

I. INTRODUCCIÓN

1) La economía uruguaya ingresó en el año 2015 en una fase de desaceleración como resultado de un conjunto de factores entre los cuales se destacan, en cuanto al escenario global, la debilidad de la actividad económica, la permanencia de importantes grados de incertidumbre en el plano financiero y la caída de los precios de muchos de los productos de base agroindustrial exportados por el país.

En el mismo sentido operó un escenario regional que experimentó un fuerte y acelerado deterioro como consecuencia de la profundización de la situación crítica por la cual atraviesa la economía de Brasil así como por las tensiones que enfrenta Argentina para gestionar importantes desequilibrios macroeconómicos.

Es de destacar que, aunque fueron tenidos en cuenta en las proyecciones realizadas en el marco de la elaboración del Presupuesto, algunos de **los factores externos** adversos señalados –como la debilidad de la recuperación económica global y, en particular, de algunos de los principales socios comerciales junto con la caída de los precios de las materias primas y, especialmente, el deterioro de la situación económica regional– **experimentaron una evolución negativa más rápida e intensa que la prevista.**

Tal conjunto de factores impactó **en el año 2015**, cuando **el PIB creció 1% en términos reales, previéndose una tasa de crecimiento positiva, pero aún menor, para el año en curso.**

A lo largo del año pasado, **la política económica del Gobierno Nacional reconoció e incorporó a sus proyecciones** - al igual que las instituciones financieras multilaterales, organizaciones económicas internacionales y agencias y fondos financieros así como, también, la mayoría de los analistas locales- **el desarrollo de un contexto económico crecientemente adverso.**

Al respecto, cabe recordar que hasta agosto de 2015, es decir cuando el Presupuesto ya estaba siendo considerado en el Parlamento, la mayoría de las proyecciones de crecimiento para los años 2015 y 2016 realizadas por

aquel conjunto de instituciones y analistas estaban alineadas con las del Gobierno.

En cualquier caso, y más allá de la constatación de los desafíos que enfrenta la economía uruguaya, y como es desarrollado en el Informe Económico-Financiero que se presenta, es necesario señalar que **la economía continúa creciendo, que los logros sociales se mantienen y que se han construido un conjunto de fortalezas cuya vigencia otorga un importante espacio para gestionar la transición ordenada del anterior al nuevo marco macroeconómico.**

2) En el marco de las condicionantes institucionales que tiene el proceso de formulación y aprobación del Presupuesto Nacional, **el reconocimiento del marco internacional y, sobre todo, regional crecientemente adverso fue incorporado en la estrategia presupuestal así como en otras herramientas de la política económica** (como lo fueron, entre otros, las modificaciones al régimen de fomento a la inversión privada destinadas a promover el adelantamiento de los proyectos, las modificaciones a la normativa vinculada a las Participaciones Público Privadas o el lanzamiento del Plan de Infraestructura).

La estrategia presupuestal, con un enfoque de prudencia, incorporó un horizonte de asignación de recursos presupuestales adicionales más corto que el tradicional – es decir de sólo dos años en lugar de los cinco del período de gobierno-, en la asignación de un monto acotado de recursos adicionales estrechamente vinculado a las prioridades del Programa de Gobierno y, también, en un conjunto de énfasis y acciones centradas en la necesidad de avanzar en la calidad del gasto, concretado en una serie de lineamientos y compromisos de gestión que debían ser asumidos por los distintos ejecutores del gasto. Ello incluyó la concreción de mayores grados de coordinación entre el Poder Ejecutivo y las Empresas Públicas de las decisiones de gasto e inversión.

Asimismo, al inicio del proceso de formulación presupuestal el gobierno explicitó que el resultado fiscal observado era peor que el deseado y se planteó una estrategia presupuestal consistente con la reducción del déficit del sector público hasta alcanzar, al fin de mandato, un resultado de -2,5% del PIB.

Corresponde plantear que, principalmente como resultado del impacto de la desaceleración económica sobre la recaudación y, también, de la propia evolución del gasto público endógeno, **el resultado fiscal se deterioró más de lo previsto, lo que, en el marco de las nuevas proyecciones de crecimiento económico, fundamenta la necesidad de realizar una serie de correcciones en el plano fiscal a los efectos de asegurar la meta fiscal comprometida para 2019.**

3) A los efectos de tener una apreciación adecuada de la capacidad que tiene la economía para enfrentar los desafíos originados en un marco externo más adverso, corresponde realizar una serie de consideraciones.

En primer lugar, hay que señalar que el crecimiento experimentado en 2015, aunque menor al experimentado en años anteriores, fue notoriamente mayor a los de las economías de Argentina y Brasil, lo que confirma la continuidad del proceso de diferenciación respecto de la región.

