

Comentarios sobre la Ley de Urgente Consideración (LUC)

Comisión ad-hoc UDELAR

Sección IV – Economía y Empresas Públicas

Introducción

En el breve plazo que esta comisión ha tenido para abordar esta temática, no ha sido posible realizar un análisis en profundidad de todos los aspectos tratados en la Sección IV: “Economía y Empresas Públicas” de la Ley de Urgente Consideración (LUC).

Esto nos lleva a un ineludible primer comentario sobre el Proyecto de Ley. Éste aborda, solamente en el plano económico, una amplísima variedad de temas sumamente complejos, sobre los que hay muchos antecedentes e insumos a ser tenidos en cuenta.

Difícilmente pueda sostenerse que el conjunto de estos temas del área económica pueda ser discutido razonablemente en un período tan breve. El Proyecto de Ley contiene un amplio espectro de imperfecciones formales, lo que ha llevado a una permanente modificación de diversos artículos, haciendo más difícil aún el seguimiento del conjunto.

Cada uno de estos temas amerita discusiones y análisis serenos y elaboración prolija de las propuestas. No caben dudas de que el plazo perentorio para analizar todos estos aspectos, pone al Poder Legislativo en una situación de clara marginalidad, ya que si no se pronuncia validará tácitamente las propuestas. Esto genera un claro desbalance de poder y, adicionalmente, una pérdida de calidad del trabajo legislativo, que difícilmente pueda hacer en el plazo establecido contribuciones a mejorar las propuestas en tan diversos planos.

En lo que sigue, se presentan algunos comentarios sobre algunos de los temas abordados en la Sección IV del Proyecto de LUC.

Capítulo I – Regla Fiscal

Previo al análisis de la regla fiscal (RF) propuesta (que en el proyecto de ley comprende los artículos 205 al 211) cabe introducir su definición, utilidad y características deseables que debieran tener las RF tanto en el plano teórico como práctico. Luego de esa breve introducción, se revisan las características de la regla propuesta en la LUC, así como la regla que actualmente rige en Uruguay desde el año 2006, para luego identificar los avances y regresiones que la propuesta introduciría en la institucionalidad fiscal.

a) ¿Qué son y para qué sirven las reglas fiscales?

Las reglas fiscales son herramientas para apoyar la sostenibilidad fiscal, que asignan objetivos cuantitativos a uno o varios de los agregados fiscales: deuda, balance, gasto e ingresos (Schaechter et al., 2012; Debrun et al., 2008; Kopits & Symansky, 1998). Su objetivo principal es corregir incentivos distorsionados del sistema fiscal y limitando el gasto en exceso o realizados de manera inoportuna (Barreix et al, 2019). A la vez, buscan lograr un entorno de confianza y garantizarles a los mercados e

inversores que las cuentas públicas tendrán una senda sostenible, independientemente del gobierno que ocupe el poder (Melamud, 2010).

La regla fiscal no debe pensarse aisladamente sino en el marco de la institucionalidad fiscal. Luego de la crisis financiera internacional de 2008–09, las reglas fiscales se empezaron a transformar y hoy en día se habla de “reglas fiscales de segunda o tercera generación”. Éstas señalan los tres pilares fiscales en los que se debiera apoyarse la institucionalidad fiscal que procure la sostenibilidad mejorando el manejo de la política fiscal a lo largo del ciclo económico: las reglas fiscales, las instituciones fiscales de mediano plazo y las instituciones de monitoreo y control fiscal (*enforcement*) (Caselli et al., 2018).

b) ¿Qué regla fiscal tiene Uruguay y qué propone la LUC?

Uruguay posee una regla fiscal desde el año 2006 (creada por la Ley 17.947) que fuera concebida para dar cumplimiento al artículo 85 numeral 6 de la Constitución de la República.¹ La regla actual establece niveles máximos de endeudamiento neto del sector público e incluye cláusulas de escape que permiten sobrepasar el límite ante shocks adversos no previstos. Puede advertirse que, indirectamente, esta regla representa una cota sobre el déficit fiscal nominal. Esta regla ha sufrido modificaciones desde su creación y hasta la actualidad, todas ellas en dirección de aumentar el tope de endeudamiento y disminuir las restricciones a la utilización de las cláusulas de escape.²

La LUC propone como regla fiscal una meta indicativa de Resultado Fiscal Estructural (RFE), sumado a un tope de incremento anual de gasto real vinculado al crecimiento potencial de la economía. Establece que el RFE será aquel que surge de la corrección del balance efectivo respecto de aquellas partidas que correspondan exclusivamente a la fase expansiva o recesiva del ciclo económico. Sin embargo, en el articulado no se establece su forma de cálculo, sino que simplemente señala que ésta será establecida por el MEF.

Adicionalmente, propone la creación de Comité de Expertos (con iniciativa del MEF) que proveerá los insumos para realizar los cálculos del balance estructural e indica que se podrá crear un Consejo Fiscal Asesor que asesore al Ministro de Economía.

Cabe precisar que no propone ningún mecanismo de exigibilidad. Plantea una meta que es indicativa, la que en ocasión de cada rendición de cuentas será comparada con el RFE efectivamente observado.

