Hay alguien en mi cabeza, pero no soy yo (1)

Carlos Grau Pérez\*

**El diablo está en los detalles**

Corría la campaña electoral, un periodista en el marco de una entrevista afirmaba en relación a las promesas realizadas en campañas electorales: “*cuando decimos mentira en realidad no son mentiras, son deseos de hacer cosas que después son muy difíciles de cumplir”*. El entrevistado era el actual Presidente de la República, quién disintiendo con la afirmación dijo: “*son mentiras porque tuvieron la oportunidad de decir la verdad*” (2).

Juan se está vistiendo para salir a trabajar. Con la mano derecha abrocha los botones de su camisa, mientras que la izquierda los desabrocha. Parece inverosímil, ¿no? Sin embargo no lo es si se padece el denominado síndrome de la mano ajena. Este puede ser consecuencia de una callosotomía, intervención quirúrgica en la que se elimina parcial o totalmente la parte del cerebro encargada de la comunicación entre el hemisferio derecho y el hemisferio izquierdo (3).

La imagen del síndrome de la mano ajena puede aplicarse a las diferencias que en ocasiones se observan entre los planteos realizados bajo la influencia de la adrenalina que generan las campañas electorales, con lo que luego quién resulta electo lleva adelante. Es como si el hemisferio de las promesas electorales no se comunicara con el hemisferio de las políticas que efectivamente se implementan, incluso pudiendo a veces ir en dirección opuesta.

En el banquillo de los acusados a la hora de buscar un culpable del desencuentro, siempre están los cambios de la realidad, incluso cuando estos hacen a las propuestas de campaña aún más pertinentes. Pero como se sabe, a río revuelto, ganancia de pescador.

La decisión adoptada tanto a inicios del año pasado como de este en relación a la determinación del valor de la Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC) puede tomarse como un ejemplo al respecto. El lector seguramente pueda sumar otros.

En el pasado el Partido Nacional propuso lo que denominó *Plan* *Estamos Contigo*, en el que se establecía entre otras cosas, cambios en el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Como medida inicial se proponía modificar el tratamiento de los ingresos comprendidos en la primera franja, la más baja por encima del mínimo no imponible. La propuesta consistía en dividirla en dos, exonerando los ingresos correspondientes a la primera mitad, mientras que para los ingresos que quedan por encima en la otra mitad, se proponía bajar la tasa del actual de 10% a 5%.

La decisión del Poder Ejecutivo adoptada en enero de los dos últimos años para determinar el valor de la BPC (4), a partir del cual surge el valor monetario del mínimo no imponible y de las franjas del IRPF y del IASS, fue en la dirección contraria a esta propuesta. A mayor valor de la BPC mayor es el tramo de ingresos que queda exonerado, por tanto se debería haber ajustado con el mayor valor que habilita la normativa, pero en cambio se optó por lo contrario, se optó por ajustar por el menor valor.

La ley de creación de la BPC (5) le otorga al Poder Ejecutivo un importante nivel de discrecionalidad para determinar su ajuste, permitiendo emplear tanto la variación de los salarios como la de los precios con un posible desvío de más o menos 20%. De esta manera se le permite a la conducción económica optar por priorizar la suficiencia, es decir la recaudación, o priorizar el rol estabilizador de la estructura del sistema tributario. Como ya fuera planteado en una nota anterior esta discrecionalidad debería ser revisada (6).

La Ministra de Economía y Finanzas afirmó en relación a la decisión de ajustar por el Índice Medio de Salarios (IMS): “*No se recauda ni más ni menos. En promedio es totalmente neutro. Se recauda exactamente lo mismo. No se aumenta la recaudación fiscal con esto*” (7).

La afirmación precedente sería correcta si se compara la situación previa al ajuste del valor de la BPC con la situación posterior, si además el ingreso de cada contribuyente evolucionara igual que el IMS y si la neutralidad a la que se alude se refiere a la tasa efectiva del impuesto, definida como el porcentaje que representa lo pagado por el contribuyente de su ingreso. No sería correcta si la neutralidad se refiere a la recaudación. No obstante, la comparación planteada por la Ministra parece no ser la relevante a efectos de evaluar la forma en que se ajustó el valor de la BPC.