En segundo lugar, es necesario destacar que se continúan verificando un conjunto de progresos en el plano social, lo que se concreta en el aumento, aunque moderado, del ingreso de los hogares, bajos niveles de indigencia y pobreza y la continuidad del proceso de combate de la desigualdad.

Más en general, corresponde destacar **que el país ha construido, a lo largo de los últimos años, un conjunto de fortalezas productivas, financieras, sociales e institucionales, las que han sido ampliamente reconocidas por la comunidad internacional, las instituciones financieras multilaterales y los inversores nacionales y extranjeros.**

Tales activos se reflejan y expresan en el logro de mayores niveles de diversificación de la economía, en la incorporación, a través de un fuerte proceso de inversión, de mayores niveles de productividad e incorporación de tecnología en un amplio conjunto de sectores productivos de bienes y servicios, en la generación de amplios márgenes para el manejo de la deuda pública y el acceso al financiamiento, junto a otra serie de factores igualmente relevantes como son la reconocida estabilidad social y la calidad de las instituciones.

Son estas **fortalezas**, construidas a partir de la acción conjunta de las políticas públicas, el sector privado y la sociedad civil, las **que permiten tener confianza en la capacidad de enfrentar un contexto internacional y regional más adverso.**

4) Sin embargo, hay que tener presente que **las fortalezas construidas no pueden ser concebidas como un medio para asegurar la sostenibilidad de las cuentas públicas en ausencia de una corrección de la trayectoria fiscal.** Por el contrario, ellas proveen el espacio para gestionar una transición ordenada de un contexto económico más favorable a otro más adverso.

Frente a la evolución fiscal señalada, el Gobierno Nacional reafirmó su compromiso con la responsabilidad fiscal, ratificando la meta definida en el Presupuesto Nacional aprobado en el año 2015 de alcanzar un resultado fiscal de -2,5% del PIB en 2019 de forma de estabilizar la trayectoria de la deuda pública.

A tales efectos el Gobierno Nacional decidió implementar un Plan de Consolidación Fiscal con el objetivo de mejorar el resultado fiscal en 1% del PIB.

La implementación de un conjunto de medidas de consolidación fiscal – que implican tanto un mayor control del gasto público como la necesidad de convocar a un mayor esfuerzo tributario- **responde al reconocimiento de un nuevo escenario económico externo y constituye una expresión de responsabilidad política por parte del Gobierno Nacional y la fuerza política que lo respalda**, así como de confianza en la capacidad de la sociedad uruguaya de consolidar los avances sociales.

Es de destacar que, frente al deterioro del escenario global, **quince países de América Latina y el Caribe han anunciado programas de consolidación fiscal que contemplan correcciones de entre un 1% y un 7% del PIB a lo largo de uno a cinco años**, según plantea el Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe de 2016 del BID titulado “Tiempos de decisiones: América Latina y el Caribe ante sus desafíos” de abril de este año.

La magnitud de la corrección fiscal y sus componentes –es decir, el balance entre los aumentos de ingresos tributarios y las disminuciones de gastos, así como los énfasis respecto de los instrumentos tributarios disponibles y, por otro lado, la acción sobre los componentes del gasto– depende de la situación y perspectiva económica, y especialmente fiscal y financiera, de cada país, así como de las prioridades del gobierno en funciones.

5) Hasta no hace mucho tiempo atrás, la respuesta a las recurrentes crisis fiscales eran el recorte de los programas sociales, la postergación de inversiones públicas, la implementación de acciones que contribuían a fragilizar el funcionamiento del sector público (por ejemplo, a partir de la prohibición del ingreso a la función pública, norma, a su vez, que era desconocida a través de otros mecanismos de contratación) y un aluvión de impuestos distorsivos (aumentos de las tradicionalmente ya muy elevadas tasas de imposición sobre el consumo, multiplicación de impuestos sobre todo tipo de actividad económica y, entre otros, impuestos sobre los ingresos salariales que no distinguían capacidad contributiva). Tales medidas provocaban el deterioro del clima de inversión, una elevada conflictividad social y, además, retrocesos en la distribución del ingreso.

La incapacidad de enfrentar las recurrentes crisis fiscales promovía, a su vez, una sistemática debilidad de la capacidad de financiamiento del sector público –con la consiguiente dependencia de las recomendaciones provenientes de las instituciones financieras internacionales – y derivaba, regularmente, en graves crisis financieras.