Por último, el artículo 210 expresa “En el caso de existir excedentes fiscales dichos recursos podrán afectarse a un fondo con el objetivo de financiar políticas fiscales en fase recesivas de dicho ciclo económico”. Este artículo tal como está redactado se establece en condicional, por lo tanto, habilita la posibilidad a que dichos excedentes fiscales (en caso de que existieran) no se distribuyan al fondo, pues

¹ El artículo 85 numeral 6 establece que compete a la Asamblea General "Autorizar, a iniciativa del Poder Ejecutivo, la Deuda Pública Nacional, consolidarla, designar sus garantías y reglamentar el crédito público, requiriéndose, en los tres primeros casos, la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara". www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/85

² En su última actualización plantea: “Se autoriza al Poder Ejecutivo a emitir deuda pública nacional siempre que el incremento de la deuda pública neta en cada ejercicio respecto al último día del año anterior no supere los siguientes montos: 16.000 millones de UI en el ejercicio 2015; 21.000 millones de UI en el ejercicio 2016; 17.000 millones de UI en el ejercicio 2017; 16.500 millones de UI en el ejercicio 2018, 14.000 millones de UI en el ejercicio 2019; 13.500 millones de UI en el ejercicio 2020”. <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8357879.htm>

el fondo no se crearía, con lo cual el objetivo de lograr una política fiscal contra-cíclica queda opacado. Tampoco se hace referencia a la institucionalidad vinculada a la creación de este fondo.

c) **¿La nueva RF mejora la existente?**

Para cumplir con su cometido, las reglas deben ser simples, flexibles (para que sean capaces a responder a shocks) y exigibles en su compromiso con la sostenibilidad fiscal (Eyraud et.al., 2018; Caselli et al., 2018). No obstante, las reglas pueden plantear *trade-offs* entre las distintas características deseables.

La RF actual, vigente desde 2006, cumple con algunas, no con todas, esas condiciones. Entre las virtudes de la regla actual puede señalarse su simplicidad, flexibilidad y cobertura. Es simple en tanto el incremento de la deuda no requiere metodologías complejas para su medición, y, constituye un ancla sobre la propia dimensión de interés: la sustentabilidad de la deuda.³ Es flexible, en tanto las cláusulas de escape permiten reaccionar ante circunstancias imprevistas. Adicionalmente, su cobertura es completa dado que el límite de incremento del endeudamiento afecta al sector público general y solo excluye a las intendencias. Su defecto más relevante es la insuficiencia de una institucionalidad fiscal que le otorgue la condición de exigibilidad y obligue al gobierno a su cumplimiento (Carlomagno, 2019).

La regla propuesta en la LUC, se encuentra imprecisamente formulada, por lo que se hace difícil realizar una evaluación ajustada de la misma. Se entiende que tal como está el articulado no constituye una RF propiamente dicha, sino simplemente un ajuste. En lo que sigue se mencionan las deficiencias de la propuesta tal como se formula y las mejoras y cambios que la misma debería incorporar para que efectivamente constituya un avance respecto de la regla actual. Seguramente estas modificaciones requieran de una elaboración más cuidada y una mayor discusión de la que permiten los plazos temporales para la aprobación de la LUC.

En primer lugar, como se mencionó antes, una de las características deseable es la simplicidad de la regla, rasgo que está muy asociado al grado de transparencia que posea. Tal como señalan Eyraud et al., (2018) es fundamental apuntar a la simplicidad de la regla para asegurar su transparencia y fortalecer su credibilidad. Sin embargo, el Resultado Fiscal Estructural (indicador sobre el que se basa la propuesta en la LUC), lejos de ser simple, es un indicador de alta complejidad, al tratarse de un concepto abstracto y de difícil implementación práctica. Además, cabe mencionar que la redacción actual no propone ninguna metodología para su cálculo.

Finalmente, la LUC plantea que el tope al incremento anual del gasto real será vinculado al crecimiento potencial de la economía. Nuevamente, no es sencillo estimar el producto potencial, para ello se necesitan estimaciones robustas del PIB potencial y lograrlo no solamente es sumamente complejo, sino que, además, las estimaciones en tiempo real del PIB potencial suelen estar sesgadas a la baja.⁴

Por otra parte, deben quedar claros los mecanismos de compromiso y exigibilidad de la regla fiscal. Este aspecto está estrechamente ligado al fortalecimiento de la institucionalidad fiscal más allá del establecimiento de la regla. Como se comentó antes, las nuevas generaciones de reglas fiscales se

³ Es importante notar que no todas las partes comparten la simplicidad de esta regla, ver, por ejemplo: <https://www.elobservador.com.uy/nota/arbeleche-y-bergara-se-cruzaron-por-analisis-manipulado-del-relato-economico--202051218220>.

⁴ Kempkes (2012) para 15 países de la Unión Europea halló que el producto potencial fue subestimado en 1% en promedio comparado con los datos finales del PIB obtenidos entre 1996 y 2011.

sustentan en su articulación con las otras instituciones presupuestarias: los marcos fiscales de mediano plazo y los consejos fiscales independientes (lo que se denomina la trilogía de la institucionalidad fiscal). Por ende, y bajo la premisa que el marco fiscal de mediano plazo lo constituye la Ley de Presupuesto, es fundamental asegurar la existencia de un consejo fiscal, que sea independiente del ciclo político (Barreix et al, 2019; FMI, 2017). Lo propuesto por la LUC no respeta esta condición ya que postula un Comité de Expertos y un Consejo Asesor del MEF, creado a instancias del propio Poder Ejecutivo. Además, en ningún momento del articulado se explicita cuál será la integración de este Consejo Asesor o de este Comité de Expertos y no queda clara la funcionalidad de los mismos. Esto le quita credibilidad y transparencia a uno de los pilares de la institucionalidad fiscal que se debe fortalecer.

Asimismo, no se establece ningún tipo de sanción, ni de intervención del Poder Legislativo, en caso de incumplimiento de dicha meta indicativa. Esto se contrapone con la RF vigente en la actualidad, la cual, ante modificaciones en el tope de deuda propuestas por el Poder Ejecutivo, necesita de aprobación parlamentaria. Asimismo, la RF vigente de no cumplirse conlleva una fuerte sanción la que consiste en que el gobierno central no puede realizar nuevas colocaciones de títulos públicos. En esta propuesta presente en la LUC si todo queda librado al obrar del Poder Ejecutivo entonces no se estaría cumpliendo con el objetivo básico de una RF.

