

Apuntes para una mirada sobre la coyuntura y la lucha presupuestal¹

¹Trabajo realizado por Jimena Castillo, Hugo Dufrechou, Victoria González, Martín Jauge, Pablo Messina y Martín Sanguinetti. Integrantes de la Cooperativa de Trabajo “Comuna”.

Resumen Ejecutivo

El presente trabajo tiene por objetivo hacer una lectura de la coyuntura para aportar insumos a la discusión de la Ley de Presupuesto para el próximo quinquenio (2016-2020), con especial énfasis en el presupuesto a la educación.

Desde el gobierno se viene alertando sobre la desaceleración de la economía y sobre un resultado fiscal a mejorar para reducir el déficit del 3,4% del PIB. Ante esta situación se habla de un presupuesto cauteloso y austero pero marcando algunas prioridades como ser la educación, seguridad pública y el Sistema Nacional de Cuidados.

Bajo este panorama, en este documento se intenta amenizar esta situación alarmista, mostrando que la proyección de crecimiento del PBI según el Fondo Monetario Internacional (FMI) es de 2,8% para este año, superior al promedio de crecimiento de los últimos 60 años pero no al de los últimos 10. Las principales causas de dicha desaceleración se vinculan con la caída de los precios de los bienes que exporta nuestro país y por el enlentecimiento de los flujos de la Inversión Extranjera Directa a la región.

Todo lo anteriormente mencionado, configura un escenario poco propicio para la lucha presupuestal que ya está enfrentando un panorama complejo. Sin embargo, pelear por más gasto en salud, vivienda, educación e inversión pública sumado a aumentar la progresividad de la estructura tributaria implica mejorar la distribución de los recursos en la sociedad (disputar excedente al capital).

Introducción

Nadie que emita un juicio sobre la realidad, lo hace desde una mirada neutral. Esto aplica a las ciencias sociales en general y por tanto a la económica en particular. Partimos de una perspectiva que considera a Uruguay como país capitalista dependiente, es necesario por tanto analizar qué variables relevar para poder tener una lectura que contribuya a la lucha social. Entendemos el análisis de la dependencia de manera integrada, o sea, mediante la articulación de los aspectos económicos, sociales y políticos.

En el **plano económico**, la dependencia da cuenta según (Dos Santos, 2011) de *“una situación en la cual un cierto grupo de países tienen su economía condicionada por el desarrollo y expansión de otra economía a la cual la propia está sometida”*². Esto se expresa con la transferencia de recursos económicos desde las economías periféricas a las centrales a través del intercambio desigual de bienes y servicios, el pago de intereses de deuda externa y la transferencia de ganancias desde las filiales entre otros mecanismos. También, se condiciona la estructura productiva que se caracteriza por ser altamente primarizada y especializada, es decir, se producen y exportan pocos productos, de origen agropecuario y con escaso valor agregado. Además, la importación de tecnologías de alta complejidad diseñadas en y para los contextos productivos de las economías centrales, condicionan nuestro aparato productivo e inhiben el desarrollo de capacidades tecnológicas propias.

En el **plano social y político**, pueden analizarse los procesos de dominación históricos tanto internos como externos. En lo interno, existen poderosos grupos de élites, que asientan su acumulación en este tipo de inserción internacional y marcan una dominación en el plano cultural y simbólico -por ejemplo, mediante la imposición de pautas de consumo funcionales al patrón productivo de las economías centrales-, sobre el resto de la población que en gran medida suelen ser masas populares tanto obreras como de producción para la subsistencia. Este entramado social local, es clave para comprender la desigualdad presente e histórica de nuestro continente.

En el **plano internacional** -el externo- las presiones de los organismos internacionales, las agencias calificadoras de riesgo y las empresas transnacionales forman parte del entramado institucional de poder que marca las reglas de juego para la acumulación de capital a escala global y de forma gravitante en los países periféricos y por tanto, se combinan con los intereses de los grupos dominantes locales. A estos grupos este tipo de inserción productiva, comercial y financiera, les es funcional ya que se benefician de la misma. A su vez, cuenta con un gran aparato de dominación en el plano subjetivo, como ser la utilización de los grandes medios de comunicación de masas, los análisis de los asesores del capital a través de empresas consultoras, entre tantos otros. Logrando de esta forma imponer una mirada particular de la realidad sesgadas en favor de sus intereses.

Visión panorámica de algunos fenómenos macroeconómicos

Desde los medios de comunicación se ha instalado en el debate y la opinión pública, la idea de que la economía no tendrá el dinamismo que ha demostrado en la década anterior. Parte de este mensaje vino alentado por fuentes oficiales (El País, 07-04-2015; El País 08-04-2015) por

ejemplo, el Presidente Vázquez dijo que se espera un crecimiento económico para el año 2015 de un 2,5%; el Fondo Monetario Internacional proyectó un crecimiento del 2,8% para este año y un promedio de 3,1% anual para el quinquenio, menor al crecimiento promedio anual del periodo 2003-2014 (5,03%). **Esto no significa que experimentaremos una crisis o recesión, ya que el producto crecerá y tendrá un nivel de crecimiento anual superior al que ha caracterizado a la economía uruguaya en los últimos 60 años.**

Si analizamos desde 1955 (año que se estancó el Modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones o “crecimiento hacia dentro”) hasta 2014, vemos que la tasa de crecimiento anual del Producto Interno Bruto (PIB) por persona a precios constantes fue de 1,66%. Además, si abarcamos desde 1974 (año en que se retoma el modelo de crecimiento hacia afuera con la implantación del Plan Nacional de Desarrollo) hasta 2014, el PIB por persona creció 2,36% promedio anual. Por tanto, si ajustamos el crecimiento proyectado con la tasa de crecimiento de la población para el siguiente quinquenio, se espera un crecimiento del 2,9% anual por persona, cifra superior al crecimiento promedio anual del modelo instaurado en el 1974.

Cuadro I- Crecimiento del PIB bruto y del PIB per cápita

Período	1955-2014	1974-2014	2003-2014	1990-1998	Proyección 2015-2020
PIB bruto	2,27%	2,87%	5,03%	4,4%	3,1%
PIB per cápita	1,66%	2,36%	4,81%	3,6%	2,9%

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) para los datos demográficos, banco de datos de FCS-UdelaR para el PIB histórico.