Sobre la base de las fortalezas construidas, **el país está actualmente en condiciones de enfrentar los impactos que provienen del contexto adverso de forma diferente que en el pasado.**

6) A partir de las nuevas proyecciones de crecimiento y de la decisión de reafirmar el compromiso con la meta fiscal, el Gobierno Nacional definió un conjunto de medidas de consolidación fiscal.

En cuanto a su magnitud, las medidas de consolidación fiscal implican un conjunto de acciones sobre el gasto público y una adecuación de las contribuciones tributarias que tienen el objetivo de **mejorar el resultado**

fiscal en 1% del PIB. Se entiende que, en el marco del cumplimiento del conjunto de las previsiones económicas, se trata del **esfuerzo fiscal requerido a los efectos de estabilizar la trayectoria de la deuda y cumplir, a fin de mandato, con la meta fiscal.**

Desde la óptica de su impacto, y a partir del diseño y los equilibrios del Plan de Consolidación Fiscal, junto con la plena vigencia del conjunto de herramientas de promoción a la inversión y la preservación de la inversión pública y el plan de infraestructura y, en general, la acción de la política económica, **se minimiza el efecto de corto plazo sobre la actividad económica.**

Desde la óptica de su orientación, el Plan de Consolidación Fiscal es **consistente con las prioridades, las políticas públicas y las reformas implementadas** por los gobiernos frenteamplistas **desde el año 2005.**

En efecto, **desde el punto de vista del gasto,** y teniendo en cuenta la dinámica definida por el carácter endógeno de una parte importante de los egresos, **se asume el desafío de proteger el gasto público social.**

En tiempos de menor crecimiento económico, aumenta el desafío de generar márgenes para atender los programas prioritarios mediante mejoras en la calidad del gasto, la eficiencia en el uso de los recursos disponibles y la reasignación del gasto. Por tanto, las medidas incorporadas en el Plan de Consolidación Fiscal se orientan a dejar atrás la lógica incremental en materia de gasto público.

El reconocimiento de los aspectos normativos que hacen a la rigidez de algunos componentes del gasto es necesario para descartar propuestas de recorte que no son practicables. Pero ello no puede ser la excusa para el inmovilismo.

No es sustentable recurrir al aumento del gasto público como único medio para la solución de los problemas económicos y sociales del país, es necesario poner énfasis su calidad y eficiencia. En ese sentido, el compromiso del Plan de Consolidación Fiscal con el control del gasto es muy importante.

La Rendición de Cuentas correspondiente al año 2015 no tiene, salvo excepciones muy acotadas, incremento del gasto, se postergan varios de los incrementos del gasto previstos en el Presupuesto para el 2017, se restringen los ingresos a la Administración y las Empresas Públicas, se continúa mejorando la eficiencia en el gasto de las Empresas Públicas, se minimiza el recurso al ajuste al alza de los gastos de funcionamiento, se adecúan las normas de ordenamiento financiero y su aplicación a un contexto de consolidación fiscal, se prevén mecanismos para que los distintos ministerios realicen esfuerzos adicionales para concretar mejoras en la calidad del gasto y, finalmente, se intensifica el compromiso de todos los organismos con los criterios generales del control gasto.

En definitiva, **las medidas del Plan de Consolidación Fiscal expresan el compromiso del Gobierno Nacional con el control y la eficiencia del gasto público en momentos en los cuales se plantea un aumento de la contribución fiscal por parte de la ciudadanía y los actores económicos.**

Por el lado de los ingresos, y siempre en lo relativo a la orientación del Plan de Consolidación Fiscal, **las medidas responden a lineamientos consistentes con los objetivos perseguidos con la reforma tributaria implementada en 2007.**

En efecto, las medidas tributarias responden a criterios de equidad, eficiencia y estímulos a la inversión, profundizan la política tributaria en cuanto al aumento gradual de la imposición directa respecto de la imposición indirecta, contribuyen a la redistribución de ingresos, cargando el mayor peso del aumento de la recaudación sobre los ingresos más altos de la población; balancean la distribución del esfuerzo entre los distintos actores económicos y sociales; incorporan mejoras en la normativa tributaria que reducen las posibilidades de evasión y elusión y, finalmente, buscan minimizar el impacto sobre el nivel de actividad y el empleo, especialmente teniendo en cuenta la fase del ciclo económico por el que atraviesa nuestra economía.

En particular, y en relación a las modificaciones de la imposición de la renta empresarial, se plantea la eliminación de la deducción de sueldos fictos patronales, modificaciones alineadas con las prácticas internacionales respecto de la liquidación de las pérdidas fiscales de

ejercicios anteriores, cambios respecto de la tributación de la distribución de dividendos realizada por entidades prestadoras de servicios personales así como, finalmente, modificaciones que tienen el objetivo de superar comportamientos evaluados como inadecuados respecto de la distribución de utilidades.

