

Coronavirus en Uruguay: medidas económicas a la talla y el aplanamiento coordinado de las curvas¹

Bibiana Lanzilotta, Gabriel Merlo, Gabriela Mordecki

07/04/2020

Ante la crisis sanitaria que nos está afectando, gran parte de los gobiernos del mundo han decidido tomar medidas drásticas de confinamiento de las personas, lo que paraliza la actividad, y supone un impacto económico muy fuerte, que es imprescindible contener. Esta nota intenta revisar las acciones que se han tomado en las economías desarrolladas y emergentes, aquellas que se han adoptado en Uruguay y las posibilidades de financiamiento ante esta crisis.

Contexto global

Dada la incertidumbre actual sobre la profundidad y duración del freno de las economías en la mayoría de los países del mundo a causa de las medidas sanitarias, los impactos son actualmente incalculables. Ante esta situación, los gobiernos de los diferentes países comenzaron, oportunamente, a tomar un conjunto de medidas para hacer frente a las contingencias sanitarias, sociales y económicas, bajo la premisa de que las respuestas insuficientes o tardías podrían comprometer la viabilidad de la salida de la crisis o conllevar costos sociales y económicos, a la larga, más elevados. En una reciente comunicación, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) alienta a los países a intensificar prontamente los esfuerzos para contener al nuevo coronavirus y salvar vidas, a la vez que planificar medidas más fuertes y coordinadas para absorber el creciente shock económico.²

Aún cuando en el presente no es posible evaluar la dimensión de los impactos económicos, algunos datos dan cuenta de su gran magnitud. Por ejemplo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), menciona en un artículo reciente que el número de desempleados a nivel mundial podría incrementarse en 25 millones de trabajadores.³ Por su parte, en una estimación preliminar del impacto de la crisis, la OCDE señala que este podrá situarse entre 4 y 6 puntos del Producto Interno Bruto (PIB)⁴ en las economías del mundo que han sido más fuertemente golpeadas por el virus hasta el momento (Canadá, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y Estados Unidos).⁵ A su vez, algunos recientes relevamientos internacionales entre analistas, como FOCUSECONOMICS muestran que la mayoría de los encuestados prevé una caída superior a 2% de la economía mundial, al tiempo que cerca de 40%

¹ Agradecemos los valiosos comentarios y sugerencias de Carlos Bianchi, Jorge Campanella, Mauricio De Rosa, Andrea Vigorito y Gonzalo Zunino. Todos los errores son de nuestra exclusiva responsabilidad.

² <http://www.oecd.org/newsroom/oecd-updates-g20-summit-on-outlook-for-global-economy.htm>

³ Fabio Bertranou, Director de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.

⁴ https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/reflexiones-trabajo/WCMS_740018/lang-es/index.htm

⁵ OECD 2020. Evaluating the initial impact of Covid-19 containment measures on economic activity

⁵ Se estima que el impacto sobre el nivel del PIB va a ser de entre 20 y 25% (sólo considerando el impacto sobre sectores directamente afectados como transporte, hoteles y restaurantes, construcción, servicios inmobiliarios, comercio al por mayor y por menor, otros servicios personales). Esos serían los efectos iniciales sobre el nivel de producto que serían equivalentes a una caída en el PIB anual de 2pp por cada mes que duren las medidas de cuarentena.

pronostica una retracción superior a 3%.⁶ En cuanto a la duración, si bien la mayoría prevé una recesión global transitoria (de 2 trimestres), no se descarta una extensión mayor y que sus efectos se prolonguen hasta 2021. Cabe destacar que estos relevamientos, que se actualizan regularmente, muestran semana tras semana una sensible revisión a la baja de las previsiones.

De esta forma, la crisis sanitaria afectará la vida de muchas personas en todo el mundo. Así como cada país definió un esquema sanitario diferente para hacer frente a la pandemia, siguiendo en mayor o menor medida las indicaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), en materia económica, los gobiernos han ido desplegando distintas estrategias.