Otra comparación posible a realizar consiste en contrastar las actuales proyecciones de crecimiento con el desempeño económico de 1990-1998, etapa de crecimiento de la segunda ola de reformas neoliberales. En ese sentido, podemos observar que el crecimiento del PBI per cápita fue de 3,6%. Es interesante porque si bien fue mayor al proyectado actualmente, sus niveles no difieren en demasía, y nos permite visualizar que pueden suceder cuando con crecimientos económicos moderados se realizan procesos de ajustes regresivos: el crecimiento económico del pbi per cápita en los 90s fue acompañado de aumento de la pobreza, indigencia, desigualdad y exclusión social.

Para intentar explicar el dinamismo del PIB, pondremos atención tanto en la evolución de algunos de sus componentes más relevantes, así como también en los determinantes que fundamentan dicha evolución.

I- Exportaciones

Las exportaciones representan en 2014 un 23,37% del PIB, y dan muestra de los sectores más dinámicos de la economía uruguaya. Dentro de estas, para el mismo año: la soja representó el 16%, la carne bovina el 14% y la celulosa el 9%³. A este tipo de producto, de origen natural con

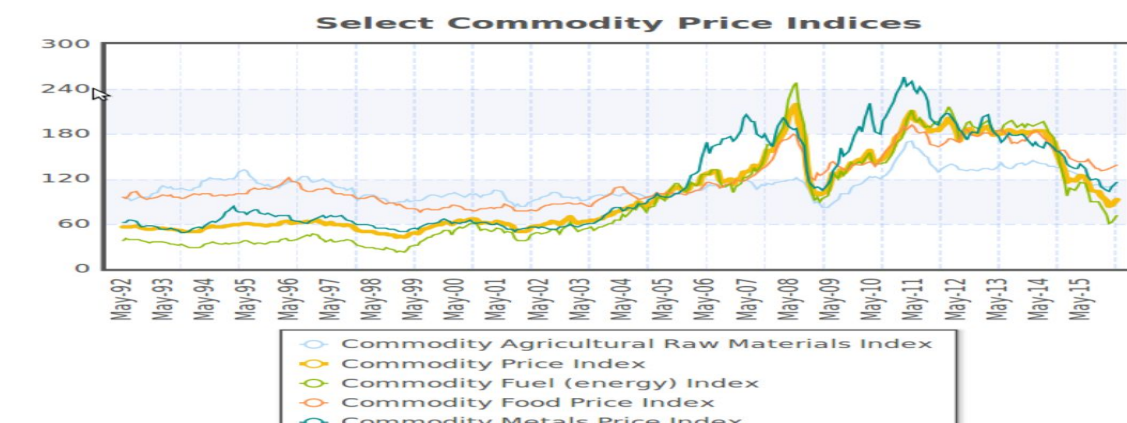
³Datos de Uruguay XXI:

<http://www.uruguayxxi.gub.uy/exportaciones/wp-content/uploads/sites/2/2014/09/Anuario-Estadistico-2014.jpg>

bajo o medio valor agregado difícil de diferenciar de otros similares, se le suma que suelen existir muchos productores a nivel mundial. Esto hace que un país pequeño como Uruguay no pueda influir en el precio, sino que es determinado por el mercado mundial -a este tipo de productos se les denomina *commodities*-.

A su vez, las exportaciones en el patrón de acumulación actual son el componente que explican la dinámica del crecimiento de la economía, por eso se habla de un modelo de “crecimiento hacia afuera”. En ese marco es importante analizar la evolución que ha tenido el precio de los commodities, y en particular de aquellos que nuestro país exporta, para comprender el crecimiento vertiginoso de los últimos 10 años y el enlentecimiento en la actualidad. Como puede verse en el gráfico 1, los precios de los productos que más pesan en la canasta exportadora de Uruguay son los precios de los alimentos, estos tuvieron un aumento importante desde el comienzo del nuevo milenio que se mantuvo hasta los últimos meses del año pasado, a partir de allí, comenzaron a caer. No obstante esta caída en los precios de los principales productos exportables del Uruguay, el nuevo nivel de precios, es superior al nivel de los mismos en la década de 1990.

Gráfico 1- Evolución de los precios a nivel mundial de los commodities y del precio de los alimentos. Base 100 = Mayo de 1985



Extraído de www.indixmundi.com

El contexto favorable de los precios de los commodities de los últimos años⁴, sumado a un fuerte flujo de Inversión Extranjera Directa (IED) que, por un lado, incentivó la introducción de nuevos productos exportables como la soja y la madera, y por otro extendió las mejoras tecnológicas que habían comenzado en los 90 en sectores tradicionales como la ganadería, hizo que la economía uruguaya sufriera un proceso de reprimarización en su frente externo. Mientras que entre 1997-99 el 60% de los bienes exportados eran de origen agropecuario para el período 2009-11, el porcentaje fue de 75% (Bértola et al., 2014). A su vez, este contexto trajo aparejado tres efectos negativos: primero, un proceso de concentración de la tierra; segundo, extranjerización de la misma; y en tercer lugar, un uso intensivo del suelo con consecuencias negativas inmediatas debido al desgaste, el uso excesivo de pesticidas y fertilizantes artificiales, afectando tanto el mismo suelo como las cuencas de agua, generando

⁴ Al ser Uruguay un país 100% dependiente del petróleo, el “viento de cola” que acarrea el boom de commodities es más ténue al de otros países del continente.

pérdida de biodiversidad y otros efectos negativos que no se conocen con exactitud para el mediano y largo plazo.

En lo que respecta a la concentración de la tierra, los establecimientos de más de 1.000 hectáreas en la última década pasan de controlar del 55% al 60,6% del total de la superficie productiva del país. Donde los establecimientos con más de 2.500 hectáreas concentran el 33% del total (DIEA, 2014).

Otro fenómeno nuevo de este período es la compra de tierras por sociedades anónimas, marco jurídico que rigió hasta el 2013. Esto favoreció tanto la concentración como la extranjerización de la tierra, mostrando que no sólo obedece a un problema del patrón de acumulación sino que se instrumentaron políticas públicas que alentaron estos resultados. Entre 2000 y 2011 las personas jurídicas (sociedades anónimas en su mayoría) pasaron de controlar de un 1% a un 43,1% del territorio, apropiándose de esta forma de casi 7 millones de hectáreas en sólo 11 años (DIEA, 2014).

