariamente es un objetivo urgente en el Uruguay, máxime si se considera que existen áreas donde aún es importante incrementar el gasto público (como ser inversiones). De esta forma, reducir los ingresos del Estado, podría o bien limitar la capacidad de incrementar el gasto en áreas importantes, o bien propiciar un deterioro del resultado fiscal.

Otro punto a tener en cuenta al discutir la posibilidad de reducir la presión tributaria refiere a la fase expansiva del ciclo económico en la cual se encuentra actualmente el Uruguay. En efecto, nuestra economía ha crecido en los últimos años a tasas superiores a las que podrían estimarse como de equilibrio de largo plazo, dando lugar a un cierto recalentamiento de la economía. De esta forma, una reducción de los impuestos al consumo no parece ser la política más adecuada para que la

política fiscal actúe como instrumento de estabilización macroeconómica.

Otro de los argumentos esgrimidos para fundamentar la reducción del IVA consiste en que dicha rebaja podría impactar a la baja sobre los precios al consumo, reduciendo las presiones inflacionarias e incrementando el ingreso disponible de los Hogares. No obstante, este argumento también ha sido cuestionado ya que no es claro en qué medida una reducción de la tasa se trasladaría a precios, y por lo tanto afectar el ingreso disponible (en términos reales) de los hogares.

Las posibilidades de traslado a precios a partir de la reducción del IVA se ven limitadas, en primer lugar por la existencia de estructuras oligopólicas en el mercado, y en segundo lugar, por la fortaleza actual de la demanda que la torna más inelástica a variaciones en los precios. Si efectivamente no se verificara un traslado a precios relevante, el objetivo de reducir la inflación y/o de incrementar los ingresos de las familias ser verían comprometidos y no justificaría el esfuerzo de la rebaja generalizada de la tasa.

Otros argumentos apuntan al objetivo de afectar positivamente la distribución del ingreso, en tanto el IVA es un impuesto regresivo. Sin embargo, una reducción marginal del IVA, y las dificultades de que dicha rebaja efectivamente se traslade al precio de los bienes de consumo, redundan en que la medida tendría muy poca efectividad sobre el objetivo equidad. Mantener la recaudación, e implementar un gasto público de carácter progresivo parecería constituir un instrumento más eficiente si el objetivo de la reducción fuera mejorar la distribución de los ingresos.

Por último cabe destacar que, como se discutió en la sección anterior, el Sector Público presenta actualmente un déficit fiscal que, aunque moderado, supera el 1% del PIB. Si bien se espera una reducción de dicho déficit en 2011, esta reducción podr-

ía no ser tal si efectivamente se concreta una reducción en la tasa de IVA que no sea compensada por otras modificaciones del sistema impositivo que determinen un impacto neutro sobre los ingresos públicos.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, cabe señalar que el motivo más relevante para justificar la realización de una reducción en la tasa básica del IVA en la situación actual de la economía recae en que dicha medida constituyó un anuncio en la campaña electoral. Aunque parezca que dicho motivo constituye una razón puramente política, desde el punto de vista económico la credibilidad de los gobiernos resulta muy relevante. En efecto, la capacidad de alinear las expectativas de los agentes a las metas macroeconómicas establecidas por el gobierno, la capacidad de acceder a los mercados financieros a bajos costos, así como la capacidad de atraer proyectos de inversiones dependen en gran medida de la credibilidad del sistema político. Es decir, desde el punto de vista de la fortaleza institucional del país, no es indiferente que se adopten medidas que puedan cuestionar la credibilidad de las autoridades.

En síntesis...

A pesar de que existan fundamentos económicos que puedan cuestionar una eventual reducción generalizada en las tasas de IVA, argumentos institucionales constituyen el principal soporte para su realización. En este sentido, será importante tratar de compatibilizar el momento económico del Uruguay y los posibles impactos negativos que desde el punto de vista de la estabilidad macroeconómica podría generar una resignación fiscal, con el objetivo de mantener y fomentar la credibilidad de la política económica en el Uruguay.