Son frecuentes los paquetes de medidas que comprenden el incremento presupuestario para el sistema de salud, acciones tendientes a sostener los ingresos familiares, la protección de los puestos de trabajo y la sostenibilidad de las empresas para preservar, en lo posible, la capacidad productiva de las economías. Es así que la OCDE ha sugerido una serie de medidas para que los gobiernos y las administraciones tributarias alivien las cargas de los contribuyentes y apoyar a las empresas y personas con problemas de flujo de efectivo o con dificultades para cumplir con la obligación de informar o pagar impuestos.

En lo que sigue, revisamos algunas de las medidas que se han implementado en las economías más desarrolladas y posteriormente analizamos el caso uruguayo.

Las medidas implementadas en las economías desarrolladas

Por ejemplo, en el Reino Unido, el gobierno hará frente al 80% de los salarios de los trabajadores de empresas afectadas, siempre que éstas se comprometan a no despedir empleados. Dinamarca, Italia, Francia tomaron medidas similares. Aún Estados Unidos prevé enviar por única vez un crédito contra obligaciones tributarias (devolución de impuestos) de 1.200 dólares por persona (con un adicional de 500 dólares por hijo) a los hogares de los ciudadanos más vulnerables y afectados por la crisis, entre otras disposiciones (como créditos blandos para las empresas o extensión del seguro de desempleo).⁷ De esta forma, los países desarrollados han implementado medidas expansivas del gasto público cuyo orden de magnitud se ubica alrededor de 10% del PIB en el caso de Estados Unidos, del 15% del PIB en España, en torno a 20% en Italia, Francia, o superior al 20% como en Alemania.⁸

Cabe destacar que, ni entre las medidas relevadas, ni entre las sugeridas por la OCDE se hallaron disposiciones que tuvieran como objetivo incrementar la recaudación; por el contrario, en general tienden al suavizamiento de la carga contributiva de los hogares y de las empresas.⁹

⁶ FOCUSECONOMICS 2020. Focus economics coronavirus weekly update (1 april). www.focus-economics.com

⁷ Para cualquier ciudadano que no trabaje en condición de dependencia y esté al día con sus impuestos, afectados por la crisis con ingresos anuales por persona no superiores a los 75.000 dólares. <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/3548/text>

⁸ <https://www.cnbc.com/2020/04/01/whos-eligible-for-covid-19-stimulus-checks-your-questions-answered.html>; <https://ladiaria.com.uy/articulo/2020/3/francia-italia-y-espana-destinan-fondos-a-disminuir-el-impacto-economico-del-coronavirus/> ; <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-23/germany-approves-800-billion-package-to-counter-virus-impact>

⁹ Ver Overview of Country Tax Policy measures in response to Covid-19 crisis. https://www.ey.com/es_cr/tax/medidas-especiales-covid-19

Una pregunta que cabe hacerse es: ¿cómo se financian estas medidas? Claramente estos países cuentan con Bancos Centrales con gran fortaleza y con posibilidades de inyectar esos fondos comprando bonos a los países (en el caso de la Unión Europea se está discutiendo la emisión de "coronabonos"¹⁰ que compraría el Banco Central Europeo) o directamente a las instituciones financieras (cómo la Reserva Federal de Estados Unidos). Por supuesto que esto implicará un crecimiento muy grande de los cocientes deuda/PIB y de los déficits fiscales de estos países. Pero las prioridades han sido situadas, pertinentemente, en afrontar los gastos sanitarios y en atenuar los efectos de la pandemia sobre la economía. Así, por ejemplo, la Unión Europea levantó todas las reglas fiscales, dejándolas no operativas por el momento.

Si ésta es la evidencia para los países desarrollados, cabe preguntarse con qué posibilidades cuentan los países emergentes, y entre ellos, Uruguay para aplicar medidas similares.