Adicionalmente, y para evitar que las reglas tengan efectos no deseados, se debe puntualizar que el tope de gasto no debe afectar la inversión. La razón fundamental de dicha incorporación radica en la inconsistencia dinámica referida a la subinversión en infraestructura física (particularmente en la baja del ciclo), lo que provoca que el problema se transfiera hacia las generaciones futuras (Ardanaz et al, 2019). La redacción actual de la LUC menciona un tope de gasto global, lo cual afectaría su capacidad como instrumento para políticas contra-cíclicas y comprometería la capacidad de crecimiento de largo plazo (Inconsistencia dinámica). Ejemplos de errores cometidos en tal sentido en otras experiencias pueden encontrarse, entre otros en Ardanaz et al. (2019).

Asimismo, debe asegurarse la flexibilidad ante contingencias ya que regla fiscal rígida puede, al contrario de lo que se pretende, acentuar fluctuaciones cíclicas (Barreix et al, 2019, Gambarte et al 2018). La regla propuesta no especifica posibles cláusulas de escape, que deben ser bien definidas por la legislación, así como las vías de regreso a la regla.

Por último, es interesante notar que la Ministra de Economía y Finanzas en su intervención en el Parlamento el 11/5/2020,⁵ argumentó que el objetivo del diseño de esta RF era que la deuda no continuara aumentando, es decir, el RFE sería la variable instrumental a ser utilizada como ancla para estabilizar la deuda en los niveles actuales o incluso poder reducirlas en términos netos. Surgen dos dudas a este respecto, en primer lugar, si la variable objetivo es la deuda parecería razonable profundizar y mejorar la RF vigente que apunta en esa dirección. En segundo lugar, implícitamente se da por entendido de que el nivel de deuda vigente está por encima de lo que sería un nivel óptimo de largo plazo, sin embargo, no se cita evidencia empírica que respalde esto para el caso uruguayo. En ese sentido, una de las críticas realizadas por Barnes *et al.* (2016), es que un equilibrio presupuestario estructural podría implicar niveles de deuda excesivamente bajos que no serían óptimos en el largo plazo.

d) **En suma**

5Acta Número 12. Cámara de Senadores, Comisión Especial. 11/05/2020

Si bien consideramos relevante avanzar y profundizar la institucionalidad fiscal de Uruguay, no surge de la propuesta de regla fiscal en la LUC que ésta constituya un adelanto. Por el contrario, su diseño inadecuado e impreciso podría constituir, incluso, un retroceso en tal sentido. Además, dada su dificultad de cálculo, el no establecimiento de una sanción en caso de incumplimiento, y las potestades que se le otorga al Poder Ejecutivo para operar, podrían contribuir a que la política fiscal profundice su sesgo pro-cíclico e incluso dificultar la transparencia. La efectiva mejora de la institucionalidad fiscal, que podrá o no incluir un cambio de regla, requerirá de una mejor elaboración técnica y de una discusión cuidada y seria, tanto a nivel político, como técnico y ciudadano.

Capítulo IV - Libertad Financiera

En este capítulo se propone la modificación de varios artículos de la vigente Ley 19.210, Ley de Inclusión Financiera (LIF), así como la derogación de otros de sus artículos. También se realizan agregados a uno de los artículos de la Ley Integral Contra el Lavado de Activos (Ley 19.574).

Dentro de los principales objetivos de la LIF se encuentra aumentar la bancarización de la economía y los controles a las operaciones financieras, para evitar la realización de maniobras ilícitas -como el lavado de dinero y la corrupción- y para desincentivar la evasión fiscal. También dentro de sus propósitos se encuentra avanzar en la formalización laboral y aportar en términos de la seguridad física de las personas, al restringir el uso de dinero.

A diferencia del capítulo relacionado a la Regla Fiscal (Capítulo I), donde se puede entender la necesidad de avanzar sobre una institucionalidad fiscal fuerte, el presente capítulo afecta dos aspectos fundamentales de la actual realidad económica, establecida sobre todo a partir de la puesta en marcha de la citada LIF. En los últimos años, la LIF ha implicado un importante avance, tanto en la inclusión financiera de los trabajadores, como en las reglas antilavado, dando más transparencia a las transacciones y promoviendo la formalización de la economía.

En general, las propuestas planteadas en el presente capítulo van en el sentido contrario de lo que se venía avanzado y por lo tanto es necesario analizar los diversos aspectos en los que impactaría negativamente esta ley.

a) Acceso a servicios financieros de calidad

Las modificaciones que introduce la LUC podrían afectar negativamente el acceso de la población de menores ingresos a servicios financieros regulados.

Se ha evidenciado que el acceso universal por parte de hogares y empresas, independientemente de su nivel de ingresos, a servicios financieros de calidad mejora el nivel de vida de la población e impacta en la disminución de la pobreza y la desigualdad (Demirguc-Kunt, Klapper, Singer, Ansar, & Hess 2016 y 2018). Al mismo tiempo, dicha universalización colabora en la reducción de las brechas de género en cuanto al acceso (Aterido, Beck & Iacovone (2013)), conocimiento y uso de los productos y servicios que ofrece el sector financiero. Por lo tanto, es un posible promotor del desarrollo económico. Diversos organismos internacionales (Banco Mundial,⁶ OCDE,⁷ CAF⁸, entre otros) promueven y recomiendan la implementación de políticas que incidan en esta dirección.