Lo que importa a los efectos de evaluar la pertinencia del criterio empleado es comparar las dos alternativas con las que contaba el Poder Ejecutivo, ajustar por IMS o ajustar por el IPC (Índice de Precios al Consumo). Una evaluación que solo tenga en cuenta una de las dos alternativas, es parcial y por tanto no permite evaluar adecuadamente la decisión, no permite llegar al alma de los hechos.

El dilema de política económica que se plantea es optar por recaudar más, o hacer del ajuste de la BPC un instrumento anticíclico amortiguando la caída del poder de compra de una parte significativa de la población, lo que implicaría recaudar menos. La decisión del Poder Ejecutivo fue recaudar más.

Unos años atrás un Representante Nacional por el Lema Partido Colorado afirmaba: *“El menor ajuste del importe de la BPC, cumple la misma función que un aumento de la alícuota del impuesto, tanto sea del IRPF como del IASS”* (8)*.* A confesión de parte, relevo de prueba*.*

Veamos lo que sucedió en concreto en el año 2021. Los salarios en el período considerado para determinar el aumento de la BPC aumentaron 6,03% (9) mientras que los precios de la economía subieron 7,96%. En el último año el poder adquisitivo de los asalariados y de los jubilados cayó. Ajustar el valor de la BPC por el ÍMS hace que la caída del salario real antes y después del pago del IRPF sea de igual magnitud porcentual. Dicho de otra forma, la tasa promedio (efectiva) del IRPF y del IASS que paga cada contribuyente no se ve modificada.

Si por el contrario, se hubiera optado por ajustar por el ÍPC la caída porcentual del salario real y de las pasividades después de impuestos sería menor. La tasa promedio o efectiva del IRPF e IASS pagada por cada contribuyente se reduciría. En otras palabras, ajustando por el IPC el poder adquisitivo de los contribuyentes sería superior al que resulta de la opción por la que optó el Poder Ejecutivo. La mejora en el poder adquisitivo tendría como contracara recaudar menos, lo que dada la prioridad que la actual política económica le asigna al resultado fiscal de corto plazo, explica que no se haya ido por ese camino.

Si el análisis no se limita al corto plazo, haber ajustado la BPC por el IPC hubiera generado mayor poder adquisitivo, esto a su vez generaría mayor consumo, lo que implicaría mayor nivel de actividad y como consecuencia aumentaría la recaudación. Se podría plantear que más vale pájaro en mano que cien volando. Pero también podría plantearse, que sin crecimiento económico, los ajustes en las cuentas públicas están condenados a ser efímeros.

Adicionalmente, haber ajustado la BPC por el IPC hubiera generado mayor equidad en el sistema, pues dados los fundamentos de los impuestos a la renta de las personas físicas, si el ingreso en términos reales aumenta, la persona debería pagar una mayor tasa efectiva, pero si el ingreso en términos reales disminuye, debería pagar una tasa efectiva menor, cosa que no ocurre cuando se ajustan las BPC por el IMS.

Cabe preguntarse a esta altura acerca de la magnitud del cambio en la recaudación o, mirando el otro lado del mostrador, sobre la magnitud de la pérdida de poder adquisitivo de los contribuyentes. ¿La decisión de ajustar por IMS o IPC genera cambios significativos? ¿Mueve la aguja?

Desde el año 2008 hasta el 2019 se contó en la página web de la DGI con un informe pormenorizado con datos de la recaudación del IRPF y del IASS del año anterior a las respectivas publicaciones. Es decir, la última información disponible corresponde a la recaudación del año 2018.

Lamentablemente, la DGI discontinuó y no publicó este informe en los años 2020 y 2021, por tanto la información disponible más reciente al momento de escribir esta nota corresponde al año 2018. Como consecuencia las estimaciones que se presentan a continuación deben tomarse con cautela hasta que puedan ser ajustadas cuando sean publicados al menos los informes correspondientes a los años 2019 y 2020. En ocasiones se hace necesario saber luchar no solo sin miedo, sino también sin esperanza.