El índice de Gini de la propiedad de la tierra, que mide el nivel de concentración de la misma, arroja un nivel de 0.79 siendo Uruguay de los países con mayor concentración (Amarante et al., 2012)⁵. En este contexto, la reprimarización de la economía coadyuda al enriquecimiento de los propietarios de la tierra. A modo de ejemplo, en el período 2000-2014 el precio de la tierra aumentó de U\$S 448 la hectárea a U\$S 3934 (880% de aumento).

Cuadro 2. Evolución del precio promedio de la tierra transada. 2000-2014

Año	Precio tierra (U\$S/ha)
2000	448
2003	420
2004	664
2007	1.432
2010	2.633
2014	3.934

Fuente: elaboración propia en base a DIEA

Del último censo agropecuario del 2011 surge que al tiempo que aumentó la propiedad por parte de las sociedades anónimas, las personas físicas uruguayas pasaron de controlar del 90,4% al 53,9% de la superficie productiva nacional en relación al censo del 2000. A esto se suma que existen 27 grupos transnacionales que concentran 1.640.000 hectáreas, es decir el

⁵ El índice de Gini va de 0 a 1, donde “0” implica equidistribución mientras “1” implica que un solo individuo acapara, en este ejemplo, la propiedad total de la tierra.

10% del total de la tierra (Oyhantçabal et al., 2014). Esto da cuenta del fuerte proceso de extranjerización de la tierra.

Si nos centramos en el destino de las exportaciones, vemos que han habido cambios importantes en relación a la década del 90. Por un lado, Argentina y Brasil pasaron de representar el 43% de las exportaciones en 1998 a significar el 22% en 2014, y como novedad en la región se suma Venezuela con el 4%. Las actuales proyecciones del FMI sobre el desempeño económico de los países vecinos, auguran una caída del 0.2% del PBI para Argentina y del 1% del PBI para Brasil, lo que fundamenta parte de las preocupaciones para nuestro país dado que la demanda de importaciones de estos países, está atada a su nivel de actividad. De todas formas, su importancia relativa en el comercio ha caído de forma importante⁶.

Por otro lado, aparece China como principal país de destino de nuestras exportaciones, representando el 22%. El resto de los destinos no ha cambiado en su peso, y se reparte entre varios países de Europa y en menor medida aparecen Rusia, México y Estados Unidos. Por tanto, en lo que respecta a la diversificación de destinos de las exportaciones en relación al pasado, se puede decir que la importante presencia de China y la reducción del MERCOSUR constituyen los principales cambios.

No obstante, hay que tener en cuenta tres problemas de este nuevo eje económico. Primero, la relación comercial con China profundiza la reprimarización de nuestra economía y a su vez, nos convierte en compradores netos de productos industriales de media y alta tecnología de ese país. O sea, reproducimos un patrón centro-periferia típico de la relación con el imperialismo británico de fines del S.XIX en donde exportábamos materias primas e importábamos bienes manufacturados⁷. Segundo, la diversificación de destinos fue posible en parte por la concentración de productos exportados, basada en las ventajas comparativas⁸. Este fenómeno también se da en los países de la región, volviéndonos vulnerables a la variación en los precios de un grupo reducido de productos a nivel mundial. Tercero, dado que el comercio entre países de la región tiene como una de sus principales características el intercambio entre bienes con similares niveles de valor agregado y contenido tecnológico (en particular con Argentina, dado que con Brasil esta relación es más asimétrica), el mismo tiene la potencialidad de ayudar a generar procesos parecidos a la “acumulación interna”. La pérdida del peso relativo de las exportaciones a la región, frenan ese proceso.

Un hecho a tener en cuenta de este análisis, es que el crecimiento que se avizora para el mediano plazo, estará más explicado por el proceso de inserción extra-región que por el regional, debido a la evolución de la dinámica económica de nuestros principales vecinos. Esto

⁶ La IED proveniente de Argentina ha sido importante para algunos sectores como el agronegocio sojero y la construcción, lo que muestra otra forma de vinculación con la región.

⁷ China no solamente está vinculada a la región con el comercio de bienes y servicios, sino que últimamente ha incrementando su papel en el mercado de capitales al aumentar su rol inversor en el continente (por ejemplo con el canal en Nicaragua y con acuerdos con Argentina y Ecuador) y como prestamista (como en los caso de Brasil y Venezuela).

⁸ La visión liberal u ortodoxa de la inserción internacional, considera que existen ganancias de comercio y con ellas de bienestar a nivel mundial, si cada país se especializa en lo que “mejor sabe hacer”. Con esa premisa, fue desarrollada la “teoría de las ventajas comparativas estáticas” del comercio exterior. Esto implica que si un país tiene abundancia de recursos naturales, conviene especializarse en productos intensivos en dichos recursos.

puede traer problemas en el nivel de empleo, ya que los sectores vinculados al intercambio con la región son intensivos en mano de obra -por ejemplo la industria y el turismo-. Sectores como la metal-mecánica y los lácteos, evidencian en parte este proceso. Por otro lado, los bienes exportados extra-región se caracterizan por ser menos intensivos en mano de obra y a la vez que, como se verá más adelante, suelen pagar pocos impuestos.

II- Inversiones

Siguiendo el análisis de los componentes del PBI, nos detendremos en la inversión. Estados Unidos desplegó una serie de medidas económicas con el fin de incentivar una nueva fase del ciclo económico, en particular, la tasa de interés de la Reserva Federal ha comenzado a incrementarse lentamente. Esto hace que aumente la rentabilidad de invertir en este país en detrimento de la inversión dirigida a otros puntos del planeta. En este marco, es esperable una retracción de la IED hacia nuestro país, dado que los créditos de los bancos internacionales se re-dirigen al norte.

Para poder contrarrestar esta tendencia que se impone desde el exterior, se debería entre otras cosas: alentar la inversión interna pública y privada. Esto tiene serias dificultades dado que la inversión se obtiene principalmente del ahorro y en nuestro país en 2014 tuvo un nivel del 16,78% del PIB. Esta cifra alcanza para solventar los niveles de inversión interna que en promedio han sido prácticamente los mismos desde la década del 80 hasta ahora.

