



## Política Fiscal y Presupuesto

Durante la década de bonanza económica (2004-2013) los ingresos fiscales crecieron significativamente por encima de su tendencia histórica y los gastos fiscales lo hicieron aún más. Pero cuando vino el enfriamiento económico y los ingresos fiscales se resintieron, los gastos fiscales siguieron creciendo y no se acompañaron a la nueva realidad económica.

Ante el creciente déficit fiscal el gobierno impuso tres ajustes:

- Recortó las inversiones de las empresas públicas a la mitad.
- Estableció aumentos de las tarifas públicas por encima de los costos de producción.
- Aumentó el IRAE a través de una modificación de su forma de cómputo, y aumentó el IRPF y el IASS para las franjas de ingresos más altas.

Hecho todo esto, el déficit fiscal es aún mayor que antes del primer ajuste en 2014, y alcanza los 4,5 puntos del PBI al primer trimestre de 2019<sup>1</sup>. Por su parte, la deuda pública global alcanza el 70% del PBI, que según el Fondo Monetario se mantendría constante solo en un escenario de eliminación del déficit primario del sector público, lo cual no va a ser posible si las tendencias de gastos e ingresos vigentes se mantienen<sup>2</sup>.

Esto sucedió porque Uruguay está persiguiendo un blanco móvil. Si bien aumentamos la recaudación, los gastos siguen subiendo y el gobierno no los está pudiendo controlar.

Algunos no se pueden controlar porque se ajustan de manera automática, pero los que no se ajustan de manera automática también siguen subiendo.

---

<sup>1</sup> Esta cifra excluye las transferencias de las AFAP al Fideicomiso de la Seguridad Social en el marco de la ley referente a los cincuentones.

<sup>2</sup> [Article IV 2018](#).

La consecuencia irremediable de este exceso de gasto es la emisión de deuda pública en dólares en los mercados internacionales para tapan el boquete de las cuentas fiscales. Esta montaña de dólares prestados que han ingresado al país en los últimos años generalmente es festejada por las condiciones financieras favorables a las que el Uruguay accede, pero esconde el hecho de que encarecen el peso con respecto al dólar y encarecen los costos productivos. En ese sentido, el desbalance de las cuentas fiscales es la madre del borrego en la pérdida de competitividad que ha sufrido el aparato productivo en los últimos años.

Entonces, en la medida en que las medidas que un gobierno de Ciudadanos va a implementar para reducir el déficit fiscal empiecen a dar frutos, la necesidad de financiar el déficit fiscal con deuda en moneda extranjera irá cediendo, reduciendo así la presión sobre el tipo de cambio.

## PROPUESTAS DE CIUDADANOS

**UN SUEÑO POSIBLE:** Una política fiscal responsable, que preste especial atención a los riesgos macroeconómicos y permita destinar el dinero de los ciudadanos hacia a donde es más socialmente redituable.

### Regla fiscal de balance estructural

Vamos a implementar un dispositivo legal-institucional que le permita al país ahorrar en tiempos de vacas gordas para poder afrontar tiempos de vacas flacas sin tener que recurrir a ajustes fiscales. Esta regla fiscal determinará que el gobierno solo pueda gastar de acuerdo a los recursos con los que confiablemente va a poder contar en el futuro y no con los que circunstancialmente cuenta, ya sea por condiciones externas favorables, por la instalación de emprendimientos de gran envergadura o por otros motivos transitorios— y que no es razonable que se mantengan en el tiempo.

Este tipo de regla fiscal no es algo nuevo: la mayoría de los países de la Unión Europea tienen un arreglo institucional con estas características, mientras que en la región Chile viene aplicando una política similar desde 2001, y Colombia, Panamá y Perú lo hacen desde 2011, 2012 y 2013 respectivamente<sup>3</sup>. En estos diseños institucionales se apunta a alcanzar metas de balance fiscal estructural calculado en base a ingresos fiscales de largo plazo depurados de factores cíclicos e irregulares. Esto se traduce en que cuando la recaudación fiscal aumenta por encima de su tendencia estructural el gobierno no puede aumentar el gasto en la misma medida, mientras que cuando la recaudación se deteriora por razones circunstanciales el fisco puede continuar gastando al mismo ritmo que lo venía haciendo y sosteniendo la actividad económica.

En resumen, la regla induce al ahorro cuando la situación económica es favorable y al desahorro cuando la situación económica es desfavorable, lo que limita el factor procíclico de la política fiscal y la dota de credibilidad y estabilidad en el tiempo<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Ver [Lledó et al. \(2017\)](#) en donde se caracterizan las distintas reglas fiscales a nivel mundial.

<sup>4</sup> La prociclicidad de la política fiscal en las economías emergentes, es decir, que el gasto público tiende a crecer cuando se expande la actividad económica y viceversa, ha sido documentada exhaustivamente.

Ver por ejemplo [Frankel, Végh y Vuletin \(2013\)](#)



El primer paso será establecer un Comité Fiscal independiente compuesto por expertos especializados del sector público, privado y académico, que año a año tendrán la labor de determinar cuáles son los ingresos estructurales con los que la Administración podrá contar previsiblemente en el futuro, tal como se hace en Chile, Bélgica, Holanda y Reino Unido.