Uruguay, entre los países emergentes

En este contexto, Uruguay, al igual que en el resto del mundo aquejado por la pandemia, ha implementado medidas económicas que han tenido distinto alcance y celeridad, y que se enfocaron en tres grandes objetivos: financiar los gastos sanitarios emergentes, mitigar los impactos negativos de la pandemia sobre la actividad comercial y productiva, y suavizar los efectos sobre los ingresos de los hogares. El cuadro 1, a continuación, resume algunas de las medidas planteadas referidas a los objetivos dos y tres:

Cuadro 1. Principales medidas del gobierno ante la expansión de la pandemia COVID-19 (al 4/04/2020)	
Medidas para la mitigación de los impactos sobre la actividad económica:	
•	Líneas de crédito y fondos de garantía. Se establecieron nuevas líneas de crédito del BROU con tasas subsidiadas, un refuerzo del Sistema Nacional de Garantías (SIGA), para obtener préstamos en el sistema financiero privado, con énfasis en las pequeñas y medianas empresas. ¹¹
	• Aplazamiento de vencimientos y subsidios a MIPYMES. También se aplazaron los vencimientos de las empresas ante la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE), de la DGI y del BPS, estableciéndose un sistema de cuotas a pagar a partir de mayo/junio. Las medidas referidas a la DGI corresponden a empresas del "literal E". ¹² Por su parte, las medidas tomadas por el BPS son para empresas de hasta 10 empleados de Industria y Comercio. En este caso se pospone el pago de aportes patronales, que en un 60% se pagará en 6 cuotas mensuales a partir de junio, y el 40% restante será subsidiado por el Estado. Estas medidas también incluyen a las empresas unipersonales y a los monotributistas. Asimismo, se autoriza a las instituciones financieras a extender los vencimientos de los créditos vigentes por 180 días.
	• Ampliación y flexibilización del régimen de Seguro de Desempleo. Se agregó al sistema ya existente una modalidad de "seguro de desempleo parcial", que contempla la posibilidad de que el trabajador reduzca la mitad su jornada laboral o la reducción de los días trabajados por lo que la empresa paga la mitad de su salario, y la otra mitad la abona el seguro. También se permite ingresar al sistema por períodos menores a un mes. Autorización al adelanto de las licencias generadas en el año 2020

¹⁰ <https://www.france24.com/es/20200330-coronabonos-eurozona-economia-ue-coronavirus>

¹¹ <http://www.cronicas.com.uy/portada/gobierno-adopto-medidas-economicas-con-foco-en-las-mipymes-y-en-garantizar-el-sistema-de-pagos/>

¹² Refiere a empresas exoneradas por el Título 4 Texto ordenado Art. 52 Lit E) de la Reforma Tributaria de 2007. Se trata de una exoneración de tributar los otros impuestos (IRAE, IVA e IP) y pagar por todo concepto a la DGI una cuota mensual fijada a comienzo de cada año.

• Baja de encajes. El BCU informa el 1/4/2020 la baja transitoria de los encajes en moneda nacional y unidades indexadas que los bancos mantienen en la autoridad monetaria.
• Subsidio a monotributistas. Subsidio para monotributistas del Mides de \$6.800 durante 2 meses y se habilita un crédito por \$12.000 durante 2 meses para aquellos comprendidos en el literal E. ¹³
Medidas para suavizar el impacto sobre los ingresos de los hogares y personas en situación de calle:
• Tarjeta Uruguay Social: Duplicación de los montos del programa del MIDES de la tarjeta Uruguay Social (TUS) por un mes, pagadero en dos cuotas mensuales en marzo y abril. A modo de indicación el monto mensual de la TUS asciende en promedio a \$3.100.
• Asignaciones Familiares-Plan de Equidad. El 04/04/20 las autoridades anunciaron una duplicación de los montos transferidos a aproximadamente 87 mil hogares con Tarjeta Uruguay Social y a los 120 mil hogares del Plan Equidad. El aumento será por un mes, pagadero en 2 veces. Aquellos que no forman parte de ningún plan recibirán un cupón equivalente a \$1.200 en alimentos a través de la aplicación "Tu App" de Antel.
• Canasta adicional de alimentos. Se suma a las familias beneficiarias del programa de Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE) una canasta mensual de alimentos (equivalente a 8 kilos) por dos meses. Esta medida alcanza a 118.000 familias.
• Se reforzaron los fondos del MIDES, para apoyar a las personas en situación de calle. Traslado a residencia permanente en un hotel a quienes constituyen población vulnerable para el COVID-19.
• Trabajadores Informales. Se abrió la inscripción para trabajadores informales no incluidos en los programas TUS o AFAM-PE, para que también puedan recibir las canastas alimentarias.
• Subsidio por enfermedad. Para los trabajadores formales y empleadores mayores de 65 años se indicó que deberán permanecer en sus casas, por lo que se estableció un subsidio por enfermedad, por el tiempo que dure la emergencia sanitaria.
• Postergación de vencimientos. Las intendencias, por su parte, postergaron los vencimientos de diversos tributos municipales. De forma similar, el Banco Hipotecario del Uruguay y la Agencia Nacional de Vivienda habilitarán la postergación del pago de hasta dos cuotas de sus deudores.