A partir de la información disponible, se estima que la recaudación adicional de IRPF correspondiente a rentas del trabajo que se obtendrá en 2022 por ajustar por el IMS en lugar de ajustar por el IPC equivale a aproximadamente 50 millones de dólares.

En el caso del IASS la recaudación adicional sería de aproximadamente 15 millones de dólares. La decisión adoptada por el Poder Ejecutivo al generar mayor recaudación impacta en las cuentas públicas. Pero el efecto no se acota a generar mayores ingresos públicos, además genera menor gasto público ya que el monto de determinadas prestaciones sociales se ajusta con el valor de la BPC.

En síntesis, la decisión tomada genera impactos no marginales en la recaudación, en el poder adquisitivo de los contribuyentes y en determinadas prestaciones sociales. Se trata de un ajuste fiscal implícito, se aumenta la presión tributaria de los contribuyentes de IRPF e IASS y se reducen los beneficios de los perceptores de determinadas prestaciones sociales. La medida provoca una suerte de efecto mariposa que contribuye en el corto plazo al objetivo prioritario definido por la actual conducción económica: reducir el déficit fiscal.

Dijo el actual Presidente de la República en la última campaña electoral: “*si nosotros no le aflojamos el cinturón a los uruguayos, el Uruguay no va a levantar*”. En la actualidad la afirmación cobra relevancia, dada la contracción de la demanda que vino de la mano de la epidemia, toda medida que la fortalezca va en la buena dirección. No obstante volvemos a lo del principio, mientras una mano abrocha los botones, la otra los desabrocha. Mientras una mano afloja el cinturón de unos pocos, la otra se encarga se apretarle el cinturón a muchos.

Establecer pautas salariales que determinan una caída del salario real y a la vez aumentar discrecionalmente la presión impositiva del IRPF y del IASS no puede decirse que sean medidas que aflojen el cinturón de los uruguayos. Tampoco que fortalezcan la demanda, más bien todo lo contrario.

Tanto tirios como troyanos procuran usar el lenguaje para convencernos de que el mundo es como ellos dicen que es y, de ser necesario, intentarán decir sin palabras lo que no puede decirse con ellas.

Mientras tanto, las antinómicas narraciones discurren y cada uno según su leal saber y entender, al que esta nota busca ayudar, se acercará a la tozuda, y por momentos irreverente, realidad. *“Se dice que hay varias maneras de mentir, pero la más repugnante de todas es decir la verdad, toda la verdad, ocultando el alma de los hechos”* (10).

(\*) Carlos Grau Pérez es Economista, *Investigador del CINVE. Master en Economía por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica*

[*cgrau@cinve.org.uy*](mailto:cgrau@cinve.org.uy)

1. Pink Floyd: *Brain Damage*
2. <https://www.facebook.com/100012928998053/videos/656304488736621>
3. El síndrome de la mano ajena. Facundo Manes. Universidad Favaloro: <https://www.favaloro.edu.ar/sindrome-la-mano-ajena/#:~:text=Se%20trata%20de%20un%20trastorno,estuviera%20movida%20por%20otra%20persona>
4. Decretos 5/021 del año 2021 y 4/022 del año 2022
5. Ley 17.856 del año 2004
6. La más política de las políticas económicas: la Política Fiscal, en https://www.uypress.net/Columnas/Carlos-Grau-Perez-uc117965
7. <https://www.elobservador.com.uy/nota/la-explicacion-que-dio-arbeleche-sobre-el-cambio-de-criterio-del-ajuste-de-irpf-y-que-dijo-sobre-mas-deducciones--202128154755>
8. <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/131790/ficha_completa>
9. La normativa establece que debe considerarse la variación del IMS en el período comprendido entre el penúltimo mes previo a la fecha de vigencia del ajuste anterior y el penúltimo mes previo a la vigencia del nuevo valor.
10. Juan Carlos Onetti, *El Pozo* 1939