Asimismo, se propone una reestructuración al alza y uniformización de las alícuotas vigentes para el IRPF aplicables para la Categoría I, es decir rentas provenientes del capital.

Cabe señalar que **las modificaciones tributarias preservan el marco de promoción a la inversión basado en un esquema de exoneraciones tributarias, de forma consistente con el diagnóstico de que el comportamiento de la inversión es clave para la continuidad del crecimiento económico y de los niveles de salario y empleo.** Además, en un contexto de desaceleración de la actividad, **la herramienta de la promoción de inversiones adquiere relevancia por su potencial anticíclico.**

En relación al IRPF categoría II, que afecta las rentas del trabajo dependiente e independiente, se incluyen modificaciones de las tasas de aporte, tramos de aporte y tasas de las deducciones.

Las tasas de aporte se incrementan solamente para los cuatro últimos tramos y permanecen incambiadas para los tres primeros, es decir para los contribuyentes con ingresos mensualizados menores a \$ 50.100.

En relación a las modificaciones propuestas sobre el IRPF categoría II, es importante subrayar que se prevé que **el 10% de los contribuyentes con mayores ingresos (el último decil) aportará el 90,4% de la recaudación adicional**, mientras que el 9,2% de los recursos adicionales por este tributo sería aportado por el noveno decil de ingresos y el 0.4% por los contribuyentes del octavo decil. Los contribuyentes de IRPF Cat. II que se ubican en los primeros siete deciles no pagarán más impuesto e, incluso, pagarán menos quienes hagan uso del descuento sobre el IVA a partir de la compra con medios electrónicos de pago. Mientras tanto los contribuyentes de IASS que están en los primeros ocho deciles tampoco tendrán una mayor carga tributaria.

Otra de las modificaciones tributarias propuesta refiere a la disminución de 2 puntos de IVA como resultado de la compra de bienes y servicios con medios electrónicos de pago. La iniciativa busca que el consumidor se apropie directamente de la rebaja del IVA y está plenamente alineada con el despliegue del Programa de Inclusión Financiera.

Finalmente, se prevé, a partir de la aprobación de un proyecto de ley de tramitación separada a la Rendición de Cuentas, una reducción de las transferencias destinadas a la Caja Militar mediante una contribución pecuniaria sobre las prestaciones actualmente servidas por dicha Caja.

7) Una visión del conjunto de las iniciativas de consolidación fiscal confirma el carácter “político” de la política fiscal. En efecto, queda claro que la opción por uno u otro diseño tributario así como la decisión acerca de qué componentes del gasto público preservar, reflejan una u otra concepción política. La discusión acerca del nivel y papel del gasto público así como acerca de las características del sistema tributario es en Uruguay, como en todas partes, una discusión económica y, también, política. En ese sentido, **la explicitación detallada de los fundamentos, características e impactos esperados de las medidas de consolidación fiscal** que se realiza en el Informe Económico-Financiero que acompaña el proyecto de Rendición de Cuentas **constituye un aporte al debate democrático.**

Las medidas de política fiscal propuestas son necesarias en cuanto aseguran la sustentabilidad de las cuentas públicas y, por lo tanto, constituyen un pilar de la estabilidad económica. No obstante, el fundamento último del crecimiento de largo plazo es el incremento sostenido de la productividad de la economía, para lo cual la inversión es un elemento clave. En ese marco, **es esencial mantener el clima de inversión** que ha propiciado cambios profundos en las formas de producir de nuestra economía en la última década.

8) Finalmente, importa subrayar que no es correcto señalar que, fruto de alguna clase de inesperada bonanza externa que se habría prolongado por más de una década, el país dilapidó una ingente masa de recursos que, por lo tanto, ya no estarían disponibles para enfrentar un contexto más adverso.

Por el contrario, y partiendo de las graves vulnerabilidades heredadas de la crisis del 2002, **el país, a partir del diálogo y la acción conjunta de los actores económicos, las organizaciones sociales y las políticas públicas, supo procesar una serie de transformaciones productivas, construyó márgenes de acción en el plano financiero, consolidó avances sociales y desplegó un cúmulo de reformas institucionales.**

En definitiva, las fortalezas construidas constituyen una plataforma suficiente para enfrentar el contexto externo más adverso y, además, la Administración dispone de los instrumentos necesarios para, manteniendo el rumbo, generar las condiciones para que continúe mejorando el bienestar de la población.

Junto con las fortalezas y las herramientas de política pública disponibles, **el compromiso de los actores económicos, las organizaciones sociales y la ciudadanía constituyen el fundamento de la confianza en la continuidad del progreso económico y social.**