Las bajas tasas de ahorro interno, pueden vincularse con la problemática de las pautas de consumo propias de un país dependiente. Estos países, al contar con fuertes élites que acaparan buena parte de los ingresos y la riqueza, a la vez que emulan las pautas de consumo de los países centrales que son imitadas por el resto de la población, hace que se gaste en más en bienes y servicios que asemejen el estilo de vida sudamericano al europeo o estadounidense, deprimiendo el ahorro interno⁹.

La evolución del ratio Inversión/PBI desde 1983 hasta la actualidad muestra dos períodos claramente diferenciados. Entre 1983 hasta 2004, dicho indicador oscilaba en el entorno del 15% mientras que para el período más reciente 2005-2013, aumentó a un 21%. Dicho crecimiento se explicó fundamentalmente por el crecimiento de la IED que pasó a representar menos de un 1% del PBI a representar un 5,7% en el segundo período.

Cuadro 3. Comparación del Ratio Inversión/PIB e IED/PIB

Años	Inversión/PIB	IED/PIB
1983-2004	15	0,8

⁹ Un ejemplo de ello es el aumento en las importaciones de automóviles que tuvo lugar en nuestro país los últimos años. Si bien no podemos decir que el consumo de autos es de lo más suntuario, cabe acotar que la tenencia de automóviles entre el decil más rico y el más pobre, muestra que los primeros tienen, en promedio, 7,4 veces más automóviles.

2005-2013	20,6	5,7
-----------	------	-----

Fuente: elaboración propia en base a datos del BCU

Este crecimiento de la IED trae aparejado una creciente salida de divisas asociada a la repatriación de utilidades desde las filiales de empresas transnacionales radicadas en nuestro país hacia sus casas matrices. De hecho, se observa un crecimiento de las remuneraciones netas de factores del exterior (Rx) en la crisis entre 2002 y 2003. Posteriormente, tras la puesta en funcionamiento de Botnia-UPM se observa una salida de divisas al exterior por este mismo concepto pasando de significar un 2,2% del PBI en el 2007 a un 3,2% del PBI en el 2014, habiendo ascendido hasta el 3,8% para el año 2010.

Cuadro 4. Evolución de la Remuneración Neta de Factores al Exterior (Rx). 1997-2014

Año	RX (millones de dólares)	RX/PIB
1997	-100	-0,42%
1998	-88	-0,35%
1999	-33,7	-0,14%
2000	-60,7	-0,27%
2001	-67,8	-0,32%
2002	108,6	0,80%
2003	-488,4	-4,05%
2004	-588	-4,29%
2005	-494,2	-2,84%
2006	-428,3	-2,18%
2007	-515,9	-2,20%
2008	-916,6	-3,02%
2009	-1040,6	-3,42%
2010	-1501,1	-3,86%
2011	-1618,3	-3,43%
2012	-1537,6	-3,07%
2013	-1842	-3,20%
2014	-1835,9	-3,20%

Fuente: elaboración propia en base a datos del BCU

III- Consumo

Por último, el componente más significativo para explicar la variación del PIB es el consumo de los hogares: en 2014 explicaba un 67,09% del mismo. El aumento del consumo puede explicarse por el aumento del salario real (en el último año fue 3,38% mayor al nivel promedio de 2013 y un 18,25% mayor al de 1998, es decir, un año antes de la recesión), así como también por el nivel de crédito destinado al consumo por parte del sistema financiero local (bancos, casas financieras).

De todas formas, en la mirada un poco más larga, podemos observar que tras la crisis del 2002 se una baja del gasto en relación al PBI que se ha mantenido constante hasta el presente. Si puede observarse un cambio menor en la composición del gasto, donde el gasto privado de

hogares e instituciones privadas sin fines de lucro desciende levemente su participación relativa en detrimento del aumento del consumo del sector público.

Pegar gráfico de consumo

Visiones sobre la coyuntura

La situación de enlentecimiento económico descrita anteriormente despierta diferentes reacciones de los distintos grupos sociales y de los representantes del gobierno. Por ello, parece necesario analizar las respuestas de las cámaras empresariales, dado que mediante sus distintas herramientas de presión, son los principales generadores de agenda.

En primer lugar, es necesario resaltar la estrategia de colocar en términos mediáticos una situación económica peor de la que es. En ese sentido su objetivo será obtener mayores beneficios en este contexto externo más adverso que el de la década pasada (sobre todo las cámaras vinculadas a la exportación), pero olvidando e intentando hacer olvidar el haber gozado de beneficios extraordinarios. Probablemente sus reclamos se basen en pedir un aumento del precio del dólar en pesos para abaratar la producción nacional con respecto a la extranjera en términos internacionales. Esto -dado el gran peso de los bienes importados en la economía uruguaya- puede provocar una presión inflacionaria importante. Dados los objetivos del gobierno de mantener una tasa de inflación dentro del rango de 3% a 7% -teniendo en cuenta que en los últimos años la inflación anual ha sido 8,3% en 2013 y 8,5% en 2014-, y que según el Ministro Astori *“El principal problema macroeconómico del Uruguay es la inflación”*¹, es probable que se aumente la presión para contener la misma controlando otros factores.

Uno de los factores que se intentará controlar es el aumento salarial. A pesar de que el 50% de los trabajadores y las trabajadoras percibe por su empleo principal \$15.400 o menos (según estimaciones basadas en la Encuesta Continua de Hogares de 2014), es esperable que en las rondas de negociación colectiva sea más complejo lograr aumentos del salario real, cosa ostensible en las pautas del gobierno en el año 2013 así como en las posiciones de las cámaras².

Otro de los puntos presentes en el discurso político, es cómo en un contexto de enlentecimiento de la llegada de capital extranjero para invertir, puede mantenerse o ampliarse el nivel de actividad económica con mantenimiento de los niveles de empleo. En este sentido, es esperable que se ahonde el discurso en la necesidad de continuar favoreciendo inversiones mediante el uso de las exoneraciones fiscales. Esta cuestión, blinda discursivamente la posibilidad de gravar más el capital e intentar direccionar la inversión hacia sectores considerados clave para el desarrollo del país.