⁶ <https://www.bancomundial.org/es/topic/financialeconomicinclusion/overview>

En el presente capítulo de la LUC, al eliminarse la obligatoriedad del pago de remuneraciones en formato electrónico y habilitarse el pago de las mismas en efectivo, el trabajador queda supeditado a lo que el empleador decida, ya que la negociación entre ambas partes no se da en condiciones de igualdad (el empleador goza de mayor poder de negociación).

En la misma dirección, se elimina artículo 17 de la LIF que habilita a cobrar beneficios sociales a través de instituciones de intermediación financiera o en efectivo.

Por lo tanto, dichas modificaciones traen aparejadas la pérdida de derechos en lo que respecta al acceso a servicios financieros regulados, que de dejarse librado al mercado no puede ser garantizado en igualdad de condiciones para todos los segmentos de la sociedad. Por otra parte, también implica la pérdida de otros tipos de beneficios a los que se accede con medio de pago electrónico, como la rebaja en los puntos del IVA.

Un posible indicador del nivel de inclusión financiera podría ser la cantidad de adultos poseedores de al menos una cuenta bancaria sobre el total de la población de 15 años o más. El siguiente gráfico permite analizar la evolución de dicho indicador entre 2011, 2014 y 2017, así como comparar los niveles de inclusión financiera de Uruguay en relación a otras regiones del mundo. Se observa que Uruguay parte de niveles bastante inferiores al promedio de América Latina, pero el incremento de la cobertura durante el período de vigencia de la LIF es tal que en 2017 ya se acerca al promedio mundial.

b) Deterioro de la calidad del empleo de la economía

En los últimos años, la obligatoriedad del pago de salarios por medios electrónicos se ha asociado con la estabilización del empleo informal en niveles relativamente bajos. También influyeron en la formalización del empleo las políticas activas sobre el mercado de trabajo, tales como las convocatorias a los Consejos de Salarios (sobre todo para domésticos y rurales) y otras medidas adoptadas por el Sistema de Seguridad Social para incorporar colectivos vulnerables (monotributo, monotributo social del MIDES, entre otros). Es importante destacar que, en 2018, por primera vez luego de 15 años consecutivos, los cotizantes a la seguridad social muestran una caída con respecto al año anterior, aunque no llega a alcanzar una disminución del 1% anual.

El gráfico a continuación muestra la evolución del empleo informal como porcentaje del empleo total desde marzo de 2004 hasta julio de 2019. Se observa la tendencia decreciente del empleo informal a lo largo del período (pasa de 41,3% a 24,3%), aunque se mantiene relativamente estable y por debajo del 25% a partir del año 2013.

c) Efectos sobre el sistema de pagos y la trazabilidad de las transacciones

7 <https://www.wsbi-esbg.org/SiteCollectionDocuments/OECD%20Promoting%20financial%20inclusion%20through%20financial%20education.pdf>

8 <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1162/Inclusion%20financiera%20de%20las%20mujeres%20en%20America%20Latina.%20Situacion%20actual%20y%20recomendaciones%20de%20politica.pdf>

Por otro lado, estas modificaciones afectan al sistema de pagos en general de las transacciones que esta ley había regulado.

En particular la LUC propone la derogación de los artículos que restringen el uso de efectivo en los pagos elevados, por ejemplo, en compra y venta de inmuebles, así como en arrendamientos y otros negocios sobre bienes, muebles e inmuebles, así como en el pago de tributos nacionales.

Asimismo, el proyecto elimina la obligatoriedad de la utilización de medios electrónicos en el pago a los proveedores del Estado, además especificando que queda a opción del proveedor el medio de pago a utilizar.

También se eleva a 100.000 dólares la posibilidad de pago en efectivo de transacciones de todo tipo.

Estas disposiciones contenidas en la LUC van en contra de las tendencias internacionales que dan más transparencia y trazabilidad a las transacciones. En particular, van en sentido contrario a la lucha contra la evasión impositiva, contra el lavado de activos y la mayor formalización de la economía. En estos aspectos en Uruguay se ha avanzado en forma importante en los últimos años. En particular cabe recordar como el país logró salir de la “lista gris” donde la OCDE había situado a Uruguay.⁹ Asimismo, en el último informe del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) sobre la evaluación de lavado de activos en Uruguay, de enero de 2020,¹⁰ se afirma que “Históricamente Uruguay ha sido considerado como una plaza financiera regional y recibe importantes fondos e inversiones del exterior, fundamentalmente de los países limítrofes. Asimismo, permanentemente ha ofrecido diversos instrumentos societarios y financieros atractivos para inversores no residentes. En este marco, el país presenta un riesgo inherentemente alto con relación a la colocación de activos procedentes de delitos cometidos en el exterior, lo cual constituye su mayor amenaza en términos de lavado de activos”. Sin embargo, este informe también destaca las medidas adoptadas en Uruguay en su lucha contra el lavado de activos: “Se destaca la implementación de la Ley N° 19.210, de inclusión financiera, que prohíbe el uso de efectivo para adquisiciones de bienes a partir de 4 mil dólares, lo que reduce los riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo, relacionados con el sector inmobiliario y de construcción, que históricamente han sido percibidos como vulnerables, y también en cuanto al sector notarial”. Varias consultoras especializadas y autoridades anteriores de la Dirección Nacional Antilavado están de acuerdo en que elevar el máximo autorizado de 4 mil a 100 mil dólares para transacciones en efectivo va en contra de las reglamentaciones que permitieron avanzar en esta lucha contra el crimen organizado y la utilización de Uruguay como plaza financiera para las actividades de lavado de activos. Como, por ejemplo, el reconocimiento de Uruguay por parte de International Centre for Asset Recovery como el de menor riesgo en América Latina para estas actividades delictivas.¹¹

9 Ver, por ejemplo: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/uruguay-fuera-lista-gris>

10 “Informe de Evaluación Mutua de la República Oriental del Uruguay”, GAFILAT, enero de 2020. Ver en: https://drive.google.com/file/d/1IR_KBcyDUBQDoA7n4cNbiD4nw1yOJMK2/view

11 Ver en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2019/8/uruguay-es-el-pais-de-america-latina-que-presenta-menor-nivel-de-riesgo-en-materia-de-lavado-de-activos-y-financiamiento-del-terrorismo-segun-ranking-internacional/>

PAÍSES CON MAYOR RIESGO DE LAVADO DE ACTIVOS Y FINANCIAMIENTO DE TERRORISMO A AGOSTO DE 2019

Los países se clasifican de mayor a menor nivel de riesgo.



En cuanto a los proveedores del Estado, limita el poder del Estado en determinar cómo deben realizarse los pagos y va en contra de las medidas que limitan las posibilidades de corrupción. En un informe sobre la evasión en Uruguay de la DGI (2019), se estudia la evasión del IVA durante el período de 2000 a 2016 y se concluye que la evasión a este impuesto alcanzó un máximo de 41,5% en el año 2002, hasta un mínimo de 14,5% en el año 2015.

De acuerdo con la ONG Transparency Internacional, Uruguay es el menos corrupto de América Latina según el Índice de Percepción de la Corrupción, y se encuentra en el lugar 21 en el mundo, dentro de los menos corruptos. Sin embargo, esto no siempre fue así, y varios informes colocan a la LIF y a otras medidas complementarias, como un punto de inflexión en la lucha a favor de la transparencia.

Una evidencia de ello es el avance que a partir de esta Ley se ha dado en Uruguay en el avance de la cantidad de transacciones realizadas por medios electrónicos, como se parecía en el Gráfico que sigue.

Capítulo V – Promoción de las micro y pequeñas empresas

Este capítulo de promoción de micro y medianas empresas protagoniza el discurso del gobierno entrante pero también la composición del mercado interno, ya que más del 90% de las empresas activas en el país tienen esas características según MIEM.

De todas maneras, estos beneficios se dirigen a la creación de nuevas empresas y, a decir verdad, los dos primeros artículos no difieren sustancialmente de la normativa vigente.

El artículo 224 introduce el beneficio de exoneraciones de aportes jubilatorios patronales en caso de no contar con otros beneficios y como optativo al beneficio de buen pagador que otorga BPS anualmente.

El aspecto a considerar en este grupo de artículos es que el tipo de empresa a promover es el conocido como literal E (literal E del artículo 2 del título 4 del texto ordenado de 1996).

Esto abre una lógica de vulnerabilidades y riesgos de informalización organizada. Para una empresa contribuyente de IRAE, las contrataciones de proveedores comprendidos en literal E no son gastos deducibles de IRAE. Asimismo, las facturaciones de esas empresas no tienen IVA, lo cual no es un costo para un contribuyente de IVA porque compone su IVA compras y se deduce del IVA a anticipar mensualmente.

Los beneficios propuestos en la LUC estimulan la apertura de empresas de literal E pero las empresas contribuyentes de IRAE no tienen estímulos para contratarlas, a no ser que manejen precios 25% menor, al menos, que sus competidores contribuyentes de IRAE o que formen parte de una dinámica de cobros y pagos no documentados, la cual puede instalarse por el detrimento en los controles que establecen los artículos en el apartado denominado “Libertad Financiera” de la LUC.

Otro riesgo es el que se abre en cuanto a la contratación de personal. Sabido es que la relación laboral entre contratante y contratado no es simétrica y que la habilitación de pago en efectivo y el impedimento de elección de cobro a través de institución financiera por parte del empleo habilitan por la vía de los hechos a una mayor informalización total o parcial de los haberes. Con la incorporación de estos elementos no se descarta el estímulo a la dependencia encubierta documentada en literal E, asegurando así cobertura de salud del empleado (la cual es optativa) y evitando aportes patronales del contratante, otorgando ilegalmente el subsidio no a un emprendedor legítimo sino a una empresa que abusa del recurso. Además, la lógica de cierre y apertura de empresas es fácilmente disimulable en tanto los servicios documentados de forma ficticia se complementan con la apertura de empresas en nombre de diferentes personas. Hoy el empleado en dependencia encubierta, mañana un familiar, etc.

En síntesis, los dependientes quedan expuestos a ser obligados a abrir este tipo de empresas para que sus contratantes accedan a los beneficios en el marco de una dependencia encubierta, cubriendo los pagos en efectivo sin ningún tipo de control y a su vez haciéndose de efectivo que puede provenir de actividades también cobradas en efectivo y potencialmente no documentadas. En el acumulado, el impacto sobre la recaudación fiscal puede ser muy importante a nivel de IVA, IRAE, IP, IRPF, aportes jubilatorios, FONASA y FRL, además de las ilegalidades cometidas y los derechos laborales socavados.

Estos cambios no pueden considerarse sin preguntarse cuál va a ser la política general auspiciada para el emprendedurismo, qué beneficios se otorgarán para su promoción además del mencionado en la LUC (¿o solo se considera este beneficio por parte del gobierno?), cuál será la política de fiscalización del MTSS

y cuál la impronta en la atención a los trabajadores en caso de denuncias de este tipo de hechos, que en el caso de dependencia encubierta siguen una lógica de “caso a caso”.

Capítulo VII – Mercado del petróleo, crudo y derivados

El artículo 230 refiere a la derogación del monopolio de importación de crudo y derivados a favor de ANCAP, medida que cuenta con variados argumentos para mostrar el perjuicio para la empresa y la economía en su conjunto.

Como primer antecedente cabe mencionar el referéndum de fecha 7/12/2003 contra la Ley N° 17448 del 4/1/2002, que determinó su derogación con un respaldo del 62,3%¹². En dicha instancia la ciudadanía expresó su rechazo a la norma con la que se pretendió el mismo objetivo (y casi el mismo texto en su artículo 1°) que el que luce en el artículo 230 de la LUC.¹³

Que el abastecimiento de combustibles esté garantizado por una empresa pública es una importante medida de soberanía, poniendo a disposición de la sociedad un insumo fundamental para la economía. Someter dicho insumo a la discrecionalidad de un agente privado pone en riesgo un valor fundamental para la sociedad en su conjunto. No hay evidencia de que ANCAP esté incumpliendo su principal objeto como garante del abastecimiento a nivel nacional, por lo que las explicaciones de esta medida no pueden presumir mayor eficacia y solo se entiende en tanto hagan foco en la eficiencia y en argumentos de orden ideológico.

Existen elementos que componen el escenario actual que hacen a esta medida impracticable, ineficiente, además de atentar contra la soberanía nacional como ya se dijo.

En primer lugar, no queda claro el plan relativo a la propuesta, dado que la medida especificada en el proyecto queda sujeta a la reglamentación posterior, lo que plantea preguntas lógicas para su implementación: ¿cuáles y cuántos actores de mercado participarían? ¿Qué niveles de abastecimiento quedarían en manos del sector privado? ¿A cuáles productos remite la liberalización? Tampoco se sabe si se cuenta con el respaldo político suficiente (el Partido Colorado y el Partido Independiente plantearon su discrepancia a la interna de la coalición gobernante, así como el actual presidente de ANCAP Alejandro Stipanovic, recientemente nombrado al obtener la venia parlamentaria correspondiente).

El presidente Lacalle Pou manifestó¹⁴ que el objetivo de la medida es que la dinámica de mercado abierto haga bajar los precios, pero el manejo tarifario no requiere más que voluntad del Poder Ejecutivo para ello. A esto se suma un contexto de incertidumbre creciente: a lo imprevisible del devenir de variables fundamentales como el precio del barril de petróleo y el tipo de cambio (de las cuales no hay un margen de incidencia sino de gestión para mitigar riesgos) se suma el comportamiento del precio del crudo a niveles históricamente bajos y la pandemia del COVID-19, elementos que difícilmente generen un escenario propicio para la inversión privada en un sector con un actor instalado a nivel de infraestructura y altamente dominante.

La medida subyacente a esta liberalización es la paralización de la refinería, dejando a ANCAP la opción de importar combustibles ya refinados. Esto significaría un golpe a la industria en su conjunto, dadas las economías que genera el proceso productivo, los puestos de trabajo directos e indirectos por su funcionamiento y el aumento de costos de adquisición y logísticos como consecuencia de la medida.

La importación de combustibles refinados obliga a ANCAP a la importación de todos sus productos, ya que la refinación de crudo se enmarca en un proceso de multiproducción, de cuya materia prima se

12 Moreira, C. (2004). Resistencia política y ciudadanía: plebiscitos y referéndums en el Uruguay de los '90.

13 Ver en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/17448-2002/1>

14 Ver en: <https://www.republica.com.uy/para-lacalle-pou-la-dinamica-del-mercado-hara-bajar-los-precios-de-combustibles-id748772/>

extraen al mismo tiempo los diferentes productos elaborados por la empresa (naftas, gas oil, fuel oil, gas, etc).

Otro impacto que la pérdida de refinación generaría es la correspondiente a la absorción de costos fijos. Los costos fijos del complejo industrial seguirán costeándose y por lo tanto incrementando su peso en las tarifas definidas, por esto una apertura de mercados no necesariamente reduce los precios, a nivel de la economía en su conjunto es ineficiente y hasta propiciaría sus incrementos, ya que en buena parte se trata de insumos sin sustitutos.

También, por las características del proceso productivo y de la logística correspondiente a cada producto, las importaciones sin refinería significan un incremento de costos logísticos, dado que los barriles pueden importarse en opciones de transporte específicas para esa actividad y cuya dimensión por operación agregan eficiencias al proceso.

El elemento utilizado para definir un escenario actual supuestamente desventajoso es la comparación de los precios actuales con los precios de paridad de importación, indicador elaborado por URSEA¹⁵. Dicho indicador no pretende ser el único insumo de análisis de competitividad entre los dos modelos de funcionamiento de mercado, sino una referencia que recoge eficiencias teóricas, considerando costos de adquisición, flete, seguro, almacenaje, distribución, mezcla de biocombustibles e impuestos. A saber, no considera gastos de administración y ventas.

No para todos los productos este indicador arroja cifras menores a las fijadas por el Poder Ejecutivo, lo que se condice con una relación de subsidios cruzados entre productos, ganancias que generan determinados productos cubren las pérdidas generadas por otros.

Con esto, vale decir que el PPI no es una medida “sagrada”, sino una referencia que tiene su importancia, pero también sus limitaciones. Asimismo, vale decir que no todos los productos comercializados por la empresa están en régimen monopólico, tal es el caso del portland y los lubricantes.

Por otra parte, vale destacar que en el ejercicio 2017 ANCAP definió la interrupción de actividades durante aproximadamente seis meses en su refinería, en el marco de un proceso de mantenimiento de rutina que debe llevarse a cabo cada cinco años. En esa instancia se optó por la importación de productos refinados, dejando de procesar en el entorno de 8.500.000 de barriles respecto al escenario de refinería en funcionamiento. El procesamiento diario de la empresa se aproxima a los 40.000 barriles diarios.

Los resultados consolidados, integrales, operativos y brutos de los últimos cuatro años marcan la fuerte incidencia de la interrupción de la refinación, arrojando resultados de notoria evidencia:

Resultados de ANCAP
(millones de pesos constantes de 2019)

15 Ver en: <https://www.gub.uy/unidad-reguladora-servicios-energia-agua/politicas-y-gestion/paridad-precios-importacion>

Ejercicio	Resultado Bruto	Resultado operativo	Resultado Integral
2016	18.332	-70 *	189 *
2017	13.465	3.775	1.094
2018	15.483	6.993	3.883
2019	13.463	5.470	3.539

* Fuerte incidencia de reconocimiento de deterioros por \$8.093 millones de pesos (puntual de ese año).

Fuente: Elaboración propia en base a ANCAP

El sacrificio de resultados operativos en el ejercicio con refinería detenida (2017) ronda aproximadamente US\$ 100.000.000 anuales en comparación con actividades sin paro de refinería, lo que muestra una medida de referencia sobre el posible impacto de la liberalización del mercado de combustibles como establece la LUC.

Al cierre de este informe fue conocida la falta de acuerdo para mantener el artículo 230 en el proyecto de LUC, sin haber podido acceder a redacciones alternativas.¹⁶

Capítulo VIII y IX– Modificación del régimen jurídico de URSEA y URSEC

La Unidad Reguladora de los Servicios de Agua y Energía (URSEA) y la Unidad Reguladora de los Servicios de Comunicaciones (URSEC) fueron creadas por ley en 2002, como servicios desconcentrados, dependientes de la Presidencia de la República.

Estas unidades tienen como objeto regular el funcionamiento de mercados muy particulares que, por su importancia estratégica y de índole económico y social y por las altas demandas de inversión en infraestructura, lo que implica altos costos fijos, presentan una fuerte presencia del Estado a través de sus empresas, ya sea que estas tengan carácter monopolístico o no.

El objetivo de la regulación es velar por los derechos de los consumidores y evitar conductas abusivas por parte de las empresas que estén en posición de poder.

A lo largo de los últimos años, estas unidades reguladoras han acumulado mucha experiencia y contribuido a la fortaleza institucional del sistema.

A grandes rasgos, existen cuatro actores en este sistema: el Estado, que tiene intereses específicos en la prestación de servicios a la población y eventualmente en que las empresas públicas cumplan una función de motor y articulación de un tejido productivo más amplio; las propias empresas públicas, que buscan fortalecer su posición en el mercado y asegurar su sostenibilidad futura; las empresas privadas, que compiten en estos mercados, y los consumidores, que aspiran a obtener servicios de calidad a bajos precios.

La regulación de la interacción entre estos actores mediante estas unidades significó un avance muy importante y un permanente proceso de aprendizaje. Es claro que se trata de un proceso gradual, que

¹⁶ Ver en: www.subrayado.com.uy/la-coalicion-sacara-la-luc-la-desmonopolizacion-ancap-falta-acuerdo-interno-631084

muestra imperfecciones y que supone un fortalecimiento de las capacidades reguladoras, que contribuya a la transparencia, eficacia y eficiencia del sistema.

La principal modificación que introduce la Ley de Urgente Consideración (LUC) a la URSEA y URSEC en los Capítulos VIII y IX de la Sección IV, es su transformación de servicios desconcentrados dependientes de la Presidencia, a servicios descentralizados, con mayor autonomía de gestión. Esto supone que estas unidades adquirirán mayor autonomía con respecto a las directivas del gobierno, guiándose por criterios generales sobre cómo deben funcionar los mercados.

La idea subyacente, es que debe tratarse de una unidad reguladora que actúa sobre un mercado que, si bien regulado, debe apuntar a la libre competencia, en el que se debe bregar por la eficiencia y eficacia estáticas, asegurando que las tarifas respondan a los costos reales, que se eviten rentas de privilegio y que de esa manera el consumidor se vea beneficiado.

Esa visión del funcionamiento de los mercados es tan simplificada como irreal.

La existencia de estos mercados tan especiales, con empresas públicas potentes, es la clara expresión de ello. Las empresas públicas han sido defendidas por la ciudadanía en reiteradas oportunidades y han garantizado el suministro de servicios básicos a la población, cumpliendo tanto una eficiente función económica, como una de contribución a la igualdad social en el acceso a esos servicios, con independencia de localización y otras características. Las empresas públicas han construido infraestructura y trabajan con un horizonte temporal que garantizan la perpetuidad de los suministros. Las empresas públicas también generan oportunidades de interacción con el conjunto del tejido productivo nacional. También han contribuido a la estabilidad macroeconómica del país.

Todo esto para señalar que estos mercados, lejos de funcionar de la manera clásica e idealmente concebida, constituyen construcciones estratégicas dinámicas. Por otra parte, la mayor parte de los mercados en el mundo funcionan de esa manera, ya que las sinergias en el tejido productivo se generan mediante mecanismos de cooperación institucional, mediante estrategias de largo plazo de cooperación entre empresas y Estados, que no pasan por meras transacciones de mercado para la fijación de precios de acuerdo a los costos.

La renuncia pérdida de poder del gobierno a dar directrices más precisas a las unidades reguladoras y otorgar a estas unidades autonomía para la fijación de reglas en base meramente a criterios técnicos de estimación de costos, no solamente no responde a la realidad de estos mercados, sino que implica un debilitamiento de las capacidades del Estado de desarrollar políticas y estrategias y, lo que es su contracara, la apertura de espacios de poder, no para empresas que trabajan en medio de un funcionamiento adecuado de mercados eficientes, sino a estructuras de poder de corporaciones y empresas que ni dan garantías de buenos servicios a bajos costos, ni tienen por qué mostrar interés en la estrategia nacional de desarrollo.

Es indudable que el sistema no ha funcionado a la perfección y que, debido a una larga trayectoria de estas empresas, a la herencia de prácticas poco eficientes y al importante poder que han acumulado, persisten debilidades en los controles y su regulación. Es indispensable que las unidades reguladoras contribuyan a transparentar las cuentas de las empresas públicas, a explicitar las subvenciones contenidas en sus políticas y contener las ineficiencias en las que las empresas públicas puedan caer,

como fruto de sus propios intereses corporativos. Sin embargo, el camino no debe ser el debilitar las capacidades de accionar estratégico del Estado y sus empresas.

Más allá de un conjunto de inexactitudes, desprolijidades y contradicciones que contiene el texto del proyecto de ley, que ha sido sometido a diferentes cambios desde su versión inicial, estos son los principales cuestionamientos que se deben hacer a la misma.

En suma:

- Regla fiscal – Necesaria pero imprecisa. Como se propone no mejora la institucionalidad fiscal actual (que podría mejorarse). La vaguedad e imprecisión lo hace un cheque en blanco. Requiere más elaboración y discusión.
- Libertad financiera – Aquí se retrocede en reglas y derechos adquiridos. De aprobarse, hace caer a Uruguay nuevamente en las listas negras de la OCDE alentando el lavado de dinero y la corrupción.
- Desmonopolización de EEPP – El Estado no cuida a sus empresas y sus inversiones, y establece un esquema de contralor que precisa mayor discusión.
- URSEA y URSEC -

Referencias bibliográficas

- Ardanaz, M.; Barreix, A & Corrales, L. F. (2019). Las reglas fiscales en América Latina. En Barreix & Corrales, 2019, Cap. 1. Inter-American Development Bank.
- Ardanaz, M.; Barreix, A; Corrales, L. F. & Díaz de Sarralde, S.(2019). Las reglas fiscales: tipologías, funciones y complementariedad con otras instituciones fiscales. En Barreix & Corrales, 2019, Cap. 2 y 3. Inter-American Development Bank.
- Aterido, R., Beck, T., & Iacovone, L. (2013). Access to finance in Sub-Saharan Africa: is there a gender gap?. *World development*, 47, 102-120.
- Barnes, S.; Botev, J.; Rawdanowicz, L. & J. Strásky (2016). Europe's new fiscal rules. *Review of Economics and Institutions*. Vol 7. N°1, Winter-Spring Article 2.
- Barreix, A. D., & Corrales, L. F., editores (2019). Reglas fiscales resilientes en América Latina (Vol. 767). Inter-American Development Bank.
- Carlomagno, G. (2019). Una Reforma Necesaria en el Plano Fiscal. Blog SUMA www.suma.org.uy/una-reforma-necesaria-en-el-plano-fiscal/
- Caselli, F., L. Eyraud, A. Hodge, F. D. Kalan, Y. Kim, V. Lledo, S. Mbaye, A. Popescu, W. H. Reuter, J. Reynaud, E. Ture & P. Wingender. (2018). Second Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility and Enforceability. Documento de antecedentes técnicos. Nota para discusión del FMI. Washington, D.C.: FMI.
- Debrun, X., L. Moulin, A. Turrini, J. Ayuso-i-Casals & M. S. Kumar. 2008. Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union. *Economic Policy*, 23(54): 298–362.

- Demirguc-Kunt, A., Klapper, L., & Martinez Peria, M. S. (2016). The foundations of financial inclusion: Understanding ownership and use of formal accounts. *Journal of Financial Intermediation*, 27(C), 1-30.
- Demirguc-Kunt, A., Klapper, L., Singer, D., Ansar, S., & Hess, J. (2018). *The Global Findex Database 2017: Measuring financial inclusion and the fintech revolution*. The World Bank; Allen, F.
- Dirección General Impositiva (2019). “Estimación de la evasión en el Impuesto al Valor Agregado mediante el Método del consumo 2000-2016”. Departamento de estudios tributarios, División planificación, estudios y coordinación, DGI, marzo 2019.
- Eyraud, L., M. X. Debrun, A. Hodge, V. D. Lledo & M. C. A. Pattillo. (2018). *Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability*. Notas de discusión del Fondo Monetario Internacional. Washington, D.C.: FMI.
- Gambarte, S. A., Herrera, P. C., & Tarqui, M. V. (2018) *Repensando las reglas fiscales en la región*. Cuadernos de Investigación Económica Boliviana - Vol. 2(2).
- Kempkes, G. (2014). Cyclical adjustment in fiscal rules: Some evidence on real-time bias for EU-15 countries. *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, 278-315.
- Kopits, M. G. y M. S. A. Symansky. 1998. *Fiscal policy rules* (Núm. 162). Washington, D.C.: FMI.
- Melamud, A. (2010). *Reglas Fiscales en Argentina: el caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal y los Programas de Asistencia Financiera*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Series Gestión Pública. N°71. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile.
- Moreira, C. (2004). *Resistencia política y ciudadanía: plebiscitos y referéndums en el Uruguay de los '90*.
- Schaechter, A., T. Kinda, N. Budina y A. Weber. (2012). *Fiscal Rules in Response for The Crisis – Toward A “Next-Generation” Rules. A New Data Set*. Documento de trabajo Núm. 12–187. Washington, D.C.: FMI. Disp. www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf.