

Regímenes fiscales en Uruguay durante el siglo XX

De los hechos estilizados a la interpretación de la realidad

• PAOLA AZAR Y RETO BERTONI

Instituto de Estadística
Facultad de Ciencias Económicas y Administración
Universidad de la República

RESUMEN

La noción de “régimen fiscal” expresa la particular articulación de los instrumentos fiscales que traduce una de las maneras en que el Estado interactúa con el régimen de acumulación y con las demás formas institucionales, para alentar el crecimiento, incidir en la distribución y asegurar su propia reproducción. Este concepto es el que guía nuestra búsqueda de regularidades y rupturas en las finanzas públicas uruguayas durante el siglo XX.

Combinando información referida a los ingresos tributarios y no tributarios, el gasto público, los resultados fiscales y la deuda pública con determinantes socio-económicas y políticas, el trabajo propone un abordaje de largo plazo sobre la historia uruguaya, a través de una mirada nueva sobre el Estado y la política fiscal.

Palabras clave: finanzas públicas, regímenes fiscales, compromisos institucionalizados, gasto público, estructura tributaria.

ABSTRACT

“Fiscal regime” expresses a specific fiscal instruments join and produces one of the ways a State interacts with accumulation regime and other institutional forms, to be able to support economic growth, affect distribution and to assure its own continued existence. The preceding ideas guide our search of regularities and ruptures in the Uruguayan public finances during XX Century.

Combining tributary and non tributary income information, public expenses, fiscal results and public debt with socioeconomic and political features, the paper proposes a long term analysis on Uruguayan history, through a new perspective on State and fiscal policy.

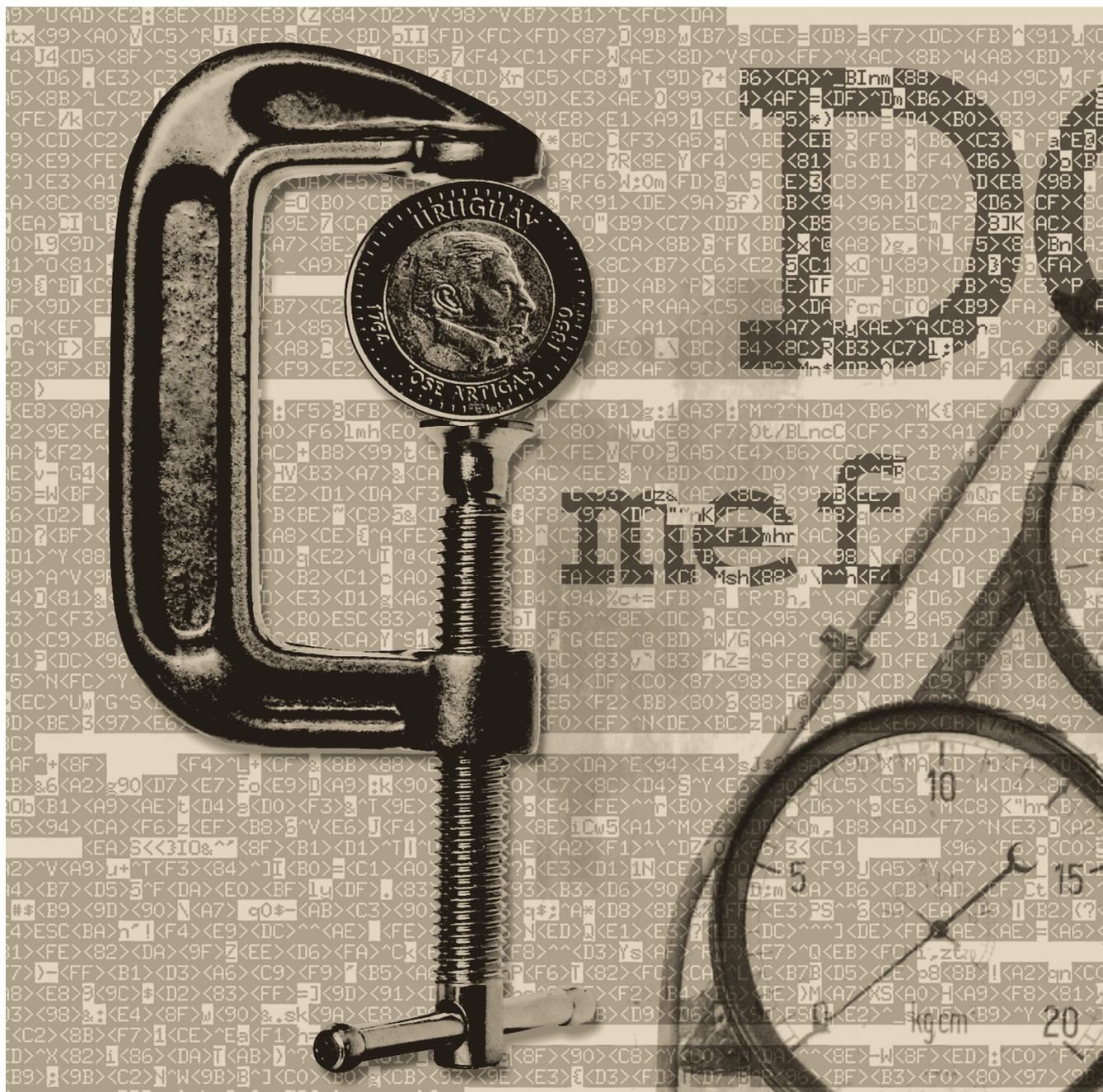
Keywords: public finances, fiscal regime, institutionalized commitments, public expenses, tributary structure.

INTRODUCCIÓN

A partir del último cuarto del siglo XIX se asiste a un cambio cualitativo respecto a las ideas dominantes sobre los roles del Estado. Como resume Paganini (1992:16) “el Estado ya no puede ser indiferente a un orden socioeconómico que priva de la ciudadanía real a buena parte de los miembros de la sociedad y deberá procurar realizar objetivos de justicia social, haciendo efectivos los

nuevos derechos sociales”. En adelante, su figura retornará una y otra vez a escena y su rol protagónico como articulador de demandas de diferentes grupos sociales será insoslayable. En este marco general, su incidencia real ha tenido diferentes alcances, dependiendo del grado de desarrollo de los países y diferentes énfasis, según la ideología de las fuerzas políticas predominantes en cada momento histórico.

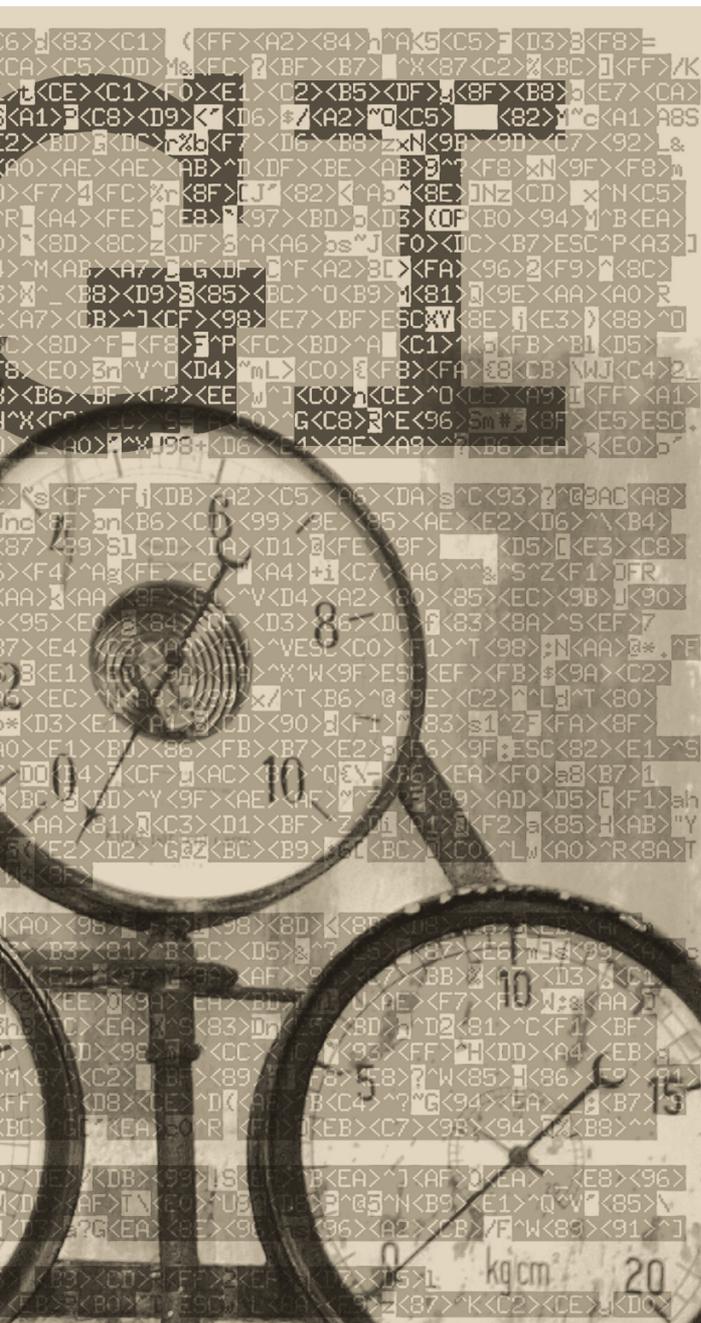
Las finanzas públicas son una manifestación de la



actividad económica y financiera del Estado. Comprenden un conjunto particular de decisiones de política e instrumentos con que éste interactúa (incide y recibe influencias) con la organización de la sociedad, y en particular, con los procesos económicos. Al definir de quiénes se obtienen los recursos, a quiénes beneficia el gasto y cuál es su finalidad, afectan los procesos de acumulación de capital y de distribución del ingreso, al tiempo que aseguran la supervivencia del propio Estado.

En cada una de estas 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. La combinación final de estos factores expresa el modo en que la sociedad y los actores políticos resuelven, en cada período histórico, la pugna de intereses en torno al rol del Estado en la economía y la sociedad. Esa particular articulación de instrumentos, objetivos



y resultados dará origen a distintos “regímenes fiscales”.

Este artículo tiene como propósito reflexionar sobre la existencia y dinámica de diferentes regímenes fiscales en la historia económica uruguaya del siglo XX. Pone el acento en la búsqueda de regularidades y puntos de ruptura en su desempeño, que permitan caracterizarlos y entenderlos como piezas de diferentes estrategias de desarrollo, vinculadas a una correlación de fuerzas políticas y de grupos de presión, propias de cada etapa histórica.

Ahora bien, partiendo de una concepción sobre la economía y el Estado como la señalada, tanto el proceso de investigación como la interpretación de la evidencia requieren abordajes teóricos que reconozcan en la historia su eje estructurante. Fue necesario, pues, realizar una aproximación al objeto de estudio combinando aportes diversos, concibiendo a la teoría -como decía Joan Robinson- como una “caja de herramientas”, a la que se recurre en busca del instrumento más adecuado y/o útil. Por ello, un elemento complementario de este trabajo reside en la propuesta de construcción de un marco de análisis ecléctico para el estudio de las finanzas públicas en el país. El contenido de este artículo es, en gran medida, fruto de las primeras pruebas al respecto.

El texto se estructura en las siguientes secciones: tras esta introducción, la sección 1 reseña el marco conceptual utilizado en el análisis. La sección 2 ofrece parte de la evidencia sobre la dinámica de largo plazo de las finanzas públicas generada en el proceso de investigación. A continuación, partiendo de esa información y focalizando en cada uno de los regímenes fiscales, se realiza una interpretación de los resultados obtenidos. Finalmente, en la Sección 4, se ubican algunas consideraciones de cierre.

1. UN MARCO CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

En esta exploración, el comportamiento de las variables financieras del Estado no deriva de la racionalidad sustantiva de quienes diseñan las políticas, ni los fenómenos sociales se conciben como resultado de la agregación de acciones individuales. Al contrario, se visualizan como producto de la particular articulación entre los intereses individuales de los gobernantes y las condiciones sociales y políticas en las que actúan en cada momento histórico. En este sentido, la perspectiva de análisis se aleja de la teoría neoclásica. Ello implica apartarse de la existencia de una coordinación de intencionalidades individuales basadas en el equilibrio. También del supuesto de que las instituciones económicas son exógenas y de la concepción de la historia como proceso contingente, ajeno al problema estudiado.

Debe reconocerse que en el seno de la corriente neoclásica se han realizado importantes esfuerzos para enfrentar algunas de estas limitaciones. Dos de los principales desarrollos vinculados con el tema del Estado y las finanzas públicas corresponden a la Nueva Economía Institucional (Douglas North y Oli-

ver Williamson) y a la Teoría de la Elección Pública (Lindbeck, A. -1973-; Alesina, A.; Perotti, R -1994-). Sin embargo, ninguna de ellas se aparta de las lógicas impuestas por el “individualismo metodológico”, lo que restringe la explicación obtenida en términos de la diversidad y contradicciones propias de las sociedades humanas.

Por otro lado, en la búsqueda de regularidades que permitieran identificar regímenes fiscales, sin desatender la especificidad histórica de los procesos sociales en marcha, las corrientes teóricas marxistas son referencia obligada.

Un abordaje marxista, efectivamente, ofrece la posibilidad de desplazar el análisis de lo abstracto hacia lo concreto, considerando los fenómenos económicos como parte del desarrollo de las fuerzas productivas dentro de una formación económico-social y en un momento histórico dado. Sin embargo, bajo la aceptación de esta premisa, sobreviven diferentes posiciones respecto a la compleja cuestión del determinismo y del grado de autonomía o “autonomía relativa” del Estado respecto a las clases dominantes. Se oponen, básicamente, posturas más fuertemente estructuralistas y otras más instrumentalistas, aunque ninguno de estos dos conceptos reflejan completamente a cada una de ellas (Miliband, R.; Poulantzas, N; Laclau, E; 1991). Esto dificulta la asunción del marxismo como marco analítico. Al mismo tiempo, estas corrientes han encontrado severas dificultades para proveer de herramientas analíticas capaces de identificar la dinámica de las transformaciones “dentro” de un modo de producción.

Precisamente, algunos de esos desarrollos, preocupados por captar la dinámica de las sociedades capitalistas contemporáneas, han sustentado el nacimiento de la Escuela de la Regulación Francesa, en cuyos postulados se encontraron conceptos útiles para el abordaje de las finanzas públicas. En esencia, el enfoque de la Teoría de la Regulación se puede presentar como un interesante esfuerzo por aprehender las fuerzas dinámicas del capitalismo.

El análisis regulacionista, admite la existencia de una relación dialéctica entre los individuos y la sociedad y la posibilidad de que los comportamientos individuales puedan cambiar con la evolución de las formas institucionales. Se abre, con ello, la posibilidad

de superar el determinismo absoluto de leyes tendenciales y transhistóricas y entonces hacer jugar el poder explicativo de factores transitorios y eventuales.

La Teoría de la Regulación mantiene marcados puntos de contacto con otros enfoques heterodoxos dentro de la economía (como el nuevo institucionalismo) y con áreas disciplinarias fuera de ella. Su apuesta es “historizar” las teorías económicas, no en el sentido retórico sino nutriendo o permeando el análisis económico de historia (Boyer, R. y Sallard, Y; 1998:10). Al abrir esta vertiente, sus postulados pueden imbricarse con otros provenientes de la Ciencia Política. En tal sentido resultan particularmente interesantes los aportes de Rueschemeyer, D.; Skocpol, T. (1985) y Evans, P. (1995), en torno a la noción de autonomía del Estado y una aplicación al caso de países en desarrollo.

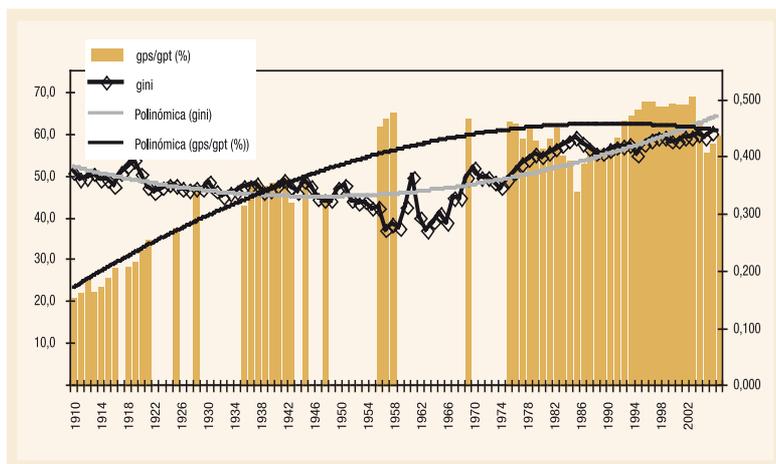
Entre los autores regulacionistas que más han profundizado en el análisis de la forma institucional “Estado” se destacan, principalmente, B. Théret (Universidad París-Dauphine) y R. Delorme (Universidad París-Norte). Desde sus trabajos se ha señalado que el Estado alberga posiciones y estrategias de diversos grupos económicos y sociales y al mismo tiempo tiene cierta autonomía, que le permite cumplir con los compromisos institucionalizados a los que él mismo da forma. El objetivo detrás de esta institucionalización de compromisos, reside en asegurar la reproducción y cohesión de las demás formas institucionales del modo

de regulación.

En este marco, las finanzas públicas (el presupuesto, la estructura tributaria, el gasto público), pueden interpretarse como expresión de los compromisos institucionalizados, producto de conflictos entre diversos grupos socioeconómicos, donde ninguno puede dominar totalmente -o todo el tiempo- al resto, imponiendo solamente sus intereses. Las acciones del Estado expresarían la forma particular en que decide sobre esas tensiones, zanjando las disputas en cada momento. Pero, el estudio del Estado exige no solamente el análisis de sus relaciones con las categorías de la economía mercantil, sino también con el de su propio desarrollo. Por lo tanto, se trata de encontrar las lógicas políticas y económicas de esta forma institucional, planteada ella misma como una relación social.

El enfoque de la Teoría de la Regulación se puede presentar como un interesante esfuerzo por aprehender las fuerzas dinámicas del capitalismo

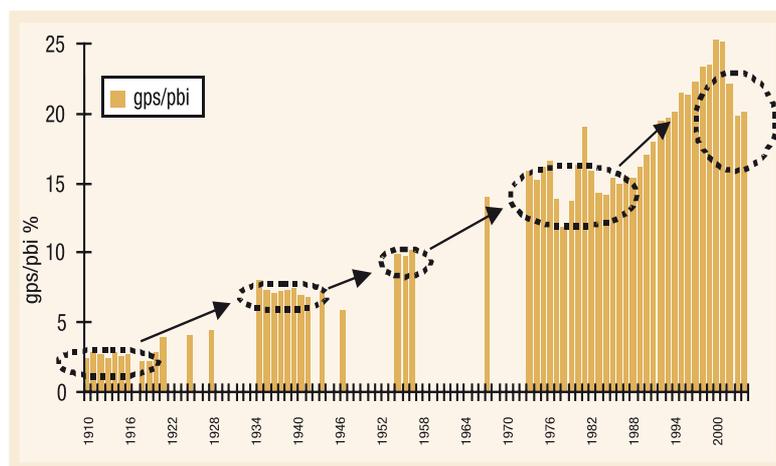
GRÁFICO 1 Prioridad fiscal y distribución del ingreso, 1910 - 2005



Nota: Las líneas de tendencia sólo se incluyeron con el fin de simplificar la interpretación del desempeño de largo plazo de ambas series.

Fuente: Elaborado en base a: CGN, "Estados Generales de la Administración Pública"; CGN, "Presupuesto General de Gasto del Estado"; CGN, "Balance de Ejecución Presupuestal"; Berchesi, N. (1949); DGE, "Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay"; CEPRE, "Presupuesto General de Gastos del Estado"; INE; BPS, "Anuarios Estadísticos"; Vieitez y Minetti (1984); Sienra, M. (2006); SEPLACODI, "Ahorro y Financiamiento del Sector Público"; BCU, "Boletín Estadístico"; Bértola, L. (2005).

GRÁFICO 2 Prioridad macroeconómica, 1910-2005



Fuente: Ídem Gráfico 1

Es preciso señalar, sin embargo, que en el campo de la formalización la Regulación ha sido sensiblemente menos pródiga que la teoría. Ello ha retado a la construcción de categorías que permitan operacionalizar los conceptos aquí mencionados.

Su primera aplicación a la historia de los regímenes fiscales en Uruguay es materia de la sección 3. Previo a ello, se reseña el comportamiento de largo plazo del gasto público, sus fuentes de financiamiento y los resultados fiscales.

2. UNA MIRADA SECULAR A LAS FINANZAS PÚBLICAS: EL GASTO PÚBLICO Y SU FINANCIACIÓN

A través del Gasto Público, el Estado canaliza parte del ingreso social en la financiación de aquellas áreas consideradas prioritarias. Para hacerse de parte del ingreso de los habitantes del país la acción estatal se manifiesta a través de la exacción tributaria. De esa manera define quiénes y, en qué medida, van a financiar el gasto público. Éste, a su vez, encuentra en la restricción presupuestal el límite de su expansión y obliga, por lo tanto, a tomar decisiones en relación a quiénes beneficiar y con qué finalidad.

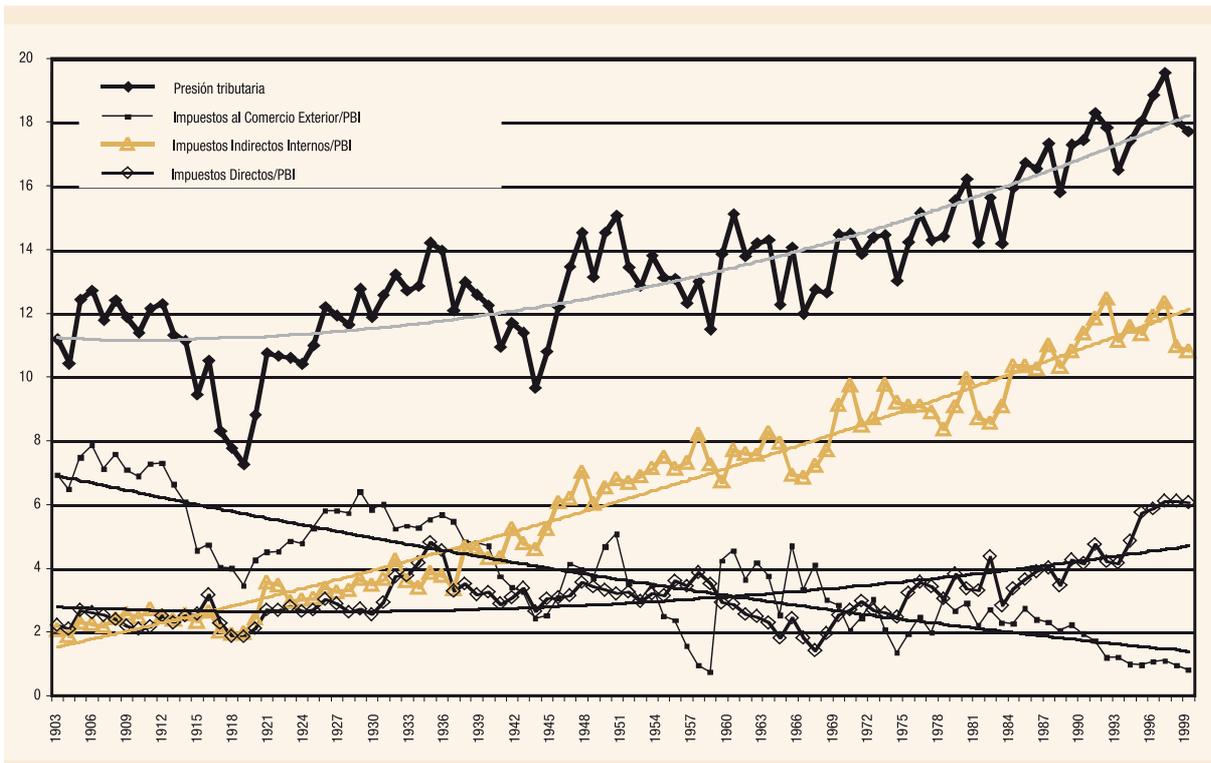
2.1 Para quiénes y para qué

En los años comprendidos entre 1910 y 2000, el gasto del Gobierno Central se expandió a un ritmo de 3% real acumulativo anual (a.a). Como porcentaje del producto, pasó de 11,5% en 1910 a 23% hacia el año 2000. A lo largo del período, este gasto fue reduciendo su ponderación en el gasto público total (GPT): representaba casi 90% en los años diez y fue 40% en la década del noventa. En compensación, fueron ganando espacio los organismos de seguridad social, que pasaron de 10% en la década del veinte a 40% a final del siglo. Los ámbitos municipales fluctúan en torno a 10% para todo el período, registrándose las menores participaciones en la década del setenta y ochenta. Como resultado, el ratio gasto público total respecto al Producto Bruto Interno -PBI- (GPT/PBI) pasó de 11% en la segunda década del siglo a 35% en la última.

En este marco, la trayectoria del gasto público social (GPS) resulta clave. La prioridad fiscal (ratio GPS/Gasto Público Total) muestra una tasa de cambio muy dinámica en la primera mitad del siglo, que se mantiene en adelante¹. De hecho, al iniciarse el siglo XXI, el ratio

GRÁFICO 3

Uruguay, evolución de la estructura tributaria (% del PBI)



Fuente: La Gamma, M. et al (1940) y Dondo, P. (1942); "Anuarios Estadísticos", DGE e INE; "Ejecuciones Presupuestales", CGN; "Boletines del Banco Central del Uruguay", Asociación de Bancos.

se encuentra en niveles similares a los alcanzados en la década del cincuenta. En el Gráfico 1, la prioridad fiscal se presenta junto a la estimación de la distribución del ingreso en el largo plazo -medida a través del Índice de Gini (IG)²-.

La consideración conjunta del indicador sobre desigualdad y sobre prioridad fiscal no busca sugerir causalidades de ningún tipo. Pretende, en cambio, mover a una reflexión sobre la necesidad de profundizar el análisis. Como se observa, el aumento de la prioridad fiscal del GPS coincide con una caída del índice de Gini en la primera mitad del siglo XX. Desde entonces, se constata primero un deterioro de la distribución del ingreso -en los setenta- y luego una cierta estabilidad hasta mitad de los noventa. En ese marco, el gasto desacelera su crecimiento y las mejoras de la prioridad fiscal no son sostenidas (crece desde mitad de los ochenta, se mantiene en los noventa y vuelve a caer a fines de siglo).

Si bien con los datos y herramientas manejadas no

El sistema impositivo uruguayo mostró una creciente complejidad a lo largo del siglo XX, resultado de una excesiva proliferación de tributos, que recién fue racionalizándose a partir de los años 60

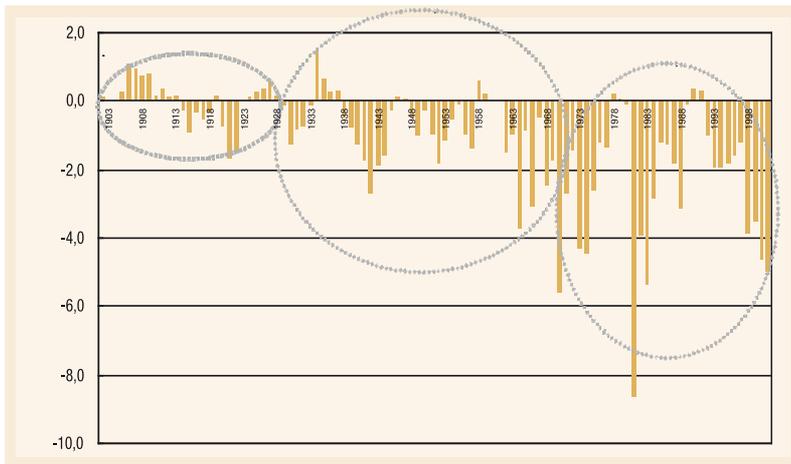
puede captarse el conjunto de fenómenos que inciden en el indicador de desigualdad, es posible pensar que lo que el Estado destina al área social tiene impactos distributivos importantes.

Por su parte, la prioridad macroeconómica permite comprobar que los momentos de mayor crecimiento del GPS se asocian a los períodos de mayor expansión de la actividad del país. Así, en una mirada de largo plazo, los principales cambios de nivel en la prioridad macroeconómica tuvieron lugar durante los veinte, la segunda posguerra y los noventa.

La excepción reside en el período comprendido entre mitad de los cincuenta y principios de los setenta, en que en el marco del estancamiento económico el gasto social no se redujo, haciendo crecer el ratio. Del otro lado, las crisis más agudas del siglo -en términos de caída del producto- se correspondieron también con una retracción importante de la prioridad del gasto social en el producto (es el caso de la crisis del

GRÁFICO 4

Resultados fiscales/PBI (en porcentaje)



Fuente: Bértola, L. (1998); Bertino, M.; Tajam, H. (1999); BCU; CGN (1961); CGN (1997); INE.

año 1913, de los ochenta y de fines de los noventa).

2.2 De quiénes

Para hacer frente al gasto, el Estado uruguayo diseñó una estructura tributaria muy estrechamente asociada a la evolución del producto, consagrando una fuerte prociclicidad en la recaudación fiscal. Esta dependencia actuó como limitante de las posibilidades financieras del sector público a lo largo del período. No obstante, una elasticidad de ingreso de la recaudación mayor a 1 condujo a un progresivo aumento de la presión tributaria (ratio ingresos fiscales/PBI), que se situó en 11% en 1903 y alcanzó 18% hacia el año 2000 (Gráfico 3).

El sistema impositivo uruguayo mostró una creciente complejidad a lo largo del siglo, resultado de una excesiva proliferación de tributos que recién logró ir racionalizándose a partir de los años sesenta.

El predominio de los impuestos indirectos es claro a lo largo de todo el período, constituyendo en promedio las tres cuartas partes de la recaudación. Dentro de ellos, los tributos al comercio exterior, básicamente los aranceles, llegaron a representar 8% del producto a principios de siglo, cuando en la actualidad apenas alcanzan 1%. Por su parte, los impuestos indirectos internos, exacciones al consumo y a las transacciones, pasaron de 2% del PBI a 11% en 2000. Por su parte, los impuestos directos internos tendieron a situarse en el entorno de 3% del producto, pese a los sucesivos intentos de reforma tributaria (1945, “impuesto a las ganancias elevadas”; 1960, “sistema de impuesto a la renta”). Sólo en la década del noventa lograron supe-

rar su tendencia histórica, para situarse en 6% del producto, por efecto de la sanción, el “impuesto a las retribuciones personales”.

2.3 La brecha fiscal como problema

Si bien reiterados, los resultados fiscales negativos y la meta de equilibrar las cuentas públicas tuvieron diferentes implicancias a lo largo del siglo. Así, la apuesta al mantenimiento del equilibrio fiscal funcionó como eje de las decisiones de gasto e ingreso públicos durante las primeras décadas del siglo. Luego, en los años cuarenta, el logro de equilibrios

fiscales quedó supeditado a la promoción industrial, el proteccionismo comercial y la mejora en la distribución del ingreso, de modo de fortalecer el mercado interno. Los resultados fiscales negativos serían la constante.

En el ínterin, se iría consolidando el “Estado social” o la matriz de bienestar que prevalecería hasta fines de siglo. Para el último tercio del período, el combate a los resultados fiscales negativos volvió a estar en el centro de las acciones de política económica, con éxitos variados dependiendo del desempeño económico general. No obstante, debe subrayarse que toda la construcción del Estado intervencionista heredada de épocas anteriores hizo que los ajustes fiscales, tanto del lado de los ingresos como de los propios gastos, se procuraran en el marco de funciones acumuladas por el Estado y de demandas que debió seguir cumpliendo y contemplando (incluso durante la dictadura), pese al afán de equilibrar las cuentas públicas.

3. LOS HECHOS ESTILIZADOS Y UNA DISCUSIÓN DE LOS RÉGIMENES FISCALES

Partiendo de la mirada de largo plazo planteada en la sección precedente, el desafío de operacionalizar la dinámica de regímenes fiscales se ha encarado a través de la definición de cinco dimensiones de análisis. La primera, tiene que ver con el “lugar” de la política fiscal. Los siguientes indicadores pueden dar cuenta del peso del Estado en la economía, en términos de la cantidad de recursos que moviliza y de su relación con la riqueza generada:

- Gasto Público Total (GPT)/PBI

CUADRO 1
Primer régimen fiscal (cuadro sintético)

Escenarios	Lugar de las finanzas públicas		Rol distributivo de las finanzas			Sostenibilidad	Fuerza de compromisos institucionalizados	
	Presión tributaria	Elasticidad ingreso del GPT	Estructura del gasto	Estructura tributaria			Reforma tributaria	Gestión y gasto público
				Comercio exterior	Indirectos internos	Directos internos		
1900 - 1920	12%					Deuda externa hasta 1913		
1910 - 1920	10%	0,25	Fines primarios (62%): SSPPGG 39% SSDP 23% GPS: 25%	57%	22%	22%	Deuda interna desde 1914	Primer Batllismo (1912-1915)
1920 - 1930	11%	2,11	Participación creciente GPS (38%)	47%	29%	24%	Deuda interna + Deuda externa	Constitución de 1919: creación de entes autónomos y ss descentralizados (art. 100)

Fuente: Base de datos Finanzas Públicas, Área de Historia Económica, Instituto de Economía-Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.

- Presupuesto/PBI
- Presión tributaria (Ingresos fiscales sin considerar aportes a la seguridad social/PBI)
- Elasticidad ingreso del gasto

Otra dimensión hace al rol distributivo del Estado. Al entrañar una forma de intervención en la asignación de recursos establecida por el mercado, los gastos públicos y los impuestos tienen siempre un impacto distributivo. Los cambios en esta dimensión, se indagaron a través de:

- Estructura del gasto
- Relevancia del gasto público social y su composición
- Estructura tributaria

La sostenibilidad del régimen fiscal constituye otra vertiente a analizar. Se asocia a la magnitud y financiación del déficit, pues incorporan un factor que presiona el nivel y la propia estructura del gasto y la obtención de recursos para financiar los servicios de deuda.

También se explora en qué medida la preocupación

por la estabilidad fiscal y los equilibrios signaron el comportamiento de las finanzas o, por el contrario, quedaron subordinadas a otros objetivos de política. Por último, la institucionalización de compromisos que dan lugar al régimen fiscal expresa una correlación de fuerzas sociales y políticas, que explican la configuración de las finanzas públicas en cada etapa. La información relevada en este sentido correspondió a:

- Propuestas y ensayos de reformas tributarias
- Propuestas y ensayos de reformas de gestión y orientación del gasto
- Fundamentos y objetivos de las transformaciones propuestas o ensayadas

Con base en estas dimensiones, las regularidades empíricas descubiertas permiten identificar tres regímenes fiscales a lo largo del siglo XX. A su vez, dentro de cada uno, se distinguen contextos o escenarios singulares.

Es importante señalar que los momentos de cambio en la fiscalidad uruguaya, como en cualquier otro proceso económico, han sido influidos por los grandes quiebres experimentados por las variables económicas a escala global. Durante el siglo XX, los más importantes *parteaguas* en la historia económica mundial se han vinculado a la Gran Depresión, subsiguiente al *crack* de 1929, las dos guerras mundiales y la crisis estancacionaria de los años setenta.

No hay duda, que en la peripecia de una economía pequeña y dependiente como la uruguaya, la fuerza ejercida por los factores externos imprime una marca perdurable y actúa como una restricción mucho más dura que en otros casos, a la hora de analizar la dirección y el sentido de las decisiones de política. En esta línea, no resulta sorprendente que los momentos de ruptura en la lógica de los regímenes fiscales se correspondan con cambios importantes en la dinámica del sistema capitalista a escala global.

No obstante, es importante evitar el error de la sobredeterminación cuando se analizan estas condicionantes externas. La riqueza del análisis histórico radica en la discusión de cómo interactúan las tendencias generales con los factores internos, en el terreno singular de cada una de las formaciones socioeconómicas. En ese marco, cobra sentido la trayectoria

particular de cada economía. Su manera de enfrentar episodios y coyunturas que la trascienden, informa de aspectos relevantes para entender la estructura heredada de aquellas interacciones y contribuye a pensar cómo transformarla.

3.1 Primer régimen fiscal

El primer régimen fiscal se extendería desde principios del siglo XX hasta 1930. Durante este período la gestión de los resultados fiscales habría tenido como eje la obtención del equilibrio presupuestario, priorizando el cumplimiento de las funciones primarias del Estado y, en particular hacia los años veinte, destinando a la atención de fines sociales una parte creciente del gasto. No obstante, la ampliación de los instrumentos de redistribución desde el sector público no habría logrado quebrar los compromisos institucionalizados en la estructura de las finanzas por el lado de los ingresos, fruto de la acción de fuerzas e intereses contrarios al cambio. La sostenibilidad fiscal, sujeta a una contradicción entre

objetivos y posibilidades, terminaría cuestionando el éxito de la estrategia impulsada.

El predominio de una concepción tradicional sobre el papel de las finanzas públicas habría sido determinante en la imposibilidad de que se generara un consenso respecto a que la política fiscal jugara un rol fundamental para promover el bienestar colectivo.

Los indicadores relevados para cada una de las dimensiones de análisis se comportaron de acuerdo a una concepción ortodoxa de las finanzas públicas (Cuadro 1). La preocupación por el equilibrio fiscal fue dominante en los elencos gobernantes durante todo el período. Ello permitió resultados superavitarios en ausencia de factores negativos de carácter exógeno como lo fueron la Primera Guerra Mundial y, ya en 1930, los primeros efectos de la crisis económica mundial. Los resultados fiscales, efectivamente, fueron positivos hasta 1914 y desde 1924.

Los fines primarios del Estado (servicios públicos generales, servicios de deuda) explicaron más del 60% del gasto total hasta fines de la segunda década del siglo. Sin embargo, en particular durante los años veinte, se verificó un comportamiento creciente del gasto público social (educación, salud, seguridad social, vivienda, investiga-

Los momentos de cambio en la fiscalidad uruguaya, como cualquier otro proceso económico, han sido influidos por los grandes quiebres de las variables económicas a escala global

CUADRO 2

Segundo régimen fiscal (cuadro sintético)

Escenarios	Lugar de las finanzas públicas		Rol distributivo de las finanzas			Sostenibilidad	Fuerza de compromisos institucionalizados			
	Presión tributaria	Elasticidad ingreso del GPT	Estructura del gasto	Estructura tributaria			Fuente de financiación del déficit	Reforma tributaria	Gestión y gasto público	
				Comercio exterior	Indirectos internos					Directos internos
1930 - 1945	12%	0,62	Fines primarios (41%): SSPPGG 23% SSDP 18% GPS: 47%	41%	31%	29%	Revalúos deuda - ahorro interno	Impuesto cambiario, Aporte empresas públicas Imp. Ventas, ganancias elevadas y consumo suntuario	Constitución 1934 Leyes de ordenamiento financiero de 1935-1936 Reforma ministerial	
1945- 1955	13%	1,1%	Participación creciente GPS y subvenciones varias	28%	46%	26%	Ahorro interno Emisión		Inamovilidad de los funcionarios públicos (1952) Leyes de ordenamiento financiero (1953) Informe Hall (1954)	
1950- 1960	13%		Fines primarios (44%): SSPPGG 17% SSDP 10% Subvenciones: 3% GPS: 64%	20%	55%	25%	Empapelamiento Seg. social Emisión Ahorro externo			
1960- 1973	14%	8,3%	Fines primarios (44%): SSPPGG 17% SSDP 3% Subvenciones: 7% GPS: 64%	27%	57%	16%	Emisión	Imp. Renta IMPROME Diagnóstico y Plan de la CIDE	Ley de ordenamiento financiero y Ley de recursos (creación de DGI, 1960) Diagnóstico y Plan CIDE (1963) Informe Oszlak (1972)	

Fuente: Base de datos Finanzas Públicas, Área de Historia Económica, Instituto de Economía-Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.

ción y desarrollo). En los últimos años de la década, los recursos destinados a estas áreas alcanzaron en torno a 38% del total del gasto, resultado -principalmente- de la ampliación de la asistencia y seguridad social, pero también del mantenimiento de la participación de los servicios de educación y salud.

La financiación de los gastos se basó en los impuestos al comercio exterior, fundamentalmente concentrados en los aranceles a la importación. Esto constituía un factor de vulnerabilidad fiscal que se manifestó crudamente cuando la Primera Guerra Mundial desarticuló el comercio internacional y provocó fuertes restricciones a la importación de bienes. El reformismo batllista en el poder, fue consciente de las limitaciones que imponía esa dependencia de los ingresos tributarios y, con anterioridad al estallido del conflicto, pretendió cambiar las bases del sistema. Inspirados en el georgismo, los batllistas intentaron implementar un impuesto progresivo a la propiedad territorial. En la misma línea, procuraron gravar la riqueza elevando la alícuota del impuesto de herencia. Pero las resistencias que despertó el proyecto reformista fueron múltiples y la alineación de las fuerzas conservadoras ofreció un obstáculo difícil de sortear, en medio de las penurias financieras que impuso el conflicto mundial.

El fracaso de la “reforma fiscal del batllismo” respaldaría la hipótesis de un freno impuesto por las fuerzas políticas y los grupos de interés al cambio de orientación del rol estatal en la economía. No obstante, ello no significó un repliegue de “lo público”, sino -como se designó en la época- un alto en las reformas que pretendían convertir a la estructura tributaria en instrumento clave de la redistribución. En efecto, si se observa el comportamiento del gasto público, se constata una ampliación de la cobertura de los seguros de retiro y pensiones a la vejez, que mantienen al Estado como protagonista de las acciones tendientes a promover la protección social.

En parte como consecuencia de esa trayectoria divergente de los gastos y los ingresos públicos, en los años veinte habría madurado una fuerte contradicción en el primer régimen fiscal. Las reformas, que alentaron una mayor intervención pública en diferentes áreas de la economía -consagradas por la

Constitución de 1919- y el aumento del gasto social, se reflejaron en una creciente elasticidad del ingreso del gasto pero no encontraron respuesta por el lado de los ingresos públicos, salvo en coyunturas expansivas. Cercenada la posibilidad de ampliar la base tributaria, la recaudación siguió *atada* a las transacciones con la economía internacional y sus fluctuaciones. En ese marco, el recurso al ahorro externo fue significativo antes de la Primera Guerra y, especialmente hacia finales del período, cuando las políticas de protección se encontraban en plena expansión, presionando al alza el gasto público.

Otro elemento importante para entender la dinámica fiscal del primer régimen es que no se produjeron modificaciones importantes en la presión tributaria. Este resultado coincide con el efecto neto de la expansión del gasto y las restricciones para hacerlo, del lado

de los ingresos. No se verificó, por tanto, un aumento del espacio de las políticas fiscales, en términos del volumen de la riqueza movilizadora por las actividades económicas y financieras del Estado.

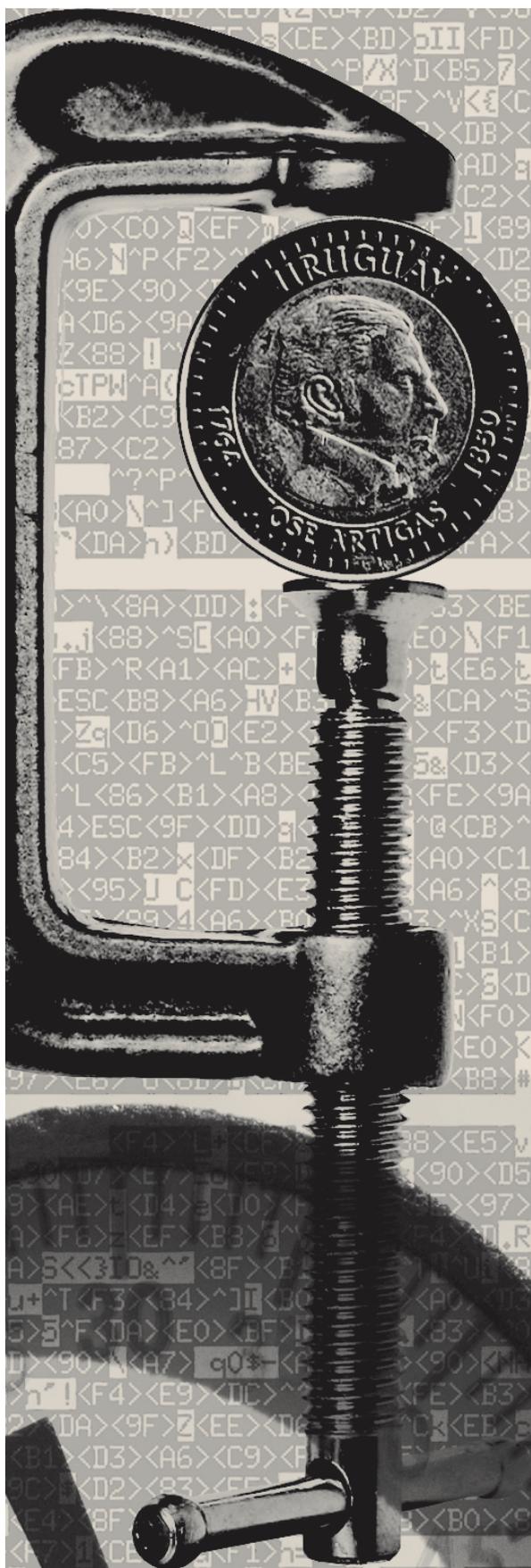
3.2 Segundo régimen fiscal

Entre 1930 y 1973 puede identificarse el segundo régimen fiscal. Su característica fundamental es la ampliación de la participación del Estado en la economía y, especialmente, el manejo de instrumentos fiscales para incidir en la distribución del ingreso. La magnitud alcanzada por tales fenómenos y un cambio en las

ideas dominantes sobre el papel de la fiscalidad, habrían tenido por resultado la subordinación a tales objetivos de la gestión de resultados fiscales. Las distintas dimensiones de análisis a las que fueron aplicados los indicadores dan cuenta de regularidades empíricas sustantivas, que refuerzan la idea de un segundo régimen fiscal entre los años considerados. Aunque, también es cierto, se identificaron dinámicas o “escenarios” diferentes en el período (Cuadro 2).

En líneas generales, se asistiría desde los años treinta, a una alteración de los compromisos entre diferentes grupos sociales, institucionalizados a través de las finanzas públicas, vía cambios en las fuentes de financiación del fisco y en la orientación del gasto. En particular, a partir de los años cuarenta y de la mano de las corrientes dominantes del pensamiento econó-

El reformismo batllista en el poder fue consciente de las limitaciones que imponía esa dependencia de los ingresos tributarios y con anterioridad al estallido del conflicto, pretendió cambiar las bases del sistema



mico a escala mundial (keynesianismo) y en el ámbito latinoamericano (estructuralismo) predominó una concepción nueva respecto al lugar del déficit fiscal en la política económica. Experimentar desequilibrios fiscales, si estaban justificados en la obtención de un ingreso mayor en el futuro, no necesariamente debería acarrear problemas a las finanzas públicas, en un escenario de largo plazo. Se impuso un enfoque intertemporal del manejo del déficit.

Los cambios acaecidos en la economía mundial en los años cincuenta³, la instalación del estancamiento generalizado de la economía nacional y la imposibilidad de concretar compromisos capaces de flexibilizar el andamiaje de redistribución montado, convergieron para poner en jaque al régimen fiscal. En ese escenario se habría gestado una combinación perversa entre la gestión flexible de las cuentas públicas y la ausencia de equilibrios fiscales, generándose problemas de sostenibilidad en el mediano y largo plazo. Bajo esta hipótesis, de 1959 a 1973 la economía y las finanzas públicas vivieron años “pródigos en naufragios”, en término de innovaciones en la política fiscal. Este *impasse* explicaría la traumática finalización del segundo régimen fiscal del siglo.

Una característica central del segundo régimen fiscal fue el manejo discrecional de los instrumentos fiscales considerados idóneos para el diseño de políticas redistributivas, pero también para la promoción del desarrollo económico. La política fiscal constituyó un área destacada entre 1930 y 1973 y, al menos hasta mediados de los años cincuenta, se habría mostrado funcional al modelo de desarrollo introvertido vigente. La extraordinaria dinámica de crecimiento de la economía uruguaya en la década siguiente a la Segunda Guerra Mundial ofreció un escenario favorable para el manejo flexible de las cuentas públicas, complementando las tradicionales fuentes de ingresos tributarios con el “impuesto cambiario”⁴ y apelando, en la medida que fuera necesario financiar el déficit, al ahorro interno.

Como una de las regularidades de este régimen fiscal debe enfatizarse en el cambio sustantivo que se produjo en la estructura del gasto. Las erogaciones vinculadas a las “funciones primarias” del Estado fueron dejando paso al gasto público social, que llegó a explicar casi dos tercios del gasto total, con un peso creciente de las prestaciones en el campo de la seguridad social. Al mismo tiempo, se constata un peso significativo de las subvenciones y subsidios, tendientes a fomentar determinados sectores de actividad y

proteger a los sectores de menores ingresos a través de precios máximos a los bienes integrantes de la canasta básica.

Del lado de la estructura tributaria, se observa una tendencia a la sustitución de los ingresos provenientes del comercio exterior por los impuestos indirectos internos. El carácter introvertido del modelo de crecimiento vigente constituyó el factor determinante de este cambio.

Finalmente, frente a las dificultades que existieron para apelar al mercado internacional de capitales, hasta los años sesenta el financiamiento de los desequilibrios fiscales se realizó recurriendo, en una primera instancia al ahorro interno y, finalmente, a la emisión (Bertoni-Sanguinetti -2004-). Llegados a esa situación, ya en los sesenta, también se ensayó el recurso al Fondo Monetario Internacional para resolver desequilibrios de corto plazo en el terreno monetario y/o fiscal. Sin embargo, las dificultades para conseguir los resultados comprometidos pusieron en tela de juicio esta fuente como línea de crédito estable.

Es importante notar la existencia de superávit o equilibrio fiscal primario hasta fines de los años cincuenta. Esos años no estarían caracterizados por una relación “explosiva” entre endeudamiento y producto que implicaran una vulnerabilidad extrema en términos de riesgos de solvencia o liquidez. Mas bien, puede advertirse una progresiva dificultad para colocar la emisión de deuda, debido a que el rendimiento real de los títulos era muy poco atractivo. Ello condujo a otro fenómeno característico de estos años: el “sobrepapelamiento” de los organismos públicos. Orientados primero a la absorción voluntaria de papeles públicos, estos organismos -especialmente los de seguridad social- fueron obligados a invertir en títulos de deuda, al tiempo que veían reducirse sus saldos líquidos.

Considerando que la deuda para enjugar déficit fiscales representó apenas 20% del total emitido, el resto se habría aplicado a fines como la inversión, lo que efectivamente podría estar evidenciando un manejo intertemporal de los resultados fiscales y no una falta de disciplina fiscal, al menos hasta mitad de los cincuenta. En todo caso, el fenómeno realmente preocupante en la última etapa se vinculó a la escalada inflacionaria.

En el marco de una inflación creciente y del estancamiento económico, los compromisos institucionalizados en las finanzas hasta ese momento estaban llamados a alterarse. Las medidas adoptadas en 1968 demostraron el grado de violencia que podría generarse en relación con ello.

Los más de cuarenta años de vigencia de este régimen admiten dinámicas particulares. Por ejemplo, la elasticidad de ingreso del gasto fue menor a 1 hasta finales de la Segunda Guerra Mundial; creciente en los años de posguerra y particularmente elevada en la década del sesenta, aun cuando el régimen fiscal estaría entrando en una crisis. Por su parte, la ratio Gasto Público/PBI fue creciente en todo el período, con una expansión importante para los años sesenta. Sin embargo, el cociente tomando el gasto presupuestal se redujo entre los dos primeros subperíodos, para expandirse en los sesenta.

Por lo tanto, el manejo del gasto habría tendido a ser relativamente rígido hasta los años de posguerra, consistente con la disciplina fiscal del terrismo y las restricciones emanadas del contexto bélico en la primera mitad de los cuarenta. En adelante, en el marco del auge de la industrialización sustitutiva se amplió, como parte de un modelo redistributivo que acompañó la expansión de la riqueza, basándose

en la extensión de la seguridad social. Ya para el final del período, el recurso al gasto intentó amortiguar los efectos del estancamiento productivo, apelando también a un crecimiento del componente presupuestal (gastos corrientes).

En el terreno de los ingresos públicos la continuidad y el cambio mantuvieron una relación dialéctica, que es necesario subrayar. La búsqueda de una eficiente regulación estatal durante los treinta y la opción por la redistribución durante los cuarenta, determinaron un crecimiento de la presión tributaria, con alteración de la composición de los ingresos fiscales. Así, la participación de los impuestos al comercio exterior cayó significativamente hasta los años sesenta, al tiempo que aumentó la ponderación de los gravámenes internos indirectos, evolución consistente con el importante grado de cerramiento que caracterizó a la economía uruguaya en el período.

Detrás de estas modificaciones, operaron distintos “compromisos institucionalizados” por las finanzas.

En cuanto a su estructura, desde la segunda mitad de los setenta y hasta fines de los años ochenta, el gasto público social perdió peso en el total

CUADRO 3
Tercer régimen fiscal (cuadro sintético)

Escenarios		Lugar de las finanzas públicas		Rol distributivo de las finanzas			Sostenibilidad	Fuerza de compromisos institucionalizados		
		Presión tributaria	Elasticidad ingreso del GPT		Estructura tributaria					
					Comercio exterior	Indirectos internos				Directos internos
1974 - 1981		15%	4,34	Participación decreciente GPS y subvenciones y creciente de SSPPGG	16%	63%	21%	Endeudam. en moneda extranjera y colocación en mercado local	IVA, IMESI, IMAGRO, IRIC, eliminación de impuestos a las herencias y transmisiones patrimoniales	
	1978 - 1981			1981: SSPPGG 25%; GPS 59%					Cambio en la contribución de empresas públicas	
1982 - 1989		16%	-0,87	GPS: 56%; SSPPGG: 18%; SSDD: 10%=28%	15%	62%	23%	Préstamos de org. multilat. y emisión	IRA, IMEBA, Impuesto a los sueldos Reforma constitucional para ajuste de pasividades (1989)	
1990 - 2000		18%	1,4		7%	65%	29%		IRP Reforma del Estado: CEPRE; retiros incentivos, no aumento funcionarios públicos; ref. educativa; ref. Seg Social	
	1989 - 1995 1990 - 1994	17%		Creciente participación GPS (jubilaciones)						
	1995 - 2000	18%		GPS: 70% (gasto focalizado); SSPPGG: 15%; SSDD: 6%=21%				Deuda en moneda extranjera y colocación de deuda en mercado internacional		

Fuente: Base de datos Finanzas Públicas, Área de Historia Económica, Instituto de Economía-Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.

Entre 1930 y 1944, las medidas económicas tendieron a contener los efectos de las crisis internacionales, defender la rentabilidad del sector agro-exportador, equilibrar la ecuación fiscal y aumentar la protección a la industria, conteniendo los salarios y reprimiendo la protesta social.

En los años de posguerra, la actuación gubernamental afianzó la concepción del “Estado benefactor” y auspició el proceso de acumulación en la industria transfiriendo el excedente del sector primario ganadero a los sectores industrial y agrícola. Se incrementaron los aportes de las empresas públicas al fisco, se instalaron Consejos de Salarios, se intentó reformar la estructura tributaria (impuesto a las ganancias elevadas), se manejó discrecionalmente el “impuesto cambiario” y se introdujo un impuesto al consumo suntuario.

En los años cincuenta, el incremento de los gastos chocó con un estancamiento en la capacidad del sistema montado para financiarlos, lo que se transformó en un problema hacia el final del período. En los sesenta, se procesó una profunda discusión sobre las causas del estancamiento económico, donde la materia tributaria fue considerada un instrumento de promoción del cambio de las estructuras productivas. El impuesto a la renta fue el mecanismo, al tiempo que se propuso racionalizar, modernizar y reducir los distintos tipos impositivos. La experiencia de estos años demostró que las fuerzas e intereses en conflicto no darían cauce a los cambios. La profundidad del problema quedó reflejada en la sucesión de diagnósticos, propuestas e intentos fallidos de reforma, tanto del lado del gasto como del de los impuestos.

La incapacidad para generar cambios cualitativos en el origen de los recursos tributarios, que brindara elasticidad a la recaudación, hizo que el estancamiento generalizado de la economía uruguaya terminara operando también como un factor desestabilizador de las finanzas públicas. Como resultado, la fiscalidad se mantuvo a la deriva, producto de la imposibilidad de revertir el “status quo” distributivo, montado años antes.

En cuanto al manejo de los resultados fiscales, la gestión de las finanzas procuró el mantenimiento de equilibrios durante los años treinta; luego, a partir de la guerra llegaría una sucesión de resultados negati-

vos que tratarían de controlarse en los años siguientes y que volverían a desatarse poco después de iniciada la década del cincuenta.

En los años treinta, el terrismo, todavía muy influido por el ideal de los equilibrios presupuestales, apeló a medidas heterodoxas como la del “revalúo del oro” (1935). La reinstalación del déficit desde la segunda mitad de los años treinta dirigió la mirada de los responsables de la política al ahorro interno. El agotamiento de esta fuente de financiamiento hacia los cincuenta dio lugar a una creciente emisión que, en los años sesenta, se combinó con una vuelta al endeudamiento de carácter externo.

3.3 El tercer régimen fiscal

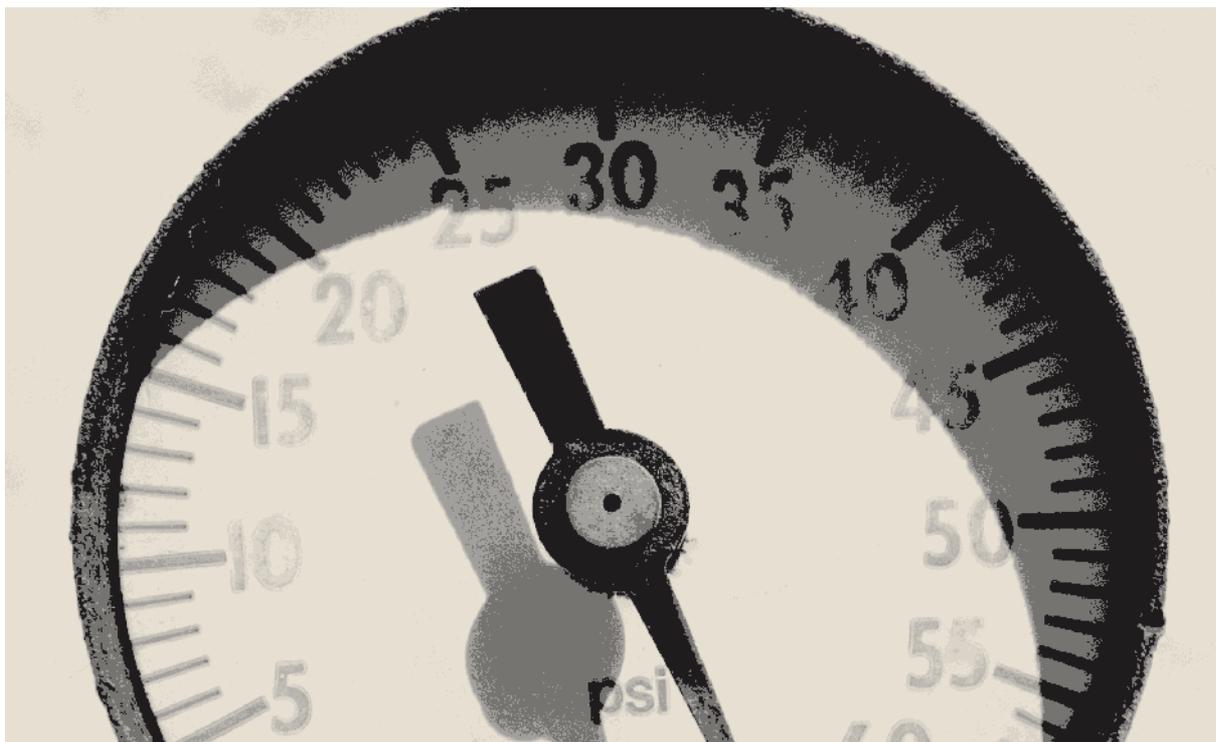
En el último cuarto del siglo XX se configuró el tercer régimen fiscal. La acción del “intervencionismo reestructurador” del Estado (Notaro, J., 1984) habría alcanzado a las finanzas públicas, dando lugar a una política fiscal, que tanto por el lugar que ocupó en el espectro de las políticas económicas como por la gestión de los resultados fiscales, sería funcional al régimen de acumulación emergente. El cambio fundamental se originó en la alteración de la importancia otorgada a la sostenibilidad fiscal y también al nuevo rol redistributivo del Estado, como reflejo del compromiso de las finanzas públicas con nuevos grupos de interés y presión.

Una primera regularidad, característica de este régimen, fue el manejo del equilibrio fiscal como instrumento al servicio de la estabilidad macroeconómica.

El golpe de estado generó condiciones suficientes para dirimir -de manera autoritaria- algunas de las contradicciones básicas del segundo régimen fiscal del siglo y permitió articular los instrumentos fiscales en función de una reconfiguración de la acumulación capitalista en Uruguay.

El concepto de “responsabilidad fiscal”, imbricado en una nueva concepción del manejo macroeconómico, constituyó una de las claves del cambio y apareció para quedarse como instrumento básico de la política económica de corto plazo. Basta, para constatarlo, recorrer el énfasis con que se ha manejado en el discurso de los responsables de la política económica en los últimos treinta años, en dictadura y en democracia.

Se abre toda una línea de trabajo para indagar en el papel redistributivo de las finanzas públicas y la manera en que la fiscalidad ha contribuido en la construcción de la matriz de bienestar en Uruguay



Para la superación de los desequilibrios que habían caracterizado la economía uruguaya desde mediados de los años cincuenta, el manejo de los demás instrumentos fiscales debería quedar subordinado al objetivo del equilibrio de las cuentas públicas⁵.

A la motivación interna por la estabilidad, debió sumarse -en el manejo del déficit- la necesidad de demostrar disciplina fiscal a los organismos internacionales de crédito a través del mantenimiento de superávit primario.

Pese a estos principios, los resultados fiscales mostraron comportamientos disímiles a lo largo de las tres últimas décadas del siglo XX. Sin embargo, sólo estuvieron francamente alejados de los objetivos de política mencionados en el período 1982-1989. Ello, como resultado de la grave crisis de 1982 -y el subsiguiente déficit para-fiscal- aunque no hay duda que la preocupación constante fue alinear ingresos y gastos.

Otra preocupación constante a lo largo del período residió en la neutralidad fiscal. La reforma tributaria de los años setenta, con el Impuesto al Valor Agregado (IVA) como piedra angular, ha constituido hasta el inicio del siglo XXI la clave de los ingresos públicos.

La instauración del Impuesto a los Sueldos en 1982, como su versión corregida en los noventa -como Impuesto a las Retribuciones Personales- fue reflejo del mecanismo por el que se socializó el costo del ajuste de las cuentas públicas bajo este régimen fiscal. En este sentido, el Estado no dejó de intervenir en la distri-

bución del ingreso, sólo que cambió el sentido de su intervención.

En tercer lugar, aunque entre el dicho y el hecho hubo una gran distancia, fue una constante del tercer régimen fiscal la intención de encarar la Reforma del Estado orientada a mejorar la eficiencia y reducir el aparato estatal. Estas acciones se respaldaron en el predominio de una nueva concepción de la relación Estado-Sociedad y la aplicación a la esfera pública de una lógica mercantil.

Los compromisos institucionalizados en el manejo del resultado fiscal, de la estructura tributaria y del gasto se sustentaron en alianzas con grupos diferentes a aquéllos que se basaron en el régimen anterior. Con empresarios transnacionales más que locales, con la producción para la exportación más que para el mercado interno; con el sector financiero, con intereses afines a la preeminencia de una lógica de mercado en contraposición a la tradicional intervención pública. Frente a ello, la dificultad para imponer tales compromisos pareció erigirse como otra constante. Pese a los esfuerzos dirigidos a reducir el peso del Estado, tanto la presión tributaria como la ratio gasto público/producto fueron crecientes para todo el período.

Sin embargo, las regularidades señaladas no deben ocultar la existencia de especificidades en la articulación de los instrumentos fiscales en las tres últimas décadas del siglo XX (Cuadro 3). Es posible distinguir

un escenario con características propias entre 1973 y 1982, cambios importantes en los años ochenta y, finalmente, un andamiaje particular durante la década del noventa. Tal es el caso del cumplimiento del equilibrio fiscal, como ha sido señalado, un aspecto clave del nuevo régimen fiscal que sin embargo tuvo resultados diversos. Es notorio que los logros en esta materia de la década del setenta, que volvieron a darse a principios de los noventa, se contraponen con las dificultades de los años ochenta y fines de los noventa.

En el mismo sentido, la posibilidad de apelar al mercado internacional de capitales condicionó el margen de maniobra en el terreno fiscal. En los setenta, el acceso al ahorro externo fue prácticamente irrestricto, mientras que lo opuesto caracterizó la década siguiente. Finalmente, la recomposición del crédito externo después de los acuerdos con los acreedores -vía Plan Brady de 1991- y la implementación de las políticas de ajuste y reforma estructural permitieron el retorno de la financiación externa. Pero, también debe señalarse la importancia que revistió en la segunda mitad de los años noventa la obligación de las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAPs) de invertir en papeles públicos parte de sus fondos.

La idea de tres escenarios sucesivos en este régimen fiscal, también puede corroborarse a través del comportamiento del gasto público. Su elasticidad ingreso, que alcanzó un valor de 4,3 entre 1974 y 1981, se hizo negativa (-0,89) durante los años ochenta, para ubicarse nuevamente por encima de la unidad en la última década del siglo (1,4).

En cuanto a su estructura, desde la segunda mitad de los setenta y hasta fines de los años ochenta, el gasto público social perdió peso en el total. En los setenta, a instancias de la caída del gasto en educación y salud; en los ochenta, sobre todo, debido al deterioro de las prestaciones de la seguridad social. En contraste, en los noventa, volvió a expandirse de manera notable, explicada por una ampliación del gasto en salud y, fundamentalmente, por el incremento de las prestaciones de la seguridad social a pasivos⁷. El gasto en educación, a pesar de la implementación de la “reforma educativa” que significó un incremento de los recursos, no redundó en una mejora destacada de su participación relativa en el total.

La expresión de estos compromisos del lado del gasto en los años noventa, requiere una cuidadosa interpretación. Aunque se insistió en medidas tendientes al “achicamiento” del Estado -y la reforma previsional se inscribió en esa tónica-, al mismo tiempo se produjo una

ampliación del gasto social. Ésta tuvo su origen en una activa intervención del Estado para enfrentar los efectos sociales derivados de la apertura y la desregulación de la economía. La novedad estuvo en la naturaleza del gasto, que abandonó el tradicional enfoque universalista y se orientó a acciones focalizadas pautadas por el tipo de financiamiento vía “programas sociales”.

Aunque la recaudación del fisco se mantuvo con base en la estructura tributaria nacida en los setenta, también hubo matices a lo largo del período estudiado. Si bien el grueso de los ingresos provino del IVA, la preeminencia del objetivo de mantener el equilibrio fiscal llevó en los años noventa a dos acciones convergentes: la elevación de sus tasas y la transformación del “Impuesto a los Sueldos”, nacido de la crisis de 1982, en Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP). Estos cambios impactaron fuertemente en los consumidores de los sectores de ingresos bajos y medios y en los trabajadores dependientes. Ambos reflejaron el compromiso del sector público con un manejo no distorsivo de las finanzas públicas, en procura de más espacio a la asignación de recursos dictada por el mercado.

4. A MODO DE CIERRE

La movilización de contribuciones novedosas desde el punto de vista teórico ha permitido una interpretación de los cambios y continuidades de la fiscalidad uruguaya en el largo plazo, definiendo tres regímenes fiscales.

Siendo el Estado la expresión simultánea de tendencias diversas y contradictorias, la evidencia presentada permite identificar distintas maneras en que estas tensiones son resueltas en cada momento histórico. Una manifestación clara de la dialéctica inherente a esas construcciones sociales emerge de la particular articulación entre los programas de gasto y la estructura de tributos que reflejan la interacción entre diferentes fuerzas económicas y sociales, unas pugnando por la concreción de arreglos institucionales específicos y otras resistiéndolos. En ese contexto, la autonomía relativa del Estado se constituyó en la cuña necesaria para consagrar compromisos institucionalizados.

Si bien las regularidades empíricas descubiertas, son robustas como para identificar tres regímenes fiscales a lo largo del siglo XX, las diferentes dimensiones de análisis también dan cuenta de contextos singulares que revelan una gran dinámica al interior de cada régimen. En próximas etapas de este proyecto

de investigación deberá profundizarse en los fenómenos asociados.

Finalmente, dada la centralidad del Estado en el diseño y ejecución de las acciones tendientes a garantizar y promover los derechos sociales, se abre toda una línea de trabajo para indagar en el papel redistributivo de las finanzas públicas y la manera en que la fiscalidad ha contribuido a la construcción de la matriz de bienestar en Uruguay.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Alesina, A.; R. Perotti. (1994). *The Political Economy of Budget Deficits*. NBER, Working Paper 4637.
- Antía, F. (2001). La economía uruguaya desde el restablecimiento de la democracia, 1985-2000. En *Instituto de Economía. El Uruguay del siglo XX*. La Economía. Montevideo, EBO.
- Asesoría Técnica en Políticas Sociales (ATPS-OPP) (2004). El Gasto Público Social en el Uruguay (1999-2003). ATPS-OPP, Montevideo.
- ----- (2003): El Gasto Público Social. Una aproximación a su estudio y cuantificación. Segundo Informe de Avance, ATPS-OPP, Montevideo.
- Astori, D. (1996). La política económica de la dictadura. en Astori, D. et al. *El Uruguay de la Dictadura (1973-1985)*, pp 109-144. Montevideo, EBO.
- Azar, P.; Bertoni, R. (2007). Aproximación a un Modelo de Análisis para el Estudio de las Finanzas Públicas y los Regímenes Fiscales. Versión corregida de la Ponencia presentada en las "Jornadas de Investigación de la Asociación Uruguaya de Historia Económica" (en prensa).
- ----- (2007b). El Gasto Público Social en el Uruguay en el siglo XX. Versión corregida de la Ponencia presentada en las "Jornadas de Investigación de la Asociación Uruguaya de Historia Económica" (en prensa).
- ----- (2006). *Las necesidades financieras del sector público: un enfoque desde el endeudamiento (1935-1959)*. DT 7/06, Instituto de Economía, Serie Documentos de Trabajo, 2006.
- Bertino, M.; Bertoni, R.; García, U. (2006). *Impuesto Cambiario y Subsidios: Uruguay 1937-1959*. DT 06/06, Instituto de Economía, Serie Documentos de Trabajo, 2006.
- Bertino, M.; Tajam, H. (1999). *El PBI de Uruguay*. F. CC.EE y A - CSIC.
- Bertino, M.; Bertoni, R. (2005). Más de un siglo de Deuda Pública Uruguaya: Una Historia de Ida y Vuelta. En *The Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*; (Vol. 34: 1-2; 2004).
- Bértola, L. (2005). A 50 años de la curva de Kuznets: crecimiento económico y distribución del ingreso en Uruguay y otras economías de nuevo asentamiento desde 1870. En *Investigaciones de Historia Económica*, Revista de la Asociación

- Española de Historia Económica, Nº 3, 135-178, Madrid.
- ----- (1998). El PBI uruguayo y otras estimaciones. FCS-CSIC, Montevideo.
- Bertoni, R. y Sanguinetti, C. (2004). La sostenibilidad fiscal en Uruguay: el financiamiento del déficit (1930-1959). *Revista de Economía*, Segunda Época, Volumen 11, Nº 1, mayo 2004.
- Boyer, R. (1989). *La teoría de la Regulación: un análisis crítico*. Editorial HVMANITAS, Buenos Aires.
- Boyer, R. y Saillard, Y. (1996). La teoría de la regulación veinte años después: ¿estancamiento o afirmación de un programa de investigación?. En Boyer, R. y Saillard, Y. (eds): *Teoría de la Regulación: estado de los conocimientos*, Volumen I, 65-75, Asociación "Trabajo y Sociedad", Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Delorme, R. (1996). El estado relacional integrado complejo (ERIC). En Boyer, R. y Saillard, Y. (eds): *Teoría de la Regulación: estado de los conocimientos*, Volumen I, 173-178, Asociación "Trabajo y Sociedad", Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Dondo, P. (1942). Los Ciclos de la Economía Nacional. Evolución de las Rentas Públicas. *Estudio sobre la Evolución y Proceso de las Crisis desde los años 1902 a 1938*. F. CC.EE y A.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.
- Evans, P.; Rueschemeyer, D.; Skocpol, T. (1985). *Bringing the State Back In: New Perspectives on the State as Institution and Social Actor*. Cambridge University Press, 1985.
- García Repetto, U. (2006). Los Ingresos Públicos en el Uruguay en el Siglo XX: Estructura Tributaria y Desarrollo Económico. Ponencia presentada en las XX Jornadas de Historia Económica; Mar del Plata, 18-19-20 de Octubre de 2006. Asociación Argentina de Historia Económica.
- ----- (2005). El Impuesto a la Renta: 1960-1967. En *Boletín de Historia Económica* (Año III, Nº 4, Octubre-2005).
- Licandro, G. y Vicente, L. (2006). Incentivos fiscales e inconsistencia temporal: Uruguay 1970-2005. En *Revista de Economía*, Segunda Época, Volumen XIV, Número 1, Mayo 2007, pp. 97-156, Montevideo.
- Lindbeck A. (1973). Endogenous Politicians and the Theory of Economic Policy. Institute for International Economic Studies, Seminar Paper 35.
- Neffa, J. C. (1998). Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996). *Una contribución a su estudio desde la teoría de la regulación*. EUDEBA, Buenos Aires.
- Notaro, J. (1984). *La política económica en el Uruguay, 1968-1984*. CIEDUR- EBO.
- Paganini, M. (1992). Las políticas de previsión y el Estado Benefactor. En *La Seguridad Social y el Estado Moderno*, obra compilada por J. Naro y J. Moctezuma, Fondo de Cultura Económica, México.
- Rial, L. (1984). La evolución de las finanzas públicas en el Uruguay (1905-1981). En *Academia Nacional de Economía: Contribución a la Historia Económica del Uruguay*, Montevideo.
- Sienra, M. (2005). Clases Pasivas Civiles y Militares en el Uruguay. Ponencia presentada en las Jornadas de Investigación de la Asociación Uruguaya de Historia Económica, 20-22 de julio de 2005.

NOTAS

- 1 Los vacíos de la serie de prioridad fiscal se deben a que para parte de la década del cuarenta y del sesenta no pudo accederse a información presupuestal que permitiera identificar los recursos destinados por cada Unidad Ejecutora a fines sociales.
- 2 El Índice de Gini crece con el grado de desigualdad, tomando valor 0 cuando existe equi-distribución y 1 en el caso extremo de máxima desigualdad, cuando una sola persona recibe todo el ingreso de la sociedad. De acuerdo a Bértola (2005:21). "Las comparaciones de niveles absolutos entre puntos de la serie estimados con distintas muestras deben evitarse; la información recogida sí permite apreciar la dirección del cambio en la desigualdad".
- 3 Nos referimos a fenómenos tales como la reconstrucción de Europa, la constitución de la CEE, el proteccionismo agrícola en los países desarrollados, el fin de la Guerra de Corea y la acelerada transnacionalización de la economía mundial.
- 4 En diciembre de 1937, por resolución del Banco de la República, se creó el tipo de cambio dirigido. La diferencia entre la compra y la venta de divisas en este mercado administrado, no sólo preveía los gastos operativos inherentes al comercio de divisas sino que contenía un excedente que se imponía como una verdadera exacción de naturaleza tributaria. (Bertino, M.; Bertoni, R.; García, U. (2006))
- 5 Según Astori (1996:126), "los cambios incorporados en los instrumentos de tipo monetario y fiscal, atacaron directamente a buena parte de los factores que hasta los primeros años setenta habían actuado como mecanismos de exacerbación y propagación de la inflación, los que por otra parte habrían constituido las principales causas en la interpretación oficial del proceso. Así, a contar de 1975, se inició un control estricto de la oferta monetaria y del déficit fiscal...". Según Antía (2001:135) la política económica de corto plazo de los tres gobiernos que actuaron en la década del noventa, persiguió la estabilidad, apoyándose en la idea de que, asegurado el equilibrio fiscal, el "ancla cambiaria" llevaría a que la variación de los precios de los bienes transables iba a converger con la tasa de devaluación más la inflación internacional.
- 7 Debe recordarse la influencia de la reforma constitucional de 1989, que indexó las pasividades a la evolución del índice medio de salarios.