Por otro lado, esta visión de la coyuntura alimenta la idea del cuidado del déficit fiscal y la necesidad de realizar ajustes en los gastos para intentar que dicho indicador se reduzca. Este discurso acota el margen de acción para las organizaciones sociales en pleno año de ley de presupuesto. Pero como veremos, este indicador mirado aislado solo puede dar una visión

parcial de la salud financiera del estado y a su vez, es necesario tener en cuenta que el resultado que arroja esconde pujas históricas que es necesario analizar.

El Déficit Fiscal

Este indicador es un ecuación contable donde relaciona los ingresos con los egresos de un Estado, por tanto, sería: $\text{Ingresos} - \text{Egresos} - \text{Intereses} = \text{Déficit fiscal}$. En la actualidad, en nuestro país, a esta ecuación se le suma las inversiones públicas como parte del gasto corriente debido a un criterio contable -criterio caja- que viene desde fines de la década de los 80 en el marco de la negociación de deuda con el FMI de los países latinoamericanos. Este criterio obliga a registrar toda la inversión realizada en el año que se ejecuta, dificultando la inversión pública en detrimento de la privada¹⁰. A modo de ejemplo el déficit fiscal en el 2014 se sitúa en 3,45% del PIB y las inversiones contabilizadas bajo este criterio significó un 3,22%.

Esta restricción a la inversión no es universal. En países como Chile y México no se utiliza dicho criterio, e incluso en nuestro país, en épocas de “liberalismo” característico de la Primera Globalización (1870-1914), el déficit se contabilizaba teniendo en cuenta la “regla presupuestaria de oro”, según la cual el ingreso corriente debía ser igual o mayor al egreso corriente.

Independientemente de las reflexiones sobre las restricciones contables a la inversión pública desarrolladas en los párrafos anteriores, tomar al déficit fiscal como problema de política económica amerita al menos dos dimensiones de análisis. La primera, asumiendo que implica un registro contable entre ingresos y gastos, vale decir que la política de reducción del déficit puede implicar tanto la reducción del gasto como el aumento de ingresos o ambas. La segunda dimensión, radica en considerar que no sólo el déficit fiscal da cuenta de la salud financiera del Estado sino que este indicador debe complementarse con otros para tener una medida cabal del asunto.

Para evaluar si un Estado presenta buena o mala “salud” financiera, tomar solo este indicador para realizar medidas de ajuste parece poco acertado. El indicador solo muestra que en términos corrientes se gasta más de lo que se recauda en relación al PIB, pero esto a priori no es malo en si mismo, por ejemplo, puede ser pertinente gastar más porque podemos acceder a prestamos baratos y realizar grandes obras de infraestructura, como escuelas, viviendas o inversiones en generación de energía, ferrocarriles, etc. Que generarán mayores réditos en el futuro.

De hecho para analizar la “salud financiera” de un Estado es necesario incluir el crecimiento del PIB y la estructura de la deuda. El crecimiento del PIB juega un rol central porque opera como un “reductor” automático del nivel de deuda en relación al PIB. En otras palabras, cuanto más crezca la economía, el resultado primario necesario para mantener estable el ratio Deuda/PIB es menor. Por tanto, cuanto mayor sea el crecimiento, menor será la importancia del resultado fiscal como indicador de sostenibilidad.

¹⁰ La contabilidad privada en vez de utilizar el “criterio caja” utiliza el “criterio de lo devengado”. Esto implica, que a la hora de realizar una inversión, el sector privado no computa todo como gasto (y por ende, generador de pérdidas) sino aquella cuota parte de lo invertido que se “desgasta” año a año durante la vida útil de la inversión.

Asimismo, es necesario considerar otros indicadores a la hora de evaluar la salud de un Estado y las posibilidades de endeudamiento para financiar ese déficit. Para ello, puede mirarse la composición de la deuda, donde juegan dos variables importantes, por un lado la dolarización debido al riesgo que su valor en pesos adquiere ante la volatilidad del tipo de cambio y por otro, el compromiso de vencimiento en el tiempo medido como el plazo medio de vencimiento, esto da una idea de la “urgencia” con que el gobierno necesita fondos para asumir sus compromisos.

Los dos indicadores -riesgo y urgencia- han cambiado mucho en relación al pasado reciente. En cuanto a la composición de la deuda, según datos de la Unidad de deuda del MEF los indicadores de riesgo han mostrado evoluciones marcadamente positivas en los últimos años. Entre el cuarto trimestre de 2004 y el primero de 2014 el porcentaje de deuda en moneda nacional pasó de 11% a 55%, el plazo medio de vencimiento de 7.4 a 11.9 años, el porcentaje de deuda cuyo vencimiento es menor a un año de 11.3% a 2.4% y la participación de las emisiones a tasa variable de 23% a 7%.

Por otro lado, como se comentó anteriormente según las estimaciones del gobierno y de los organismos internacionales, el PIB Uruguayo va a crecer a tasas mayores al promedio histórico de este modelo de acumulación. A su vez, cabe reflexionar si es oportuno la reducción del gasto sin tener en cuenta el rol fundamental que puede jugar como motor de crecimiento en el corto y mediano plazo en algunos sectores claves como la educación, la salud y la vivienda. Y en particular para las empresas públicas les cabe un rol especial como proveedoras de servicios públicos fundamentales, proveedoras de ingresos al Estado y como herramienta de manejo macroeconómico tanto para el manejo de la inflación, como por gasto destinado a crear fuentes de trabajo y reactivar la economía. Por tanto, el mensaje del ejecutivo a las empresas públicas propine la reducción del gasto en el funcionamiento, la reducción del personal y el recorte en las inversiones, esto puede ser perjudicial más que una ventaja para dar sostenibilidad a la economía.

Por último, como decíamos anteriormente, el déficit fiscal como variable de política no sólo puede reducirse disminuyendo gastos, sino que también aumentando los ingresos, ampliando el espacio fiscal que posibilite la manutención del gasto público o incluso su expansión.

El “espacio fiscal” y sus implicancias

El concepto de régimen fiscal refiere a la particular articulación de los instrumentos fiscales (impuestos, subsidios, gasto público, etc.) que reflejan cómo el Estado interactúa con el régimen de acumulación y con las demás formas institucionales (forma de regulación de la relación capital-trabajo, el régimen monetario, la inserción internacional, etc.), de manera de contribuir con el crecimiento económico, modificar la distribución y garantizar su reproducción.