Fuente: elaboración propia sobre la base de comunicados de prensa oficiales (MEF, MIDES, MTSS) y prensa escrita.

Los costos de las medidas en Uruguay y las posibilidades de financiamiento

El gobierno ha esbozado que el costo asociado al paquete de medidas planteadas hasta el momento es de aproximadamente 400 millones de dólares. A ello, se suman los 500 millones de dólares que, como se anunció, reforzaría el Sistema Nacional de Garantías, con lo que el gasto estimado en el que se incurriría ascendería a 1,6% del PIB. Esta estimación primaria, seguramente se vea incrementada a medida que avance la crisis sanitaria y sea necesario ir agregando medidas y beneficiarios. Téngase en cuenta, que particularmente los refuerzos financieros para el sistema de salud son muy difíciles de prever. A la vez, el costo asociado al pago de los subsidios por enfermedad y seguro de paro también irá en aumento.

Los países llamados emergentes no poseen, como los antes mencionados, la capacidad de obtener fondos directamente de sus Bancos Centrales. Por el contrario, en su mayoría, deben apelar al endeudamiento externo, probablemente mediante préstamos de instituciones multilaterales de crédito, como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para América Latina, u otros del estilo. Sin embargo, la mayoría de los países afectados han anunciado diferentes medidas.

¹³ Monotributistas que no superen una facturación anual de \$1.228.388 para emprendimientos asociativos y \$737.033 para emprendimientos individuales (valores a 1/2019).

Entre los países de la región, Argentina anunció un paquete de medidas por el equivalente a 2% del PIB,¹⁴ Brasil, alrededor de 7% del PIB,¹⁵ Perú 12% del PIB.¹⁶ Mientras que Chile anunció un paquete de medidas equivalente a cerca de 5% del PIB. En todos los casos se trata de montos sustancialmente menores al de los países desarrollados, pero, salvo Argentina, muy superior al que surge de los cálculos del gobierno uruguayo. El PIB de Uruguay en 2019 fue de aproximadamente 56.000 millones de dólares, por lo que, por ejemplo, 5% implicaría 2.800 millones de dólares, cifra siete veces mayor al monto anunciado, al menos hasta el momento. Por ende, desde una perspectiva comparada (regional e internacional), estaríamos aún muy lejos de los estándares indispensables para hacer frente a la situación actual y evitar efectos más perjudiciales en el día después.

A los efectos del financiamiento, el gobierno propuso conformar un “Fondo Coronavirus”. Este fondo se alimentaría mediante recursos obtenidos de préstamos internacionales pre-aprobados, con las ganancias del BROU y la CND del año 2019, y con la recaudación del impuesto COVID-19, nuevo gravamen a los salarios de los funcionarios públicos, de cargos electivos y de confianza.¹⁷

El gravamen que propuso el gobierno, se aplicará a los funcionarios públicos que perciben salarios superiores a \$120.000 nominales al mes, con tasas que aumentan por franjas (de 5% a 20%, y de 20% para cargos electivos y de confianza). Este gravamen afectará a cerca de 15.000 funcionarios, y, según estimaciones oficiales y en tanto se mantenga vigente sólo por dos meses, alcanzaría a recaudar alrededor de 12 millones de dólares. También se propuso la afectación de las pasividades (alrededor de 5.000 pasivos), pero que por razones regulatorias no se volcaría al Fondo, sino que se destinaría directamente a financiar las mayores erogaciones del Banco de Previsión Social por la flexibilización del régimen de Seguro de Paro y Seguro de Desempleo.

Más allá de los problemas de diseño que tiene el gravamen dispuesto,¹⁸ y de que la cifra que espera recaudarse es poco significativa, cabe notar que su imposición parece ir a contrapelo de las recomendaciones realizadas por OCDE y, más en general, de las medidas de corte expansivo y de alivio de la carga tributaria a personas y empresas que se han implementado en las economías afectadas por la pandemia.^{19, 20} Ello se vincula a que esta medida de política de tipo procíclico, es decir que amplifica el efecto recesivo de la crisis, no solo agrava las necesidades de liquidez en las economías, sino que afecta la capacidad de recuperación de la demanda a corto plazo.

De lo anterior, parece deducirse que, como sucede en buena parte de los países emergentes, la principal fuente de financiamiento para el país será la de créditos de organismos multilaterales. Afortunadamente, Uruguay tiene el respaldo financiero como para abordar esta circunstancia ya que

¹⁴ <https://www.infobae.com/economia/2020/03/17/las-medidas-economicas-que-se-anunciaron-insumiran-un-2-del-pbi-pero-el-gobierno-apuesta-a-contener-la-crisis-del-coronavirus/>

¹⁵ <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/03/24/coronavirus-veja-as-medidas-economicas-ja-anunciadas-pelo-governo-federal-e-pelo-bc.ghtml>

¹⁶ <https://www.infobae.com/america/america-latina/2020/04/02/peru-tomo-una-medida-economica-sin-precedentes-para-afrontar-el-coronavirus-abre-la-caja-de-sus-ahorros-fiscales/>

¹⁷ El proyecto fue aprobado con algunas modificaciones por ambas cámaras parlamentarias.

¹⁸ Ver <https://www.uypress.net/au.aspx?103485> y <https://www.uypress.net/au.aspx?103413>.

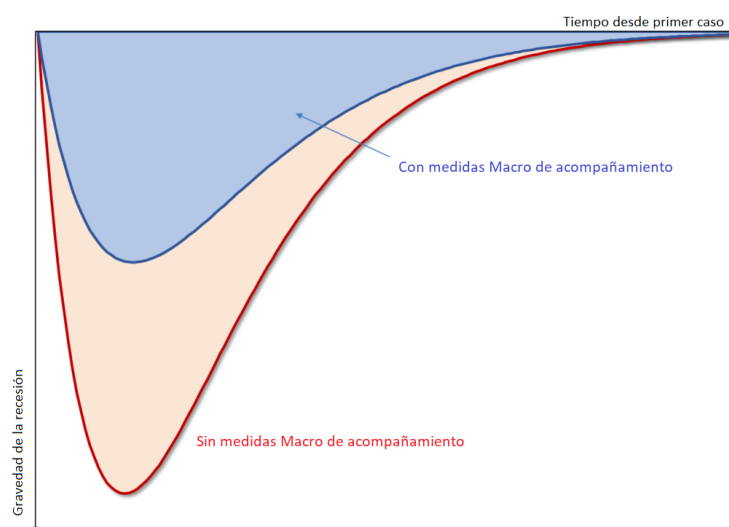
¹⁹ Ver https://www.ey.com/es_cr/tax/medidas-especiales-covid-19; Overview of Country Tax Policy measures in response to Covid-19 crisis

²⁰ Otro tanto podría argumentarse respecto del proyecto de la reducción del descuento de IVA a las compras realizadas con tarjetas de débito o el aumento de las tarifas que rige desde comienzos de abril.

cuenta (desde al menos el año 2010) con varias líneas de crédito preaprobadas ante contingencias negativas, por más de 2.500 millones de dólares (de organismos como BID, CAF, FLAR,²¹ al que se sumaría el BM y el FMI).²² De esta forma, como probablemente suceda en todas las economías, en nuestro país el ratio deuda/PBI también ascenderá. Pero, al igual que acontece en el resto del mundo, esa preocupación debería pasar hoy a ocupar un segundo o tercer plano de relevancia. El objetivo principal al momento se debería centrar en mitigar los daños a la estructura productiva. Dar un alivio a empresas y hogares más afectados, mantener la liquidez y buen funcionamiento del sistema financiero, evitar cierres de empresas y despidos permanentes de trabajadores que dañen la capacidad futura de rápida reactivación de la económica sin pérdidas importantes de productividad y capital tanto humano como físico.

Varias curvas a aplanar

Al igual que las disposiciones de distanciamiento social procuran el aplanamiento de la curva de contagio del virus entre las personas, las medidas de estímulo económico deberán coadyuvar a aplanar la curva de caída de la producción y a evitar el fuerte ascenso de la curva de pobreza y de la desigualdad.²³ Este concepto de necesidad de aplanamiento coordinado de varias curvas es planteado por Gourinchas (2020) y representado en el gráfico siguiente:



Fuente: En base a Pierre-Olivier Gourinchas en Economics for Inclusive Prosperity,
<https://econfi.org/policy-brief/flattening-the-pandemic-and-recession-curves/>

Tener éxito en el aplanamiento de las curvas en Uruguay es exactamente lo contrario a lo sucedido en la última crisis del año 2002. En tal crisis, que provocara una de las mayores caídas cíclicas de nuestra

²¹ Ver la publicación de la Unidad de Deuda del MEF: Uruguay Reporte de deuda soberana enero 2020 <http://deuda.mef.gub.uy/innovaportal/file/28409/2/reporte-de-deuda-soberana-enero-2020.pdf>

²² <https://negocios.elpais.com.uy/noticias/respaldo-millonario-banco-mundial-caf-expansion-coronavirus.html>

²³ Véase "Las políticas económicas y sociales frente a la expansión de la pandemia de COVID-19: aportes para el debate" (http://fcea.edu.uy/images/dto_economia/Blog/Aportes_y_an%C3%A1lisis_en_tiempos_de_coronavirus_1.pdf)

economía, la sociedad sufrió un acentuado y rápido agravamiento de la pobreza y la desigualdad.²⁴ Su descenso posterior fue costoso y lento.

Así, no solo la cuantía, sino también el adecuado diseño, coordinación y oportunidad del conjunto de medidas deberán estar a la altura de las necesidades de la sociedad. Medidas tardías o insuficientes podrían retardar la puesta en marcha de los motores de la economía y que el esfuerzo necesario para salir de la crisis termine siendo aún mayor que el que hubiese sido necesario de haber tomado medidas tempranas y suficientes.

La solidez financiera y patrimonial del país, reconocida por las calificadoras de deuda y organismos financieros internacionales como el FMI, juega a favor.²⁵ Representa uno de los rasgos diferenciales respecto a la situación que ostentaba nuestra economía en ocasión de la anterior gran crisis de 2002. Y si bien el paquete de medidas conlleva un aumento del gasto, buena parte del mismo es de carácter transitorio por lo que no debería comprometer la evaluación sobre la sostenibilidad de la deuda pública uruguaya a largo plazo²⁶ Entre todas las malas noticias, éste constituye un aspecto favorable en el que apoyarse para completar el paquete de estímulo económico deseable, factible y a la talla.

²⁴ Véase PNUD (2005). *Informe de Desarrollo Humano 2005*. PNUD. Montevideo.

²⁵ <http://www.cronicas.com.uy/economia/calificadoras-de-riesgo-dan-tiempo-y-mantienen-el-grado-inversor-a-uruguay/>; <https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/02/20/pr2058-uruguay-imf-executive-board-concludes-article-iv-consultation>

²⁶ Por ejemplo ver: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2020/4/uruguay-tiene-espalda-financiera-para-desarrollar-un-plan-de-contencion-ante-la-crisis/>