

EL GOBIERNO NO ESTA FORZADO A DEVALUAR

Reportaje al Director Ejecutivo de CERES, Dr. Ernesto Talvi, realizado por Economía y Mercado el 26 de abril de 1999

Panorama brasileño

P: ¿De qué depende la recuperación de la economía brasileña?

ET: La recuperación va a depender fundamentalmente de la confianza que sea capaz de generar el programa que el gobierno brasileño acordó con el FMI. Y la confianza va a depender en gran medida del resultado de las medidas que Brasil ha tomado en el terreno fiscal para corregir los fuertes desequilibrios que llevaron al colapso del Plan Real.

P: ¿Por qué considera que la credibilidad es el elemento central de la recuperación económica de Brasil?

ET: Porque de la credibilidad depende la evolución del nivel de las tasas de interés. Estas habrán de bajar si el público cree que se mantendrá la estabilidad cambiaria. En ese caso, Brasil entraría en un círculo virtuoso en el cual descenderán los costos financieros de la deuda pública y, por ende, el déficit fiscal y habrá una reactivación importante de la economía brasileña. Si, por lo contrario, el público no confía que el tipo de cambio vaya a permanecer estable, entonces exigirá tasas de interés altas para cubrirse de una eventual depreciación de la moneda brasileña. En ese caso, los costos financieros de la deuda pública van a ser también altos y, consecuentemente, el déficit fiscal se mantendrá elevado; todo lo cual dificultaría muchísimo la recuperación económica.

P: En Brasil hay un historia reciente de altísimas tasas de interés. ¿Es realista pensar en una baja sustancial de estas tasas ante la actual coyuntura de la economía brasileña?

ET: La suba de las tasas de interés a la que debió recurrir el Banco Central de Brasil después de la crisis de Rusia fue para tratar de neutralizar la corrida contra el real. Este es un instrumento que puede utilizarse solamente por períodos muy cortos y finalmente se debió devaluar la moneda. Lo que pase de aquí en más con las tasas de interés dependerá de que las medidas fiscales rindan lo que está previsto en el programa, es decir, un superávit primario de 3% del PBI. Los resultados fiscales del bimestre enero-febrero han estado en línea con lo programado y se ha producido temporariamente una recuperación de la confianza que ha permitido un descenso rápido de las tasas de interés del 45% al 34%. Aunque esta tendencia es alentadora las tasas de interés son todavía muy elevadas —34% con tipo de cambio estable implica 34% en dólares— y su comportamiento estará muy determinado por las buenas o malas noticias que vengan del terreno fiscal. Si los resultados fiscales de los próximos meses siguen estando en línea con los programados seguirá esta recomposición progresiva de la credibilidad y es probable que las tasas de interés lleguen al 18-20% a fines de este año.

P: A su juicio, ¿cómo debería actuar el gobierno de Brasil ante los próximos vencimientos de su voluminosa deuda pública?

El gobierno ha logrado restablecer el flujo normal de renovaciones después de varios meses en que le fue muy difícil renovar la deuda a su vencimiento. Más aún, hasta hace un par de semanas atrás el gobierno sólo podía colocar deuda indexada al dólar o a la tasa de interés. Sin embargo, en las últimas semanas se ha colocado exitosamente deuda a tasa fija. Si el cuadro de buenas noticias en el terreno fiscal persiste no creo que Brasil tenga mayores problemas para renovar los futuros vencimientos de su deuda e ir extendiendo progresivamente el plazo de la misma.

P: ¿Ha quedado descartada, entonces, la posibilidad de una reestructura de la deuda pública brasileña?

ET: Sigo creyendo que es improbable la adopción de una medida de ese tipo pues significaría aplicar compulsivamente una baja de las tasas que pagan los papeles de deuda brasileña y aumentar los plazos de vencimiento. Dado que la mayor parte de la deuda pública está en poder de los bancos brasileños como contrapartida de sus depósitos, la reestructura de su deuda no sería una solución de fondo pues lo único que haría es transformar un problema fiscal en un problema financiero.