Simultáneamente el Poder Ejecutivo determinará —sujeto a aprobación del Poder Legislativo— la meta de balance fiscal estructural a la que la Administración deberá apuntar en los próximos ejercicios fiscales, tomando en cuenta las condiciones económicas actuales y proyectadas, tanto domésticas como externas, además de la situación de endeudamiento público y sus perspectivas. El Comité Fiscal además deberá hacer recomendaciones y asesorará al Poder Ejecutivo acerca de cuál es la meta de balance fiscal estructural más adecuada.

El gobierno podrá gastar durante el ejercicio de la manera que disponga mientras tanto alcance la meta de balance fiscal estructural definida previamente<sup>5</sup>. Solo en situaciones excepcionales e inesperadas el Comité podrá autorizar desvíos temporales de la regla fiscal, los que se registrarán en una Cuenta de Control que deberá ser corregida en los ejercicios posteriores al desvío. Esta corrección solo se hará una vez que el Comité Fiscal determine que las perspectivas de la actividad económica son suficientemente favorables como para procesar la adecuación.

Finalmente, los ahorros generados a partir de la implementación de esta regla —resultantes de la diferencia entre los ingresos y los gastos observados— deberán ser volcados a un Fondo de Estabilización Fiscal que se invertirá en activos externos líquidos y de bajo riesgo.

### **Medidas de reducción del gasto**

La regla fiscal ordena las finanzas públicas hacia el futuro, pero hoy el Uruguay tiene un déficit fiscal de más de casi 3 mil millones de dólares que hay que corregir si no queremos aumentar el ritmo de emisión de deuda.

¿De dónde vamos a obtener fondos para hacer esto? Primero, readecuando la plantilla de funcionarios públicos para hacerla consistente con las posibilidades que hoy tiene el país de financiarla.

Si no reponemos una parte de los 7 mil vínculos que terminan por año de personas jubiladas, destituidas o fallecidas podemos alcanzar ahorros de hasta mil millones de dólares sin resentir la calidad de los servicios públicos y sin afectar los derechos adquiridos por los trabajadores. Y si hubiera que reponer un cargo porque es de particular importancia, además hay 19 mil vínculos laborales que terminan por fin de contrato o renuncia de los que podemos hacer uso para suplir vacantes.

Pero además hay enormes diferencias salariales entre distintas dependencias del sector público, lo que implica que no renovar una vacante en sectores de la administración pública con remuneraciones elevadas permitirá sí renovarlas en sectores que lo requieren, manteniendo la generación de ahorros.

---

<sup>5</sup> La variable de gasto a considerar será el gasto primario corriente, es decir, sin considerar inversiones ni pago de intereses.



Esto no quiere decir que será simple. La no renovación de vacantes apunta a la racionalización de la cantidad de funcionarios públicos, pero si no se maneja de forma seria y con una mirada al futuro puede derivar en un envejecimiento de las planillas de trabajadores de los organismos públicos, en una pérdida de talento en áreas que lo necesitan y un desbalance en la provisión de servicios públicos. Sin embargo, si uno trabaja de manera quirúrgica se puede tener un Estado más adecuado a nuestras posibilidades sin afectar la calidad de los servicios.

Como medidas adicionales de reducción del gasto, planteamos continuar con la inclusión de la flota vehicular del gobierno en el Sistema de Control Vehicular (SISCONVE) para seguir reduciendo sus costos asociados, un mayor control de los gastos en elementos de lujo, ya sean aparatos electrónicos de alta gama no justificados o mobiliario de oficina, viajes oficiales innecesarios, y un recorte de los cargos de particular confianza (escalafón Q).

### **Presupuesto Base Cero**

Actualmente cada ciclo presupuestal define cuánto más gastar en cada inciso, programa o unidad ejecutora de manera incremental, sin considerar si lo que ya se gasta tuvo el resultado que se buscaba.

Como alternativa a la lógica incremental del presupuesto vigente en nuestro país, planteamos la lógica del Presupuesto Base Cero. Este método implica reconstruir el presupuesto de cada unidad ejecutora en un momento dado en base a una descripción y evaluación detallada de sus actividades. A raíz de este ejercicio se identifican alternativas para realizar estas actividades con su correspondiente plan de gasto, que incluye los resultados esperados, los recursos requeridos en unidades físicas y el costo asociado a su implementación. Asimismo, se detectan ineficiencias y solapamientos en los cometidos de las unidades ejecutoras con mayor facilidad.

La implementación de este proceso en México entre 2015 y 2016 implicó una reducción del gasto público federal de 9%, permitiendo reducir el número de programas presupuestarios vía fusiones y eliminaciones, y contener el crecimiento de ciertos componentes del gasto público como el gasto en servicios personales y operativos<sup>6</sup>.

Elaborar un Presupuesto Base Cero requiere un mayor esfuerzo técnico y financiero relativo a las prácticas vigentes, en particular durante la fase de implementación, además de que cada instancia presupuestal implica una revisión de lo que se hizo y de sus resultados. Creemos que esta es la forma de mejorar la calidad del gasto público en Uruguay, pero atendiendo a las dificultades que implica, empezaremos por introducir el Presupuesto Base Cero para incisos o unidades ejecutoras en donde exista evidencia de que los programas vigentes no están logrando los fines planteados o que representen una parte significativa del presupuesto global.

---

<sup>6</sup> Reingeniería del presupuesto de egresos de la Federación en México: La experiencia de un presupuesto base cero moderno. BID, 2018.