Azar y Bertoni (2007) asumen que en las *“...acciones vinculadas al gasto público, a los tributos, al equilibrio fiscal o al endeudamiento, el Estado refleja relaciones de poder y dominación históricas y complejas, que intentan preservarse. Pero a la vez, es portador de tensiones y conflictos que pueden dar forma e influir en la transformación de los procesos en curso”*. Las tensiones y conflictos entre grupos, así como la necesidad de autosustentarse del Estado toman forma de “compromisos institucionalizados” y las finanzas públicas pueden analizarse

desde esa perspectiva. En ese marco, conviene preguntarnos: ***¿Qué es el Espacio Fiscal? ¿Cómo se operativiza? ¿Qué implicaciones tiene?***

Heller (2005) define espacio fiscal como *“el margen de maniobra que existe dentro del presupuesto público para proporcionar recursos sin comprometer la sostenibilidad financiera ni la estabilidad de la economía”*. Esta definición es lo suficientemente amplia para abarcar un campo de acciones extenso, sin embargo, la forma de operativizar el concepto de espacio fiscal suele implicar asumir la presión fiscal (el porcentaje que se recauda sobre el PBI) como fijo, y condiciona los aumentos de gasto en tanto suceda que el crecimiento de la producción sea mayor al esperado. En ese sentido, al no permitir la modificación de cuánto y a quienes se puede sacar los recursos para luego utilizarlos en los servicios públicos fundamentales, se trata de una idea “conservadora” o favorable al “status quo”. Ahora bien, ¿En qué marco surgió?, ¿Estuvo siempre presente en las discusiones presupuestales de nuestro país?

Para responder esta pregunta seguimos el análisis de Azar y Bertoni (2007) cuyo objeto principal radica en identificar la evolución del “rol del Estado”, en qué y cómo gastó, para qué y a quienes extrajo los recursos. Lo primero a considerar es que en una economía pequeña y de inserción internacional subordinada, es razonable que los regímenes fiscales se correlacionen con las reestructuraciones del capitalismo a nivel global. De esta forma, tras un retorno de las ideas más liberales de política económica a partir de los 70s, los conceptos de “responsabilidad fiscal” o de “prudencia fiscal” comenzaron lentamente a permear en nuestro país. Primero, a nivel discursivo y luego materializándose en medidas de política económica para dar lugar a lo que hoy conocemos como “espacio fiscal”.

¿Qué implica la preocupación por cuidar el “espacio fiscal” en una coyuntura no tan dinámica? En primer lugar, debe admitirse que el capitalismo es cíclico, razón por la que los escenarios de auge, así como también los de recesión y crisis son recurrentes. En segundo lugar, las economías del continente son muy volátiles, más que los capitalismos centrales y Uruguay no es una excepción (Bértola y Ocampo, 2013; Bértola y Lorenzo, 2004). Esta realidad latinoamericana, a la hora de mirar los recursos estatales tiene una segunda complicación y obedece a que la recaudación necesaria para poder habilitar el gasto también es sumamente volátil, principalmente porque depende en gran medida de impuestos al consumo (IVA e IMESI) que es aún más volátil que la producción y la tenencia de bienes (Gómez Sabaíni, 2012).

Asimismo, es importante ver por cual rubro se empieza a recortar, dado que la reducción de gastos presupuestales es una posible implicancia de la reducción del espacio fiscal en el contexto de un año de votación de la Ley de Presupuesto. Para esto nos remitimos a Azar y Fleitas (2012) para el caso uruguayo, tras los ajustes fiscales, la educación es uno de los rubros del gasto que primero se reduce. A su vez, muestran que las economías latinoamericanas tienen una mayor volatilidad (a pesar de que pueda tener niveles altos o bajos en promedio) en el gasto en educación, en contraposición de los países de ingreso medio y alto, donde hay un comportamiento mucho más estable. Esto hace que la inversión educativa tenga un carácter procíclico: aumenta en períodos de auge económico y se retrae en momentos de crisis. Según los autores, *“una de las razones que puede explicar las diferencias en los niveles de gasto público social entre países se vincula a la propia gestión de la política fiscal. La recaudación de impuestos, el endeudamiento, el pago de intereses y los resultados fiscales pueden incidir en la asignación de recursos presupuestales al gasto social”* (Azar y Fleitas,

2012:17). En este sentido, el apego por el cuidado del “espacio fiscal” puede implicar un serio riesgo para el presupuesto educativo.

Presión Tributaria

La presión tributaria en Uruguay -el valor total de impuestos recaudados sobre el PIB- se encuentra bastante por debajo de sus países vecinos¹¹. Del total recaudado el 48% proviene de impuestos al consumo denominados *indirectos*, un 25% son aportes a la seguridad social tanto patronales como de los trabajadores y un 22,5% se agrupan en impuestos *directos* -los que recaen sobre el ingreso por trabajo, a la renta, a la ganancia empresarial y a la propiedad-¹². Esta estructura, donde los impuestos indirectos son más importantes que los directos, es típica de los países dependientes latinoamericanos, siendo inversa a los países centrales donde el peso de los impuestos directos suele ser mayor que los indirectos.

Dado esa estructura es preciso preguntarse ¿Son los capitalistas los que hacen el mayor esfuerzo a la hora de pagar impuestos?

Mirando por sectores, el agropecuario a pesar de tener ganancias extraordinarias en los últimos 10 años ha tenido una presión tributaria menor que en los 90. Mientras en 1998 era del 10%, en los últimos 10 años fue en promedio del 5,5% y recién en el 2014 alcanzó el 7% (Oyhantçabal y Sanguinetti, 2015).

Según un informe de la Cámara de Industria del Uruguay¹³, la industria manufacturera tenía una presión fiscal algo mayor al 10% a comienzo de los 90 y fue reduciendo el peso llegando al 98 con un 7,6%. Estudios recientes del Centro de Estudios Fiscales, hacen estimaciones para varios sectores de la economía para los años 2009 al 2012, en promedio para esos años la industria manufacturera hacía un esfuerzo del 7,9%, la construcción de 7,5%, comercio y reparaciones de 10,2%, transporte y almacenamiento 6% y alojamiento y servicios de comida 8,8% (Olmos, 2015)¹⁴. Es interesante resaltar que los sectores de actividad donde hay empresas públicas son los que tienen la mayor presión tributaria debido a que pagan todos los impuestos porque no evaden, ni tienen exoneraciones fiscales.