Panorama argentino

P: ¿No cree que la economía de Argentina está sufriendo con demasiada intensidad el impacto de la crisis brasileña?

ET: Si hacemos memoria, el sector real de la economía argentina sufrió mucho después de la devaluación mexicana. El efecto Tequila produjo en Argentina una crisis de carácter financiero, es decir fuertes subas en la tasa de interés y contracción del crédito que resultaron en una caída del 4.5% en el PBI, del 6.5% en el consumo y de casi 20% de la inversión. Asimismo, hubo un fuerte aumento del desempleo que pasó de 12% a 18%. La gran conquista argentina en aquel momento fue haber mantenido la estabilidad financiera, conservando el plan de convertibilidad y evitando un colapso del sistema bancario. A diferencia del Tequila que ocasionó en la Argentina una crisis de carácter financiero, la crisis brasileña es una crisis de carácter comercial. Los efectos financieros de la crisis brasileña han sido hasta ahora muy limitados. Pero siendo Brasil un cliente al que la Argentina vende más del 30% de sus exportaciones es inevitable que su crisis actual no repercuta intensamente en la economía argentina. Sin embargo, aunque los efectos sectoriales de la crisis brasileña serán mayores no está claro que el efecto agregado sobre la economía Argentina será mayor al del Tequila.

P: ¿Qué tipo de ajuste considera que debe hacer Argentina hoy que su economía está acorralada por la baja de los precios de los commodities más el impacto de la crisis brasileña?

ET: Considero que el gobierno argentino está reaccionando de manera adecuada. El impacto recesivo de la baja del precio de los commodities y la devaluación de la moneda brasileña están fuera del control de las autoridades argentinas. La obligación del gobierno ante acontecimientos de esa naturaleza es mantener los equilibrios básicos de la economía y si las condiciones lo permiten darle oxígeno al sector privado rebajando algunos impuestos. En este sentido, no es razonable que las metas fiscales se mantengan inalteradas ante acontecimientos externos que generan un fuerte impacto recesivo. Por fortuna el FMI lo ha entendido así y el programa que

Argentina ha acordado con el FMI permite un ensanchamiento ordenado del déficit fiscal. Esto implica darle tranquilidad a los mercados financieros en el sentido de que no se está ante un nuevo comienzo de indisciplina fiscal sino ante una respuesta natural y eficiente a un cuadro recesivo. Exactamente lo mismo ha hecho nuestro país en su acuerdo con el FMI.

Panorama uruguayo

P: La contracción del mercado brasileño implica la búsqueda de nuevos destinos para buena parte de las exportaciones uruguayas. El ejemplo de la venta de arroz a Irán nos muestra que esta solución sólo es viable con una baja enorme en los precios. ¿Los productos uruguayos que se colocaban en Brasil son competitivos bajo las actuales circunstancias en el resto del mundo?

ET: Algunos productos uruguayos son competitivos tanto en Brasil como en el resto del mundo en tanto que otros, especialmente aquellos amparados en regímenes especiales o en alta protección arancelaria con respecto a sus similares procedentes de terceros países y para los que existe un diferencial favorable de precio en Brasil con respecto a otros mercados, solo pueden venderse en Brasil. Por lo tanto, se debe ser muy cuidadoso a la hora de acordar regímenes especiales que tienden a “regionalizar” excesivamente las exportaciones e impedir una diversificación adecuada de las mismas mediante la protección excesiva de ciertos productos. Creo que, a la larga, esto conspira contra nuestros propios productores y exportadores que pueden obtener ventajas de corto plazo pero se vuelven cautivos de los mercados regionales.

P: ¿Cuáles son los factores que más inciden en el llamado “costo uruguayo” que dificulta la competitividad de nuestras exportaciones?

ET: El gasto público y la presión fiscal resultante son muy altos en Uruguay. Con un gasto público de 35% del PBI estamos al tope en América Latina. A esta situación se llegó porque el gasto público subió entre 5% y 6% del PBI entre 1990 y 1998. Esta suba del gasto público no estuvo motivada por la conducta dispendiosa de los últimos gobiernos sino debido al mecanismo de indexación de las pasividades que introdujo la disposición constitucional votada en 1989 que resultó, debido a la reducción de la inflación, en un aumento muy importante de las prestaciones de la seguridad social. El resto de los gastos, excluida la seguridad social, se han mantenido constantes en términos del PBI entre 1990 y 1998. La presión fiscal aumentó aún más que el gasto en ese período, algo en el orden de 8% del PBI, con lo cual se pudo reducir el déficit fiscal. Una baja considerable del gasto y la presión fiscal en nuestro país permitiría estimular la inversión, el crecimiento y el empleo.

P: ¿Qué políticas considera que son viables en 1999 para bajar efectivamente el gasto público y la presión fiscal?

ET: La crisis de Brasil ha puesto a este tema en el primer plano. Hay que distinguir, sin embargo, la reacción de corto plazo de aquella de mediano plazo. En el corto plazo, considero que el gobierno ha anunciado medidas que van en la dirección correcta, al haberse reducido en 8% los gastos corrientes y de inversión de la Administración Central. No obstante, creo que se debe hacer un esfuerzo aún mayor. Nosotros hemos propuesto que el gobierno congele totalmente el gasto nominal en pesos corrientes hasta marzo del año 2000. Esta medida junto con las medidas ya dispuestas por el gobierno produciría ahorros del orden de 1,2% a 1,3% del PBI y permitiría una rebaja de los aportes patronales de tres a cuatro puntos para todos los sectores productivos. Me parece que un esfuerzo de austeridad del sector público en respuesta a la crisis

brasileña, acompañado de una rebaja de impuestos al trabajo que reduzca el costo laboral, le facilitaría al sector privado un ajuste que, de todas maneras, va a ser doloroso.

P: ¿Qué quiere decir con “facilitarle un ajuste” al sector privado?

ET: Significa que el impacto económico de la devaluación del real se procese con la menor pérdida de empleos posible. El ahorro que se pueda efectuar en el sector público volcada a una reducción del costo laboral dará algo de oxígeno tanto a las empresas directamente afectadas por la crisis brasileña, a los productores de servicios, fuertemente intensivos en el uso de mano de obra y a los exportadores extrarregionales que son los que tienen más posibilidades de absorber parte de la mano de obra que ha quedará cesante de los sectores vinculados al comercio con Brasil.

P: ¿Cuáles serían las medidas a impulsar en el horizonte de mediano plazo?

ET: En los próximos cinco años Uruguay tiene que abatir el gasto público y la presión fiscal en el orden del 5% del PBI, lo que sería un logro formidable. Esto es una reducción muy importante. Téngase presente que la recaudación total del IVA representa el 9% a 10% del PBI, los aportes patronales no llegan al 3% del PBI y el IMABA no alcanza al 1% del PBI. En términos puramente aritméticos, esta reducción puede lograrse si limitamos a un 1,5% real el crecimiento del gasto público en el presupuesto 2000-2004. Con el crecimiento de la economía, su incidencia va a ir reduciéndose progresivamente. No se trata pues de reducir, sino de desacelerar la tasa de crecimiento por un período de cinco años.

P: ¿Qué efectos tendrían esas medidas?

ET: Estoy seguro que si Uruguay consigue bajar la presión fiscal en un 5% del PBI, la inversión en este país va a tener una expansión absolutamente formidable. Al Uruguay le ha ido bien en los últimos quince años si se compara su desempeño con el resto de América Latina y con su propio pasado. Somos un ejemplo de reforma gradual exitosa. Sin embargo, de no haber tenido que soportar la presión fiscal que este país soporta y que actúa como un disuasivo de la inversión, podríamos haber crecido mucho más. Y como se dice en la jerga futbolera los “goles errados son goles en contra”. Las oportunidades perdidas también lo son. No me canso de decir que si en lugar de habernos estancado entre 1955 y 1974 hubiéramos crecido a una tasa de 3,5% al año Uruguay tendría hoy el mismo ingreso per cápita que España.

P: ¿Cómo se podrían alcanzar esas metas en la práctica?

ET: Se podría lograr como lo han hecho otros países en el mundo, es decir, con una reforma audaz en la organización y gestión de los servicios básicos del Estado. Creo que si se le exige una modernización al sector privado, también se le debe exigir el mismo esfuerzo de modernización al sector público. Tomemos por caso el de Nueva Zelandia que procesó una reforma de la organización y la gestión del sector público que resultó en una formidable reducción del gasto público de 45% del PBI en 1985 a 35% del PBI en 1995. Nueva Zelandia reorganizó su sector público separando del rol del Estado como adquirente de servicios financiados con impuestos (por ejemplo, salud gratuita para la población de más bajos ingresos) del rol del Estado como productor de servicios (por ejemplo, como gestor de hospitales públicos). El Estado en su rol de adquirente tiene como cometido, por ejemplo, adquirir los servicios de salud de la mejor calidad y al mejor precio y puede procurarse ese servicio del hospital público o de proveedores privados. Esta separación de roles introdujo la competencia en el corazón mismo

del sector público y permitió una formidable rebaja de costos y mejoras de eficiencia. No es necesario, y es quizá peligroso copiar modelos, pero este tipo de ejemplos sirve para ilustrar que no es inexorable que el gasto público tenga que mantenerse en sus niveles actuales porque hay experiencias exitosas en que este se ha logrado reducir de manera sustancial.

P: ¿Cuál serían los otros grandes desafíos a mediano plazo?

ET: No sólo hay que bajar la presión fiscal sobre los sectores productivos que hoy es muy alta, sino que también se deben abaratar los costos de los servicios que proveen las empresas del Estado, que en muchos casos son insumos muy importantes en el proceso de producción. Si bien las empresas estatales han tenido mejoras de productividad destacables, creo que con una organización alternativa los progresos serían aún mayores.

P: ¿Que tipo de organización propone para eliminar el poder monopólico de algunas empresas del Estado?

ET: Nuestra propuesta es transformarlas en empresas de propiedad pública pero operando como sociedades comerciales bajo un régimen de derecho privado, en competencia con proveedores privados y con directorios profesionales cuyo período de gestión esté vinculado a su desempeño y no al período de gobierno. La competencia y un régimen más flexible y profesional de gestión producirían importantes ganancias de eficiencia. Le aclaro que algunos aspectos de esta propuesta no son una novedad ya que oportunamente el presidente de Ancap, Ec. Eduardo Ache, y el ex-presidente de Antel, Cr. Ricardo Lombardo, lanzaron propuestas semejantes y existe un proyecto de ley en el Parlamento que apunta en la misma dirección. Este nuevo régimen de operación y gestión no debiera limitarse sin embargo a las empresas industriales y comerciales del Estado sino debiera alcanzar también a los tres bancos oficiales. Las mejoras de eficiencia en la banca oficial, especialmente en el BROU, redundarán en una reducción del costo del crédito de todo el sistema financiero.

P: ¿El gobierno que asuma el próximo año tendrá que devaluar el peso uruguayo?

ET: Sin perjuicio de afirmar que algunos sectores van a tener serias dificultades para hacer frente a la crisis brasileña, el efecto agregado del *shock* brasileño sobre el PBI supone una contracción económica que estimamos entre 1,5% y 3%. Dada la extraordinaria solidez fiscal, financiera y de reservas del Uruguay una contracción de esa magnitud va a ser manejable en el marco de los arreglos cambiarios existentes y el gobierno no se va a ver forzado a efectuar una devaluación. La crisis brasileña tendría que ser mucho más prolongada y profunda de lo que suponemos para que este pronóstico cambie de manera significativa.

P: ¿Se podrá evitar también un nuevo ajuste fiscal el año próximo?

ET: No solamente habrá que evitarlo sino que habrá que moverse en la dirección contraria. La nueva administración tendría que elaborar un presupuesto para el 2000-2004 que encare de manera seria y decidida una reducción del peso del gasto público en la economía y concomitante de los impuestos que gravan la producción y el empleo. Considero que ésta es una deuda pendiente que tiene el Estado uruguayo con los sectores productivos de este país que han hecho un esfuerzo formidable de modernización en los últimos años. Ahora es el turno del Estado.