Una baja presión fiscal a las empresas puede obedecer a un diseño tributario que grave poco al capital, fuertes exoneraciones fiscales o altos niveles de evasión. Para el caso uruguayo, parecerían ser determinantes las 2 primeras, ya que poseemos actualmente los niveles de evasión más bajos del continente. Mientras que el impuesto a la renta de las empresas era de un promedio de 2,9% del PBI para los países de la OCDE en el año 2012, para nuestro país en el

¹¹ Uruguay tenía una presión fiscal de 26,3% sobre el PIB mientras que Argentina era de 37,3 y Brasil de 36,3% en el 2013.

¹² http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-2014_9789264207943-en-fr

¹³ http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0CDYQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.ciu.com.uy%2Finnovaportal%2Ffile%2F14318%2F1%2F04_el_sector_publico_y_la_industria.doc&ei=TX9mVbKuF4P7sASbtYBQ&usg=AFQjCNEvi2ZcCyjPDUDi3h_NLylemv5l6Q&sig2=53bZYNk9mqjJVCEirgUnLw&bvm=bv.93990622,d.cWc

¹⁴ <http://www.cef.org.uy/investigacion/temas>.

año 2014 la presión fiscal del Impuesto a la Renta de la Actividad Económica (IRAE), que grava a las utilidades de las empresas, fue de un 2,1% del PBI.

Por otra parte, las estimaciones de la DGI muestran que el gasto tributario (ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar concesiones tributarias) para el 2012 fue del 6,4% del PBI. En ese marco, cabe aclarar que algunas exoneraciones obedecen al diferencial de tasas en el IVA¹⁵, pero sólo entre zonas francas y ley de promoción de inversiones¹⁶ ascendieron a 1,3% del PBI entre Impuesto a la Renta de la Actividad Empresarial e Impuesto al Patrimonio. Esta cuestión está inevitablemente ligada al problema del déficit fiscal. En este sentido, dada la presión fiscal actual, los sectores vinculados al capital, proponen herramientas de política destinadas a controlar el gasto público a la vez que renuevan el cuestionamiento a las empresas públicas¹⁷.

Por otro lado, Uruguay es el país que tiene la mayor presión tributaria por concepto de IVA del continente, 8,7% del PIB en 2012. Este tipo de impuesto indirecto que grava el consumo de bienes y servicios, no permite diferenciar entre quien lo puede pagar y quien no. A su vez, los hogares más pobres se endeudan para consumir, mientras que los más ricos ahorran. Por tanto, los más pobres pagan IVA por encima de sus posibilidades de ingresos, mientras que los más ricos tiene un porcentaje de sus ingresos que no lo pagan porque no consumen. Según estimaciones propias con la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares 2005-2006, los hogares más pobres realizan un esfuerzo de un 11% de sus ingresos para pagar el impuesto, mientras que los más ricos de un 5,8%.

Una de las consecuencias más importantes de esta estructura, ha sido la permanencia de la desigualdad en la economía. Estimaciones recientes del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración muestran como el sector de altos ingresos (1% más rico), en el que el grueso de sus ingresos son provenientes del capital, desde 2009 hasta el 2013 no sólo sigue apropiándose del 14% del total de los ingresos distribuidos en el país, sino que tributan un 1% menos que antes (Burdin et al. 2015). Asimismo, estas estimaciones no contemplan aquellas exoneraciones que privilegian al capital extranjero y cuyos beneficios económicos, al repatriarse, no se traducen en mayores ingresos para el capital nacional y por lo tanto, su impacto en la desigualdad no se refleja en las encuestas de hogares.

Reflexiones finales

Si bien es cierto que la economía Uruguaya se va a desacelerar, se va a continuar creciendo y a niveles superiores al promedio que tuvo el país desde 1974 a la actualidad -año de

¹⁵ La tasa básica del IVA es de 22%, hay bienes que pagan una tasa de 10% y otros de 0% haciendo que el impuesto sea menos regresivo de lo que es. De los pagan cero, se encuentra la educación privada que no cumple con la idea de hacerlo menos regresivo, sino todo lo contrario, para esto puede verse el informe de gasto tributario de DGI en: <http://www.dgi.gub.uy/wdgi/afiledownload?2,4,769,O,S,0,28420%3BS%3B1%3B108>.

¹⁶ Tal vez las dos políticas de exoneración más fuertemente desarrolladas por los gobiernos progresistas.

¹⁷ Actualmente, debido a la forma de registración contable de las cuentas del Estado, si una empresa pública decidiese invertir, dicha inversión se contaría como deficitaria, algo que no sucede en las empresas privadas. Este hecho de registración contable, ayuda a colocar trabas al desarrollo de las empresas estatales y alimenta el mito de la ineficiencia estructural de las mismas, así como al necesidad de privatizarlas.

instauración del modelo de crecimiento hacia afuera- y muy por encima del promedio de 1955 a la actualidad -año en que se estancó el modelo de crecimiento hacia adentro-.

En los años 2003-2014, La economía uruguaya tuvo entre 2003 y 2014, la mayor dinámica de acumulación de capital de la historia. Esto a grandes rasgos fue posible por los altos precios de los bienes que exporta, más una afluencia de Inversión Extranjera Directa de los países centrales a la región que posibilitaron la intensificación de la producción de los rubros tradicionales de exportación, y sumaron otros nuevos productos también de origen primario. Este tipo de dinámica económica, implicó a su vez ciertos efectos regresivos, donde se destacan: reprimarización de la economía, concentración, extranjerización e intensificación del uso de la tierra.

Por tanto, la desaceleración a grandes rasgos puede resumirse a dos fuertes condicionantes, una baja de los precios de los bienes que exporta las economías latinoamericanas y en particular la uruguaya y un panorama regional desfavorable, debido a las políticas aplicadas por EEUU para reactivar las economías centrales que pueden enlentecer la afluencia de Inversión Extranjera Directa al continente. De hecho, según el informe de la CEPAL dicha inversión bajó un 16% en América Latina y el Caribe en el 2014 respecto al año 2013 (CEPAL, 2015).

En lo que respecta a la lucha presupuestal, pelear por más gasto en salud, vivienda, educación e inversión pública, implica a la vez, luchar por la modificación de la estructura tributaria, para garantizar no sólo más recursos sino mayor justicia en la recaudación. Y sabemos que esto último es posible, ya que como mencionamos anteriormente, el 1% más rico no sólo acapara el 14% de la riqueza, sino que además bajó un 1% la presión fiscal hacia este sector, por lo que queda de manifiesto que es posible extraer más recursos de los sectores de altos ingresos.

En particular, en lo que respecta a la educación, independientemente del escenario que deba afrontarse en lo macroeconómico, al argumento anterior se le suman los problemas históricos de falta de recursos¹⁸. El gasto educativo en nuestro país se encuentra rezagado en comparación con la región y el mundo, estando por debajo de la media mundial. Además, los salarios docentes según los países donde se relevan las encuestas PISA son en Uruguay de un 78% del PBI per cápita mientras para el promedio de los países relevados es de 125%, o sea, los docentes de dichos países ganan casi un 60% más en promedio en relación al PBI per cápita que en nuestro país.

A su vez, de confirmarse el escenario de enlentecimiento planteado, la lucha por el gasto en educación seguirá siendo sumamente estratégica por dos razones. La primera, no se puede hipotecar el futuro por vaivenes cíclicos coyunturales. La segunda, más profunda, remitiéndonos a Azar y Fleitas (2012), radica en que tras los ajustes fiscales la educación es uno de los rubros del gasto que históricamente primero se reduce, principalmente desde la entrada en vigencia del último régimen fiscal que rige desde 1973.

¹⁸ Para ampliar sobre este tema ver informe de presupuesto y educación en <http://www.fenapes.org.uy/wp-content/uploads/2014/12/RevistaFenapes-imprenta.pdf>

Bibliografía

Alves, G., Amarante, V., Salas, G., Vigorito, A. (2012). *La desigualdad del ingreso en Uruguay entre 1986 y 2009*. Montevideo: Serie Documentos de Trabajo -DT03/12-, Instituto de Economía, FCEyA-UdelaR.

Azar, P. y Bertoni, R. (2004). *En busca de la inversión del Gobierno Central (1935-1959)*. Montevideo: III Jornadas de investigación de Historia Económica (AUDHE).

Azar, P y Bertoni, R. (2007). *Regímenes fiscales en Uruguay durante el siglo XX de los hechos estilizados a la interpretación de la realidad*. Montevideo: Quantum: revista de administración, contabilidad y economía. Vol. 2, Nº. 1, 2007, págs. 43-60.

Azar, P., Bertino, M., Bertoni, R., Fleitas, S., García Repetto, U., Sanguinetti, C., Sienra, M. y Torrelli, M. (2009). *¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas en el Uruguay del siglo XX*". Montevideo: Fin de Siglo.

Azar P., Fleitas S. (2012). *Base de datos histórica sobre gasto público social y revisión de sus principales tendencias (1950-2008)*. Montevideo: Serie Documentos de Trabajo -DT 22/12-, Instituto de Economía.

Bértola L., Lorenzo F. (2004). *Witches in the South: Kuznets- like swings in Argentina, Brazil and Uruguay since the 1870s*. Van Zanden, J.L. & Heikkinen, S. (eds.) Explorations in Economic Growth.

Bértola L., Bertoni R. (2012). *Educación y aprendizaje: su contribución a la definición de escenarios de convergencia y divergencia*. Montevideo: Documentos de Trabajo, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Bértola L., Ocampo JA. (2013). *Desarrollo, vaivenes y desigualdades. Una historia económica de América Latina desde la independencia*. Secretaría General Iberoamericana.

Burdin G., De Rosa M. y Vigorito A (2015). *Sectores de altos ingresos en Uruguay: participación relativa y patrones de movilidad en el período 2009- 2012*. Montevideo: Documento de Trabajo 03/15. Instituto de Economía, FCEyA-UdelaR.

Dos Santos, T. (2011). *Imperialismo y dependencia*. Caracas: Biblioteca Ayacucho

Gómez Sabaíni, J., Jiménez, J.P. y Rossignolo, D. (2012). *Imposición a la Renta Personal y equidad en América Latina: Nuevos Desafíos*.

Heller, P. (2005) *El espacio fiscal*. Washington.D.C: Finanzas & Desarrollo

Instituto Nacional de Evaluación educativa –INEEd- (2014). *Estado sobre el estado de la educación en Uruguay*; Recuperado el 6 de abril del 2015 en <http://ieeuy2014.ineed.edu.uy>.

Messina P., Sanguinetti M. (2014). *Presupuesto y educación*; Revista de FENAPES, recuperado el 6 de abril del 2015 de <http://www.fenapes.org.uy/novedades/revista-diciembre-2014>.

Narbondo, I., Oyhantcabal, G., y Sanguinetti, M. (2015). *El agro en Uruguay. Los cambios detrás de los cambios*. Montevideo: Separata de Brecha publicada el 26/12/15.

Olmos, L. (2015). *Estructura del Valor Agregado Sectorial Estimación a partir de registros tributarios* **Febrero 2015**

Oyhantçabal, G., Narbondo, I., Areosa, P. (2014). *¿Acaparamiento de tierras en Uruguay?*. Salto: 2º Congreso de Ciencias Sociales Agrarias.

DIEA. 2014a. Serie “precio de la tierra”. Compraventas año 2013. Comunicado de prensa 1/4/2014. Montevideo: DIEA.

DIEA. 2014b. Serie “precio de la tierra”. Arrendamientos Segundo Semestre 2013. Comunicado de prensa 26/5/2014. Montevideo: DIEA.

DIEA. 2014c. Censo General Agropecuario 2011. Resultados definitivos. Montevideo: DIEA.

DIEA. 2013. La agricultura de secano en Uruguay: contribución a su conocimiento.

DIEA. 2010. Encuesta agrícola Invierno 2010. Montevideo - Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca. Consulta 15/9/2011. Disponible en <http://www.mgap.gub.uy/>

DIEA. 2003. Censo General Agropecuario 2000. Resultados definitivos Tomo II. Montevideo:

