

Necesidades de financiamiento y restricciones fiscales:

En busca del sesgo distributivo de los ajustes en las finanzas públicas de Uruguay en el largo plazo

• PAOLA AZAR, SEBASTIÁN FLEITAS

Universidad de la República*

RESUMEN

Las fuertes limitaciones de financiamiento que suele experimentar el sector público en los países latinoamericanos explican, en parte, la alta volatilidad que registran las variables fiscales en la región. La frecuencia y profundidad de los ajustes fiscales constituyen otra de sus consecuencias.

Considerando el caso de la economía uruguaya entre 1910 y 2008 y la existencia de diferentes regímenes fiscales (Azar *et al*, 2009), esta ponencia analiza la evolución de las necesidades financieras del Gobierno Central y la secuencia de fases de ajuste y de desajuste fiscal del período, siguiendo la definición propuesta en Cominetti (1994). El contrapunto de las variaciones del gasto público social y del componente directo e indirecto de la estructura tributaria en cada episodio de ajuste/desajuste permitió obtener una primera aproximación a cuáles fueron los sesgos distributivos implícitos en la decisión de equilibrar las cuentas públicas.

La evidencia encontrada tiende a converger hacia las características de las economías latinoamericanas. En este sentido, se encontró una marcada volatilidad de las cuentas públicas y una gestión fiscal de las fases de ajuste más orientada al logro de los equilibrios macroeconómicos que a la búsqueda de la sostenibilidad y eficiencia del gasto social o a la búsqueda de la equidad a través de la tributación. Así, los episodios estudiados, aunque con características diferentes en cada régimen fiscal, tienden a mostrar la falta de una estrategia explícita de protección del gasto social y de una búsqueda persistente de la equidad a través del sistema tributario.

Palabras clave: Ajustes Fiscales, Sesgo Distributivo, Regímenes Fiscales, Restricciones Fiscales, Historia Económica.

ABSTRACT

The hard fiscal constraints generally experienced by Latin American countries are one of the reasons accounting for the high degree of volatility faced by their fiscal variables. The large and frequent fiscal adjustments also share the same origins.

This paper considers the case of the Uruguayan economy between 1910 and 2008 in the frame of the different "fiscal regimes" identified in Azar et al (2009). It examines the dynamics of the financing needs of the Central Government and the different fiscal adjustment and disarrangement phases, according to Cominetti's definition (1994). By the description of the changes in the public social expenditure as well as in the components of the tax structure performed to balance the fiscal accounts, some "distributive bias" are identified corresponding to each of the fiscal adjustment/disarrangement episodes, previously recognized.

Our findings tend to coincide with the main features of Latin American fiscal performance. Uruguay has presented a remarkable volatility in its public accounts together with a fiscal management more prone to achieve fiscal balances than to warrant the efficiency and sustainability of its social expenditure or an equity-oriented tax structure. To sum up, the episodes here studied do not show any deliberate macroeconomic strategy to achieve these latter results.

Keywords: fiscal adjustment, distributive bias, fiscal regimes, fiscal constraints, economic history.



INTRODUCCIÓN

Con frecuencia se ha apuntado a las dificultades que experimentan las economías de América Latina para lograr una gestión fiscal que amortigüe los desequilibrios y la inestabilidad a nivel agregado. De hecho, diversos estudios han subrayado la acentuada prociclicidad en el manejo de las finanzas públicas en la región. Esto implica que las fluctuaciones cíclicas del nivel de actividad económica trasladan sus efectos al gasto público y la recaudación, profundizando las recesiones por la ocurrencia de ajustes o haciendo crecer el gasto sustentado sólo en la abundancia de recursos de corto plazo.

En parte, este comportamiento tiene su explicación en las fuertes limitaciones de financiamiento de los estados de la región, que vuelven a las economías altamente dependientes de los mercados de capitales. Esta característica se refleja no sólo en la prociclicidad, sino también en la presencia de “ajustes fiscales”, que suceden cuando los gastos del sector público no pueden solventarse con la combinación de recursos

fiscales y de endeudamiento o cuando la inestabilidad del mercado de capitales traslada sus efectos a las economías locales.

Considerando el caso de la economía uruguaya entre 1910 y 2008 esta ponencia busca identificar la evolución de las necesidades financieras del Gobierno Central y la secuencia de desequilibrios y de fases de ajuste fiscal del período, siguiendo la definición propuesta en Cominetti (1994). Asimismo, a través del análisis de las variaciones de algunos componentes del gasto público social y de la participación de impuestos directos e indirectos en la estructura tributaria se intentarán aproximar los “*sesgos distributivos*” implícitos en las decisiones de equilibrar las cuentas públicas. Con ello, será posible caracterizar este aspecto de la gestión fiscal de cada uno de los regímenes fiscales encontrados para esos años y detallados en Azar *et al* (2009).

De acuerdo a esos autores, un “*régimen fiscal*” corresponde a una modalidad particular de articulación de los objetivos de la política fiscal y de sus instrumen-

* Paola Azar, pazar@iecon.ccee.edu.uy

Sebastián Fleitas, sefle@iecon.ccee.edu.uy

Área de Historia Económica - Instituto de Economía. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Uruguay.

tos. Así, las finanzas públicas uruguayas durante el siglo XX habrían dado lugar a tres grandes “regímenes fiscales”. Cada uno coincide con la marcha, auge y, eventualmente, decadencia de tres modelos de crecimiento: el agroexportador -hasta los años treinta-, el de industrialización dirigida por el Estado -hasta inicios de los setenta- y uno de corte liberal, aperturista y centrado en el mercado (1975-2000), que irá experimentando transformaciones importantes en el período 2005-2008. Todos se caracterizan por distintos roles del Estado y de las políticas públicas en la sociedad y en la economía, distintos objetivos e instrumentos macroeconómicos y diferentes patrones de distribución de la riqueza.

Como resultado de la exploración aquí propuesta será posible conocer si la lógica de generación y resolución de los ajustes fiscales, su relación con el ciclo económico y su sesgo distributivo, han variado de régimen en régimen. De este modo, se avanza en la caracterización de la gestión de las finanzas públicas y su incidencia en la alteración de las estructuras socioeconómicas y las inequidades determinadas por el mercado. Se parte de la convicción de que la mirada de largo plazo sobre estos temas puede aportar nuevos elementos para explicar los retrasos relativos en materia de protección social y generación de bienestar de economías como la uruguaya, respecto a sociedades desarrolladas.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: en el primer apartado se presenta brevemente el marco conceptual y analítico del trabajo. En el apartado dos se determinan y caracterizan las fases de ajuste y de desajuste de las finanzas públicas del Gobierno Central en el marco de la evolución de largo plazo de las finanzas públicas. Adicionalmente, se discute la relación de éstas con las fluctuaciones cíclicas de la economía y el papel de algunas partidas del gasto social en estos episodios. En el apartado tres, se analizan cuatro episodios que implican ciclos de ajuste y desajuste en diferentes regímenes fiscales para buscar indicios que permitan averiguar el “sesgo distributivo” de estos ciclos. Para finalizar, en un último apartado se resumen los principales hallazgos realizando algunas consideraciones finales.

1. MARCO CONCEPTUAL Y ANALÍTICO

Sin dudas, existe un estrecho vínculo entre los movimientos del producto bruto interno de una economía y la evolución de los ingresos y gastos públicos. En ese marco, idealmente es posible aceptar la aparición de



déficit fiscal en algunos momentos del ciclo económico, siempre que el mismo sea compatible con la sostenibilidad en el largo plazo. Así, se asegura un manejo sostenible de las finanzas públicas y se le otorga a la política fiscal flexibilidad para enfrentar situaciones de recesión sin reajustes excesivos (Martner, 2000).

En cambio, cuando las economías presentan déficit fiscales persistentes se ven obligadas a acumular deuda pública; y, cada cierto tiempo esta excesiva acumulación da lugar a problemas de sostenibilidad fiscal e insolvencia y a la necesidad de practicar fuertes reajustes en las cuentas públicas, tal ha sido el caso de las economías latinoamericanas.

En América Latina, el manejo procíclico de la política fiscal agrega a este cuadro que cuando los países están en recesión, su preocupación principal es controlar los episodios de insolvencia financiera, y cuando están en épocas de bonanza, tienden a aumentar el gasto público. Como señala Vergara (2008), esta dinámica expone a los países a ciclos de “stop-and-go”, en que fuertes expansiones van seguidas de recesiones pronunciadas, acentuando la volatilidad del producto y dañando la capacidad de crecimiento de largo plazo¹.

En el caso particular de los gastos sociales, el ma-



nejo procíclico de las finanzas públicas en la región habría reflejado la necesidad que tienen los gobiernos para adaptarse a las demandas emergentes de la población tras los períodos de crisis, sin que antes se hayan satisfecho las preexistentes (Cepal, 2007). Durante las etapas de recesión, la tendencia habría sido practicar contracciones de gasto con el objetivo de lograr la estabilización, postergando objetivos relativos a la función distributiva del Estado.

Como señala Ocampo: *“los subsecuentes recortes de gastos han reducido ampliamente los beneficios del gasto público: los proyectos de inversión fueron dejados sin terminar o tomaron mucho más tiempo para ejecutarse que el planeado incrementándose sus costos efectivos; la estructura existente para la provisión de servicios sociales y servicios públicos se fue desajustando; la reducción de los salarios reales condujo a la pérdida de funcionarios valiosos y la carrera de servicio civil fue totalmente interrumpida”* (Ocampo, 2002: 29).

Martner y Aldunate (2006) han subrayado la necesidad de estabilizar el gasto público social en los países latinoamericanos, de modo de asegurar que en las fases recesivas del ciclo se mantenga elevado -o crezca-

para dar contención a los sectores sociales más afectados por la caída de la actividad. Advierten, además, sobre la bajísima efectividad de los programas en educación y salud que están sujetos a una elevada volatilidad y son recortados, dependiendo de la fase del ciclo económico. En este sentido, sería deseable encontrar que aun a la hora de procesar soluciones a los desequilibrios fiscales, el gasto público social mantenga una prioridad más importante como instrumento de política social y de desarrollo, que como herramienta para retornar al equilibrio en las cuentas públicas.

Del lado de los impuestos, el déficit estructural de las cuentas públicas es un reflejo de la inadaptación del nivel de recaudación -que es insuficiente- en relación con las decisiones de gasto. Nuevamente, para la región latinoamericana, en general, los períodos de mejora de la gestión tributaria han estado orientados hacia criterios de solvencia y eficiencia económica, y no tanto a los aspectos distributivos y las políticas compensatorias (Giménez y Gómez, 2009).

Por lo demás, los vaivenes de la actividad económica también inciden en la tributación: los períodos de caída del producto representan una disminución de la base impositiva de la recaudación generando un efecto de reducción de esta última. Por otro lado, los cambios en las tasas impositivas y la creación de nuevos impuestos también generan efectos sobre la recaudación total. Debido a la endogeneidad de la recaudación total respecto al PBI, el comportamiento de las tasas y la creación de impuestos son los factores que deben considerarse para determinar su comportamiento cíclico y también durante los momentos de ajuste fiscal. Este tipo de comportamientos es el que puede suponer una restricción para que el sistema impositivo contribuya a financiar programas de protección social.

1.1 Aspectos metodológicos

En el marco de las restricciones características de la política fiscal latinoamericana, en este trabajo se indaga sobre los desequilibrios fiscales, su vínculo con los ciclos del producto y el impacto de las fases de ajuste en la configuración de la estructura de ingresos fiscales y de los recursos destinados al área social, en el caso uruguayo durante el período 1910-2008.

En este trabajo se utilizó el filtro de Hodrick-Prescott para estimar los ciclos del producto, aislando los componentes tendenciales y cíclicos de la serie de PBI real. Por su parte, la identificación de las *fases de ajuste fiscal* se realizó en base a Cominetti (1994). Esta propuesta se complementó con una lectura desde los

regímenes fiscales identificados en Azar *et al* (2009).

En general, *las necesidades de financiamiento del sector público (NFSP)* se definen como la diferencia entre el gasto público -incluyendo los intereses de deuda y excluyendo sus amortizaciones- y el ingreso público -incluyendo todos los tipos de ingresos-. Son una medida del déficit fiscal y su opuesto uno de los superávits fiscales. Por su parte, *las fuentes de financiamiento del sector público (FFSP)*, que cubren las NFSP, son la emisión de deuda, la emisión de dinero o la venta de parte del patrimonio que el país posee. De acuerdo a la disponibilidad de datos, en este trabajo se utilizaron estos conceptos referidos no a todo el sector público sino únicamente para el Gobierno Central.

Según Cominetti (1994), años consecutivos de caída en las necesidades de financiamiento del gobierno permiten establecer *fases de ajuste* y años consecutivos de aumento en estas necesidades, corresponden a *fases de desajuste*. Es importante aclarar que definidas de esta forma y como se utilizarán de aquí en adelante, las fases de ajustes fiscales no corresponden solamente a fases en las cuales existió una estrategia premeditada de alcanzar el equilibrio fiscal debido a la falta de acceso a fuentes de financiamiento. Esta categoría puede incluir diferentes situaciones como, por ejemplo, una mejora en las necesidades de financiamiento provocada por un incremento de la recaudación, por aumento de la actividad, acompañado de un menor incremento del gasto público.

Siguiendo a la misma autora, se establecen dos indicadores adicionales: (a) la *intensidad* del ajuste, que refleja el mejor resultado fiscal alcanzado dentro de una fase de ajuste o el nivel máximo de déficit de una fase de desajuste y (b) la *magnitud* del esfuerzo fiscal para conseguir el ajuste. Éste recoge la variación en las necesidades financieras desde el momento de inicio de la fase de ajuste hasta el final de la misma. De este modo, es posible establecer cuánto dura la situación de ajuste y cuán profundo resulta; así como cuánto tiempo transcurre para mejorar el resultado y en qué medida se logra, antes de volver a caer en un desajuste.

Más adelante, en cada una de las fases detectadas, se explora en qué medida los componentes del gasto social contribuyeron a realizar el ajuste o bien se “beneficiaron” en los períodos de mayor desequilibrio. Esta condición se verifica comprobando si aumentaron o disminuyeron su participación real en el producto, comparando las tasas de crecimiento real de

estas partidas con la del PBI real. Así, el gasto social se calificó como *pro-ajuste*, si durante las fases de ajuste fiscal actuó para reducir los desequilibrios o como *pro-desajuste* si dificultó esa reducción. En cambio, si durante las fases de desajuste fiscal, agravaron el desequilibrio, su desempeño fue *pro-desajuste* y *pro-ajuste* cuando evitó mayores desequilibrios.

Las partidas de gasto social para las cuales se realizó este ejercicio son los gastos en educación y salud pública. El gasto en remuneraciones se consideró como una aproximación indirecta del compromiso del sector público con el bienestar. Implica la conservación o aumento de los ingresos de una parte considerable de la fuerza laboral, de la que el Estado es directamente responsable. Adicionalmente, algunos trabajos han asociado el comportamiento al gasto en transferencias a la seguridad social con el del gasto en salarios públicos, fundamentalmente a partir de sus efectos con la inflación (Licandro y Vicente, 2007; Azar *et al*, 2009). Lamentablemente en este trabajo no pudo ser incorporado el gasto en seguridad social, ya que para el período histórico en consideración, sobre todo en lo que respecta a los resultados fiscales, solo existen datos disponibles para el Gobierno Central y no para el Gobierno Central Consolidado -que incluye la seguridad social-.

Por su parte, la estructura tributaria se desagrega según impuestos directos e indirectos a fin de establecer qué componentes se alteran durante las fases de ajuste y desajuste fiscal. Bajo “impuestos directos” se agrupan los que gravan manifestaciones directas de la capacidad contributiva, es decir, la riqueza, la posesión de un patrimonio, la percepción de una renta. La categoría “impuestos indirectos” reúne a los que gravan manifestaciones puntuales de capacidad contributiva: consumo, transacciones, comercio exterior y otros ingresos estatales -contribuciones de los entes industriales y comerciales al fisco-.

El “*sesgo distributivo*” de cada decisión de ajuste se aproximó considerando su impacto sobre el nivel de algunos gastos sociales y/o sobre el tipo de tributo con que se decidió cerrar las brechas de financiamiento. Se intentó establecer en qué medida durante los ajustes y a través de diferentes regímenes fiscales, la preservación de los gastos sociales o la modificación de impuestos que no impactaran negativamente sobre los sectores más vulnerables compitieron con la preocupación por lograr la estabilidad. En este sentido, se asume que una mejora en el gasto público social



tiende a favorecer a los sectores más vulnerables y que un aumento de la tributación indirecta tiende a presentar un impacto regresivo, ya que grava en mayor medida a quienes destinan una porción más grande de su ingreso al consumo, que son los sectores con los menores niveles de ingreso.

El cambio en la composición de la estructura tributaria, así como el tipo de variaciones que se producen en los gastos públicos sociales, se estudiarán en profundidad a partir de ciclos con fases de ajuste y desajuste pertenecientes a diferentes regímenes fiscales del siglo XX, lo cual también se hará con los años dos mil. Tal como se verá, tras analizar en general la ocurrencia de todas las fases de ajuste y desajuste, la posibilidad de estudiar estos episodios que incluirán fases de ajuste, cambios significativos en el gasto y modificaciones a la estructura tributaria, permitirá obtener mejores indicios para las preguntas planteadas.

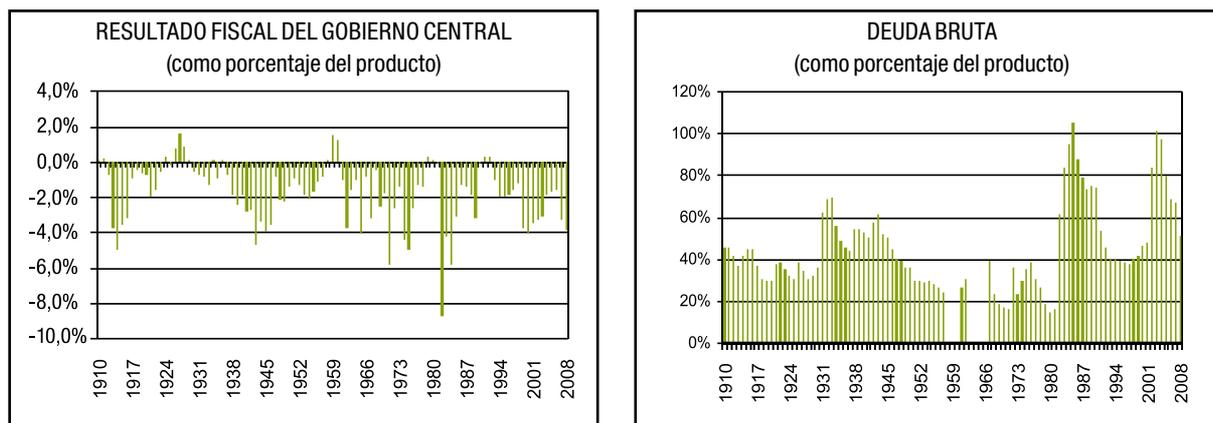
El principal antecedente de este trabajo es Azar *et al* (2009), donde se sintetiza la evidencia sobre las finanzas públicas uruguayas en el siglo XX a la luz de tres interrogantes: de quiénes se obtienen los recursos, a quiénes beneficia el gasto y cuál es su finalidad. El trabajo fue realizado en el Área de Historia Económica del Instituto de Economía -Universidad de la República-. Si bien el trabajo presenta una idea general y profunda respecto a muchos aspectos de las finanzas públicas, el tema de los ajustes fiscales no es objeto directo de estudio, apareciendo por sus efectos

en varios capítulos y en un recuadro en el Capítulo 2, en el cual se estudian algunos episodios en los cuales los resultados fiscales se tornan positivos. Las series sobre impuestos por categoría, gasto total, gasto en educación, salud, remuneraciones y resultados fiscales del Gobierno Central para el período 1910-2000 fueron tomadas de esta publicación. La actualización de todas las series entre 2000 y 2008 fue realizada en base a datos del Observatorio de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social, estadísticas presupuestales de la Contaduría General de la Nación (Ministerio de Economía y Finanzas) y del Banco Central del Uruguay. En la misma línea de trabajo, Azar y Fleitas (2009) constituye otro antecedente que recoge parcialmente algunos de los hallazgos presentados en este artículo.

2. LAS FASES DE AJUSTE Y DESAJUSTE EN EL PERÍODO 1910-2008

2.1 El contexto de largo plazo de las fases de ajuste y desajuste fiscal

En una visión de largo plazo, el incremento secular de gastos e ingresos reales del sector público ha sido acompañado de la persistencia del déficit fiscal, ya que entre 1910 y 2008 se encuentran, en episodios aislados, sólo dieciseis ejercicios superavitarios. En promedio, y como porcentaje del producto, el déficit fiscal fue 1,8%. Por su parte, la deuda pública creció en el lar-

GRÁFICO 2.1**Resultados fiscales del gobierno central y deuda pública**

Fuente: Elaborado en base a datos de CGN "Estados Generales de la Administración Pública"; CGN "Presupuesto General de Gastos del Estado"; CGN "Balance de Ejecución Presupuestal"; Berchesi N. (1949); DGE "Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay"; INE; Bertino M., Tajam. H. (1999); BCU.

go plazo, exhibiendo ratios deuda-producto elevados durante períodos como los inicios de los treinta, los principios de las décadas de los ochenta y los dos mil. En estos momentos, las crisis fiscales fueron acompañadas de severas caídas del producto y de devaluaciones, que, por ejemplo, elevaron el ratio por encima de 100% en los ochenta y los dos mil (Gráfico 2.1).

La composición entre deuda interna y deuda externa -con no residentes- a lo largo del siglo pauta una caída en la participación de la deuda externa que se va agudizando hacia mediados del siglo XX. Los constantes déficit fiscales y el cerramiento de los mercados de capitales tras la Gran Depresión provocaron que se recurriera cada vez más al endeudamiento interno. Sin embargo, las tasas de interés reales negativas, fruto del comienzo del proceso inflacionario y de la fijación por ley de las tasas nominales, fijaron el propio tope al endeudamiento interno, que continuó existiendo en base a la compra compulsiva de deuda pública por parte de los organismos de la seguridad social.

Cuando éstos dejaron de ser superavitarios, desde mediados de los cincuenta, se acabaron las posibilidades de nuevo endeudamiento interno y los organismos internacionales de crédito primero, y los bancos internacionales después, tras la liberalización financiera de los setenta, pasaron a ser los principales compradores de la deuda pública, incrementando la participación de la deuda externa. La crisis de los ochenta marcó un nuevo impulso al endeudamiento externo, debido al colapso de la economía nacional y con él de

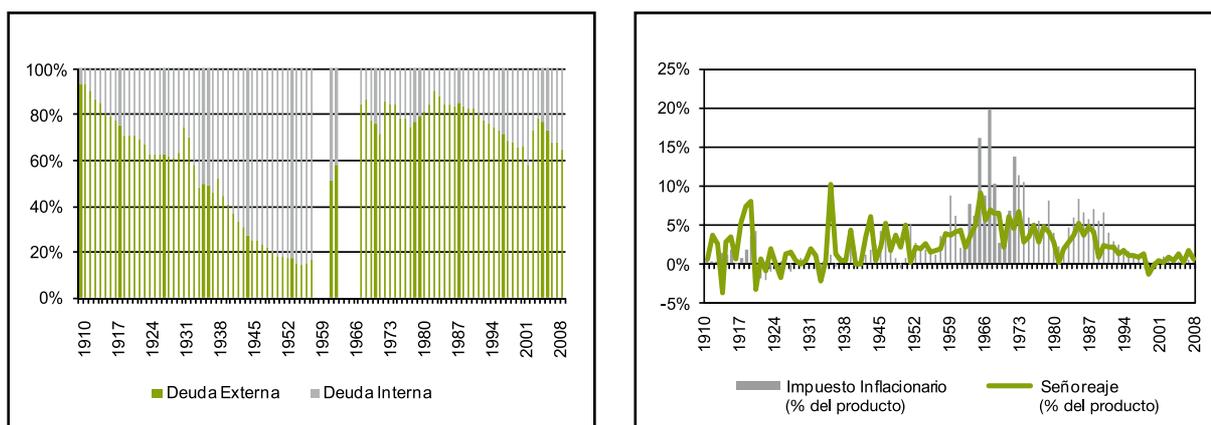
las posibilidades de colocación de deuda interna. En la década de los noventa, el endeudamiento externo comenzó a descender -en base a endeudamiento interno nominado en dólares o en títulos indexados a la inflación- y, pese al nuevo incremento de la participación de la deuda externa durante la crisis del 2002, la tendencia continuó en la década de los dos mil (Gráfico 2.2).

El Gráfico 2.2 muestra la evolución del impuesto inflacionario y del señoreaje. El primero se define como el "impuesto" que cobra el gobierno a las tenencias de los privados de base monetaria, así ésta es la base imponible del impuesto y la tasa del mismo es la inflación. El señoreaje, es el resultado de sumar al impuesto inflacionario, el incremento de la cantidad real de la base monetaria. Tanto el impuesto inflacionario como el señoreaje aumentan persistentemente hasta la década de los sesenta, ya que el agotamiento de las posibilidades de financiamiento por deuda hace necesario el financiamiento fiscal con emisión. Posteriormente, y si bien la economía permanece con inflación estructural hasta la década de los noventa, la caída en el grado de monetización de la economía -caída de la base monetaria sobre el PBI- debida a la no preferencia por parte del público a mantener sus activos en moneda local, provocó una reducción considerable de la base del impuesto inflacionario, y con ello de las posibilidades de financiamiento con inflación.

Más allá de estas tendencias generales en el siglo XX, en Azar *et al* (2009) se presenta evidencia sobre la posibilidad, desde el punto de vista de los objetivos,

GRÁFICO 2.2

Composición de la deuda bruta y financiamiento con inflación



Fuente: Elaborado en base a datos de CGN "Estados Generales de la Administración Pública"; CGN "Presupuesto General de Gastos del Estado"; CGN "Balance de Ejecución Presupuestal"; Berchesi N. (1949); DGE "Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay"; INE; Bertino M., Tajam. H. (1999); BCU.

instrumentos y gestión de la política fiscal, de distinguir tres orientaciones o "regímenes fiscales" en las finanzas públicas de Uruguay en el siglo XX. En cada uno de estos "regímenes fiscales" se ha hecho frente a los déficits fiscales de formas diferentes, de acuerdo a las posibilidades a las que se enfrentaron y las concepciones imperantes en cada momento.

El primer régimen fiscal transcurre desde principios del siglo XX hasta mediados de los años treinta y se caracterizó por una gestión financiera del Gobierno que estuvo marcada por la prudencia. En ese marco, se buscaron saldos fiscales equilibrados o superavitarios -en términos corrientes- y se recurrió al endeudamiento externo y solamente para financiar inversiones.

Tras la crisis provocada por la Gran Depresión, extendiéndose desde mitad de los treinta hasta principios de los setenta, la economía uruguaya ve el comienzo, el auge y la decadencia del proceso de industrialización dirigido por el Estado. En este marco del segundo régimen fiscal, las finanzas públicas y el gasto, en particular, adquirieron un valor estratégico tanto para asegurar las condiciones de producción como las de distribución para fomentar su consumo. De esta forma, el Estado encontró mecanismos de financiamiento que lo sustentaran diferentes a los elegidos en el período anterior. El déficit fiscal se tornó creciente y fue financiado, fundamentalmente, a partir de la emisión de deuda interna. Adicionalmente, por vez primera la inflación juega un papel importante en el financiamiento del Gobierno Central, tanto por el lado

de los recursos provenientes de la inflación como por el abatimiento del gasto real.

Con el comienzo del tercer régimen fiscal, en los años de dictadura militar (1973-1984), pero continuando en democracia (1985-2000), el manejo de las finanzas públicas sufrió una nueva alteración. Siguiendo los lineamientos del "Consenso de Washington" (1989) y apremiados por superar las secuelas de la "crisis de la deuda", la búsqueda del equilibrio y la sostenibilidad fiscal, sumada a la neutralidad del sistema tributario y la reconsideración del papel económico del Estado, fueron las premisas clave. Pese a estas directrices, en términos de resultados fiscales, se alcanzaron los mayores déficit del siglo. Además, la liberalización financiera hizo que el mercado externo se transformara nuevamente en la principal fuente de financiamiento.

Entre 2000 y 2008 pueden distinguirse dos etapas: tras los fuertes desequilibrios experimentados en el marco de una crisis económica entre 2000 y 2004, durante 2005 y 2006 se practicó una política de contención del gasto, al tiempo que la situación patrimonial del sector público comenzó a fortalecerse -debido a una disminución del riesgo financiero, una caída en la deuda neta y el comienzo del proceso de desdolarización de la misma, la prolongación de los plazos de los pasivos del Estado y la baja del riesgo soberano-. A partir de 2007, se procuró un aumento gradual de las remuneraciones, los gastos de funcionamiento e inversiones, fundamentalmente en áreas sociales tales como la educación, la salud y las políticas de combate a la pobreza (MEF, 2007).

CUADRO 2.1**Identificación de “fases de ajuste” en cada régimen fiscal**

FASES DE AJUSTE	INTENSIDAD DEL AJUSTE	AJUSTE FISCAL
Primer Régimen Fiscal		
1er Ciclo de Ajuste (1910-1911)	0,19%	0,7%
2do Ciclo de Ajuste (1915-1918)	-0,44%	4,5%
3er Ciclo de Ajuste (1922-1924)	0,30%	2,3%
4to Ciclo de Ajuste (1926-1927)	1,60%	1,7%
Segundo Régimen Fiscal		
5to Ciclo de Ajuste (1946-1947)	-0,78%	3,2%
6to Ciclo de Ajuste (1950-1951)	-0,88%	1,3%
7mo Ciclo de Ajuste (1955-1959)	1,58%	3,6%
8vo Ciclo de Ajuste (1963-1964)	-0,99%	2,8%
Tercer Régimen Fiscal		
9no Ciclo de Ajuste (1972-1973)	-1,42%	4,4%
10mo Ciclo de Ajuste (1976-1977)	-1,25%	3,7%
11vo Ciclo de Ajuste (1985-1986)	-1,27%	4,5%
12vo Ciclo de Ajuste (1990-1991)	0,36%	3,5%
13vo Ciclo de Ajuste (1996-1998)	-1,17%	0,8%
Los años 2000		
14vo Ciclo de Ajuste (2001-2006)	-1,59%	2,4%

Fuente: Elaborado en base a datos de CGN "Estados Generales de la Administración Pública"; CGN "Presupuesto General de Gastos del Estado"; CGN "Balance de Ejecución Presupuestal"; Berchesi N. (1949); DGE "Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay"; INE; Bertino M., Tajam. H. (1999); BCU.

2.2 Determinación y caracterización de las fases de ajuste y desajuste fiscal entre 1910 y 2008

Tal como fuera planteado, siguiendo a Cominetti (1994), es posible identificar años consecutivos de caída en las necesidades de financiamiento del gobierno, que permiten establecer *fases de ajuste* y años consecutivos de aumento en estas necesidades, correspondientes a *fases de desajuste*.

Adicionalmente, dos indicadores, definidos de forma análoga para las etapas de ajuste y desajuste, permiten caracterizar estas fases: (a) la *intensidad del ajuste* (desajuste), que refleja el mejor (peor) resultado fiscal alcanzado dentro de una fase de ajuste o el nivel máximo de déficit de una fase de desajuste y (b) el *ajuste* (desajuste) fiscal que recoge la variación en las necesidades financieras desde el peor (mejor) nivel de déficit (o superávit) de la fase de desajuste (ajuste) al mejor de la fase de ajuste (desajuste). Estos indicadores permiten establecer cuánto dura el desequili-

brio y cuán profundo resulta; así como cuánto tiempo transcurre para mejorar el resultado y en qué medida se logra, antes de volver a caer en un desajuste.

Las fases de *ajuste fiscal* identificadas a lo largo del siglo XX, se presentan en el Cuadro 2.1. Durante el período de estudio, es posible determinar catorce fases de ajuste fiscal que dan cuenta de la volatilidad de las finanzas públicas en Uruguay y de los constantes episodios de reajuste. Más allá de esto, y tal como muestra el indicador de intensidad del ajuste -mejor resultado fiscal en cada fase-, solo en cinco oportunidades la ocurrencia de una mejora en los resultados fiscales ha dado lugar a un resultado superavitario. A su vez, la duración promedio de estas fases de ajuste es menor a tres años, reflejando una cierta incapacidad de mejorar los resultados fiscales persistentemente. Sin embargo, y más allá de su corta duración y de su relativa incapacidad para conseguir resultados superavitarios, las fases de ajuste han implicado mejoras significativas en el resultado fiscal. Tal como queda

CUADRO 2.2

Identificación de “fases de desajuste” en cada régimen fiscal

FASES DE DESAJUSTE	INTENSIDAD DEL DESAJUSTE	DESAJUSTE FISCAL
Primer Régimen Fiscal		
1er Ciclo de Desajuste (1912-1914)	-4,93%	-5,1%
2do Ciclo de Desajuste (1919-1921)	-1,98%	-1,5%
3er Ciclo de Desajuste (1930-1933)	-1,29%	-1,4%
Segundo Régimen Fiscal		
4to Ciclo de Desajuste (1937-1939)	-2,42%	-2,5%
5to Ciclo de Desajuste (1952-1954)	-2,05%	-1,2%
6to Ciclo de Desajuste (1960-1962)	-3,75%	-5,3%
Tercer Régimen Fiscal		
7mo Ciclo de Desajuste (1974-1975)	-4,97%	-3,6%
8vo Ciclo de Desajuste (1980-1982)	-8,71%	-9,0%
9no Ciclo de Desajuste (1987-1989)	-3,12%	-0,3%
10mo Ciclo de Desajuste (1992-1995)	-1,94%	-2,3%
11vo Ciclo de Desajuste (1999-2000)	-4,03%	-2,9%
Los años 2000		
12vo Ciclo de Desajuste (2007-2008)	-3,77%	-2,2%

Fuente: Elaborado en base a datos de CGN "Estados Generales de la Administración Pública"; CGN "Presupuesto General de Gastos del Estado"; CGN "Balance de Ejecución Presupuestal"; Berchesi N. (1949); DGE "Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay"; INE; Bertino M., Tajam. H. (1999); BCU.

marcado por el valor del ajuste fiscal -*magnitud* del esfuerzo fiscal realizado durante la fase de ajuste-, en promedio el resultado fiscal mejoró en cada uno de los catorce episodios aproximadamente 2,8% del PBI.

Una vez realizada una caracterización general de las fases de ajuste, es interesante analizar su comportamiento a la luz de los distintos regímenes fiscales. De acuerdo al indicador de *intensidad del ajuste*, el primer régimen fiscal logró, mayormente, superávits, coherente con una gestión fiscal que procuró explícitamente el equilibrio. En contraste, el tercer régimen tuvo los peores resultados, si bien fue un período de reformas estructurales, permeado por una orientación a la disciplina fiscal y a la contención del gasto para lograr la estabilidad.

En el régimen fiscal del “crecimiento hacia dentro” los resultados no llegaron a ser positivos, aunque de todos modos, fueron moderados en comparación con el último cuarto de siglo. Esta situación, que escapó a la voluntad de los gobiernos del último período, puede parecer contradictoria con la imagen de una menor prudencia en el manejo de las cuentas públicas du-

rante el crecimiento hacia adentro. Sin embargo, el desempeño en el último régimen fiscal se vio afectado no solo por la caída de los recursos reales, sino por la mayor rigidez a la baja del gasto real que se fue consagrando, especialmente, en los noventa.

Respecto a la *magnitud* del esfuerzo fiscal para lograr el ajuste, en el tercer régimen, siendo menos exitoso, fue muy significativa con relación a los desequilibrios originales. Así, si bien durante el tercer régimen fiscal los resultados de las fases de ajustes fueron más deficitarios que durante los regímenes anteriores, los esfuerzos para lograr estos resultados fueron mayores.

Por su parte, la fase de ajuste fiscal de los dos mil fue moderada respecto al mejor resultado alcanzado (1,6%) realizando un esfuerzo incluso de menor magnitud que en otros episodios del tercer régimen fiscal. Sin embargo, la particular extensión de esta fase de ajuste, la mayor en el período analizado, hace que el mismo incluya períodos tan disímiles como el año 2002, donde la crisis se manifestó con una fuerte contracción de la actividad, y con la acelerada recupe-

ración del PBI posterior. Más aún, esta fase de ajuste fiscal prolongada incluye un año electoral y un cambio de gobierno.

La información del Cuadro 2.2 resume las doce fases de desajuste identificadas en el período agrupadas de acuerdo a cada régimen fiscal. Antes de realizar algunos comentarios específicos sobre los desajustes considerando los regímenes fiscales vale la pena señalar que, si bien las fases de desajuste encontradas son menos que las fases de ajuste, su duración promedio es un poco mayor aproximándose a los tres años. También en promedio, estas fases de desajuste han implicado cada vez un empeoramiento de más de tres puntos del PBI en los resultados fiscales. Por último cabe destacar, considerando las fases de ajuste y desajuste, que en setenta y cuatro de los noventa y nueve años considerados entre 1910-2008 el resultado fiscal del Gobierno Central presentó un comportamiento de mejoría o de empeoramiento continuo, marcando nuevamente la volatilidad de las finanzas públicas uruguayas.

Al igual que en el caso de las fases de ajuste, respecto a los desajustes el tercer régimen fiscal se caracteriza por presentar la mayor intensidad del desajuste y la mayor cantidad de ciclos de desajuste. Le sigue el segundo régimen y luego el primero. Si se analiza cuánto se profundizaron los desequilibrios desde los mejores resultados fiscales previos, dentro del tercer régimen, la magnitud del desequilibrio fue la peor y tuvo lugar durante los años de la crisis de la deuda de los ochenta. De todos modos, el resto de los ciclos de desajuste del

mismo régimen, mantuvieron una tendencia de deterioro relativamente profundo en relación al primer régimen e incluso, al segundo. En este último, el ciclo de desajuste más fuerte correspondió al inicio de los años sesenta, ya con un producto estancado y con un proceso de inflación desatado y creciente. En el primer régimen, el ciclo de desequilibrio más pronunciado correspondió a las épocas de crisis financiera y de la Primera Guerra Mundial, que golpearon fuertemente los ingresos fiscales.

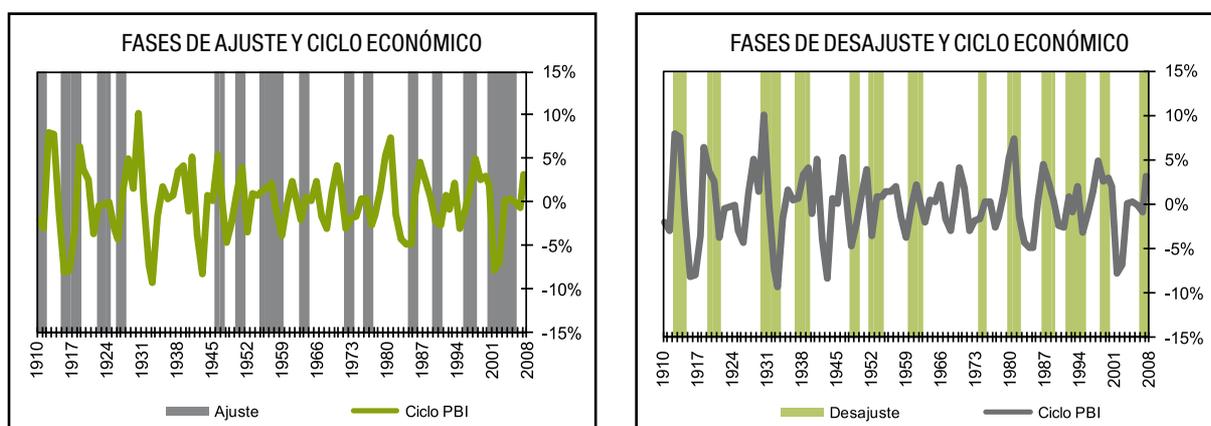
El desajuste de los años dos mil recoge solo datos hasta el año 2008, aun cuando parece probable que la fase de desajuste continuara por lo menos un año más. Dentro de esta limitación, la intensidad del desajuste fiscal se presenta, en general, mayor a las del primer y el segundo régimen fiscal, pero menor a las del tercer régimen. Por su parte, el empeoramiento del resultado fiscal durante el período es también moderado, fundamentalmente debido a que el ciclo de desajuste es acompañado de un fuerte incremento en el PBI.

2.3 Las fases de ajuste y desajuste y el ciclo económico

Tal como fuera planteado en el breve marco analítico de este trabajo, la fase del ciclo económico incide en la probabilidad de conseguir mejores o peores resultados fiscales. Sin embargo, y a partir de las definiciones de fase de ajuste y de desajuste fiscal utilizadas en este artículo, es interesante analizar si existe algún patrón entre la ocurrencia de estas fases y el ciclo económico. Este tipo de análisis es importante, ya que, por ejem-

GRÁFICO 2.3

Fases de Ajuste-Desajuste y Ciclo Económico



Fuente: Elaborado en base a datos de CGN "Estados Generales de la Administración Pública"; CGN "Presupuesto General de Gastos del Estado"; CGN "Balance de Ejecución Presupuestal"; Berchesi N. (1949); DGE "Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay"; INE; Bertino M., Tajam. H. (1999); BCU.



plo, si se encontrara que las fases de ajuste tendieran a coincidir con etapas expansivas del ciclo y las etapas de desajuste con etapas recesivas, entonces la ocurrencia de etapas de ajuste y desajuste sería evidencia de una política fiscal anticíclica. En el Gráfico 2.3 se describen el componente cíclico del PBI para Uruguay en el período, junto a las fases de ajuste y desajuste fiscal.

Como se observa, no necesariamente los períodos de ajuste (o desajuste) fiscal han coincidido con un momento particular del ciclo económico. Así, parece interesante destacar los dos tipos de comportamiento en la relación ajuste/desajuste que se realizan durante las fases recesivas del ciclo: mientras que la Primera Guerra Mundial fue acompañada por una marcada fase de ajuste, durante la crisis de comienzos de los treinta, la fuerte recesión en la economía fue seguida por una fase de desajuste. En el mismo sentido, durante el tercer régimen los determinantes de los ciclos de ajuste no provinieron tanto del lado de desequilibrios macroeconómicos, sino de problemas a nivel de la gestión fiscal y las necesidades de financiamiento, por lo cual pueden observarse períodos recesivos acompañados tanto de fases de desajuste como de fases de ajuste.

Esto parece indicar que las necesidades de financia-

miento del Gobierno Central han dependido en menor medida de las fluctuaciones cíclicas del nivel de actividad que de las restricciones propias de las fuentes de recursos disponibles para sustentar el gasto. La política de expansión del gasto parece tender a generar desajustes, porque crece para compensar demandas pospuestas en períodos previos, sin ser acompañada por un incremento recíproco de la recaudación que permita sostener los resultados. El ajuste llega cuando debe resolverse el desequilibrio provocado, ya que se ha limitado el acceso a las fuentes que hacían posible el financiamiento del déficit, que tal como se señaló fueron mayoritariamente externas. Así, la prociclicidad en tiempos de bonanza, no necesariamente es compensada por ajustes de la misma magnitud en tiempos de escasez, si existe la posibilidad de acudir al endeudamiento público -tal la situación de la década del noventa, por ejemplo-.

2.4 Las fases de ajuste-desajuste y el gasto social

Antes de finalizar este apartado, es posible analizar para cada una de las fases detectadas si los componentes del gasto mencionados en este trabajo -educación, salud, salarios- o bien contribuyeron al ajuste o bien se “beneficiaron” en los períodos de mayor desequi-

CUADRO 2.3**Clasificación del gasto social según carácter pro-ajuste o pro-desajuste**

FASES DE AJUSTE	GASTO EN EDUCACIÓN	GASTO EN SALUD	GASTO EN SALARIOS
Primer Régimen Fiscal			
1er Ciclo de Ajuste (1910-1911)	Prodesajuste	Prodesajuste	Prodesajuste
2do Ciclo de Ajuste (1915-1918)	Proajuste	Proajuste	Proajuste
3er Ciclo de Ajuste (1922-1924)	Proajuste	Prodesajuste	Proajuste
4to Ciclo de Ajuste (1926-1927)	Proajuste	Prodesajuste	Proajuste
Segundo Régimen Fiscal			
5to Ciclo de Ajuste (1946-1947)	Proajuste	Proajuste	Proajuste
6to Ciclo de Ajuste (1950-1951)	Proajuste	Prodesajuste	Proajuste
7mo Ciclo de Ajuste (1955-1959)	Proajuste	Proajuste	Proajuste
8vo Ciclo de Ajuste (1963-1964)	Proajuste	Proajuste	Proajuste
Tercer Régimen Fiscal			
9no Ciclo de Ajuste (1972-1973)	Proajuste	Proajuste	Prodesajuste
10mo Ciclo de Ajuste (1976-1977)	Prodesajuste	Prodesajuste	Proajuste
11vo Ciclo de Ajuste (1985-1986)	Prodesajuste	Prodesajuste	Proajuste
12vo Ciclo de Ajuste (1990-1991)	Proajuste	Prodesajuste	Prodesajuste
13vo Ciclo de Ajuste (1996-1998)	Prodesajuste	Prodesajuste	Prodesajuste
Los años 2000			
14vo Ciclo de Ajuste (2001-2006)	Prodesajuste	Proajuste	Proajuste
FASES DE DESAJUSTE			
Primer Régimen Fiscal			
1er Ciclo de Desajuste (1912-1914)	Prodesajuste	Prodesajuste	Prodesajuste
2do Ciclo de Desajuste (1919-1921)	Prodesajuste	Prodesajuste	Prodesajuste
3er Ciclo de Desajuste (1930-1933)	Prodesajuste	Proajuste	Prodesajuste
Segundo Régimen Fiscal			
4to Ciclo de Desajuste (1937-1939)	Proajuste	Proajuste	Proajuste
5to Ciclo de Desajuste (1952-1954)	Proajuste	Prodesajuste	Proajuste
6to Ciclo de Desajuste (1960-1962)	Prodesajuste	Prodesajuste	Prodesajuste
Tercer Régimen Fiscal			
7mo Ciclo de Desajuste (1974-1975)	Proajuste	Proajuste	Proajuste
8vo Ciclo de Desajuste (1980-1982)	Prodesajuste	Prodesajuste	Prodesajuste
9no Ciclo de Desajuste (1987-1989)	Proajuste	Prodesajuste	Proajuste
10mo Ciclo de Desajuste (1992-1995)	Proajuste	Prodesajuste	Proajuste
11vo Ciclo de Desajuste (1999-2000)	Proajuste	Prodesajuste	Prodesajuste
Los años 2000			
12vo Ciclo de Desajuste (2007-2008)	Prodesajuste	Prodesajuste	Proajuste

Fuente: Elaborado en base a datos de CGN "Estados Generales de la Administración Pública"; CGN "Presupuesto General de Gastos del Estado"; CGN "Balance de Ejecución Presupuestal"; Berchesi N. (1949); DGE "Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay"; INE; Bertino M., Tajam. H. (1999); BCU.

librio, aumentando o disminuyendo su participación en la riqueza anual generada. De esta forma y nuevamente siguiendo a Cominetti (1994), cada una de estas partidas puede ser clasificada como *pro-ajuste*, si durante las fases de ajuste fiscal, actúa para reducir los desequilibrios o como *pro-desajuste* si dificulta esa reducción. Por su parte, si durante las fases de desajuste fiscal, agravan el desequilibrio, su desempeño es *pro-desajuste* y si evitan mayores desequilibrios, *pro-ajuste*.

El Cuadro 2.3 contiene la información sobre estas características, considerando los tres regímenes fiscales. Esta evidencia permite observar, para cada uno de los períodos de ajuste y desajuste fiscal, cuál fue la variación del gasto considerado “social”, medido como proporción del producto².

Considerando todo el período, en los catorce episodios en los cuales se detectó una fase de ajuste fiscal, el gasto público en educación y el gasto en salarios del Gobierno Central actuaron en nueve casos de forma *pro-ajuste*, o sea que tras el ajuste terminaron perdiendo recursos medidos como porcentaje del PBI. En el caso del gasto en salud, solo en seis de los catorce episodios se verificó esta situación. Así, respecto al gasto en educación y el monto de salarios públicos, en más de la mitad de los casos actuaron de forma *pro-ajuste*, o sea ayudando a ajustar las cuentas públicas.

Este comportamiento podría tener su contrapartida en el hecho de que durante las fases de desajuste, los gastos sociales podrían haber actuado como motores del mismo. Sin embargo, solo los gastos en salud han actuado en la mayor parte de los episodios de desajuste en forma de incentivar el mismo mientras que los gastos en educación y salarios públicos en la mayoría de las fases de desajuste han actuado de forma *pro-ajuste*, o sea reduciendo su participación en el producto. Así, considerando todo el período, puede afirmarse que dejando de lado el gasto en salud, las otras partidas consideradas parecen haber tenido mayormente un comportamiento de *pro-ajuste* en los momentos de ajuste pero sin incrementar su participación en el producto en otros momentos de deterioro persistente de los resultados fiscales.

Durante el primer régimen, los gastos “sociales” fueron *pro-ajuste* en las fases de ajuste y *pro-desajuste* en las fases de desajuste. En línea con las características referidas anteriormente, el comportamiento del gasto en salud fue un poco diferente y actuó para reducir desequilibrios en el ajuste, pero contribuyó al

desequilibrio general en el desajuste. En esta etapa de disciplina fiscal, no hubo una prioridad política por destinar una cantidad de riqueza determinada a este tipo de gasto o evitar su deterioro en los momentos en que existió la necesidad de ajustar.

En cambio, durante el segundo régimen, si bien los gastos “sociales” fueron *pro-ajuste* en las fases de ajuste, se encuentran algunas particularidades en los momentos de desajuste. Hasta mediados de la década del cincuenta -fase de crecimiento económico- la educación y los salarios fueron *pro-ajuste*, lo que implicó que tendieron a amortiguar desequilibrios, perdiendo peso como proporción del producto. Es decir, durante esta etapa de fuerte expansión del gasto y de la economía, no fueron estos componentes del gasto social los que se privilegiaron, especialmente, en su relación con la riqueza. Recién en los primeros años sesenta, pasaron a ser *pro-desajuste*: es decir, acompañaron el desequilibrio general de las finanzas, aunque fueron ajustados una vez llegada la necesidad de volver a equilibrar.

El tercer régimen muestra un comportamiento menos homogéneo que en etapas anteriores. Durante las fases de ajuste, los gastos en educación y salarios dificultaron la reducción de los desequilibrios en la mitad de las subetapas y actuaron como amortiguador en la otra, aunque en períodos diferentes. En casos en que fue necesario contener el gasto para ajustarlo a la disponibilidad de financiamiento, la educación fue más afectada al principio de los setenta y de los noventa, en tanto los salarios lo fueron en la dictadura y en la transición a la democracia. El gasto en salud, en cambio, no se ajustó para lograr la estabilización. En esto, puede influir la consideración de los datos contemplando los recursos provenientes de los seguros de salud a partir de los años setenta, que otorgan una estabilidad mayor a lo destinado a este rubro. En síntesis, no hubo una estrategia declarada de protección a los gastos sociales, aunque tampoco puede afirmarse lo contrario. En cambio, en las fases de desajuste, el gasto en educación y salarios no fue el motor de mayores desequilibrios mientras que el gasto en salud verificó el comportamiento opuesto.

La fase de ajuste fiscal de los dos mil implicó un comportamiento *pro-ajuste* del gasto en salud y del gasto en salarios, pero no así del gasto en educación, debido a los rubros comprometidos para la reforma educativa que se encontraba en marcha. Posteriormente, los gastos en salud y educación son marcadamente *pro-*

desajuste, de acuerdo a la orientación del gasto ya referida, mientras que el gasto en salarios es *pro-ajuste*, perdiendo participación en el PBI.

3. LAS FASES DE AJUSTE Y DESAJUSTE Y SUS SESGOS DISTRIBUTIVOS: CUATRO EPISODIOS DE DESEMPEÑO

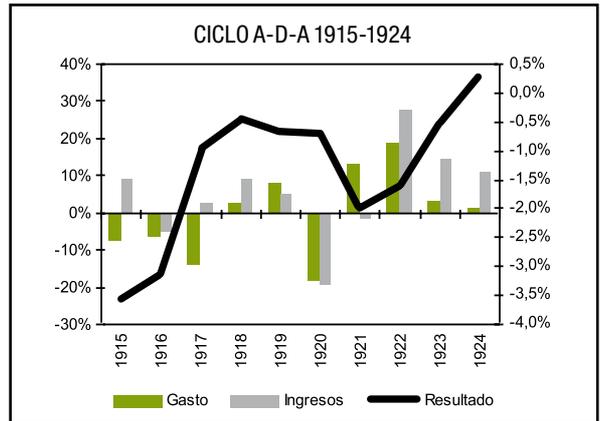
A los efectos de aproximarse a la lógica de generación y resolución de los ajustes fiscales y su sesgo distributivo, en este apartado se discuten cuatro ciclos que incluyen fases de ajuste, desajuste y, nuevamente, ajuste fiscal. Cada uno de estos ciclos permite analizar con detenimiento cuál ha sido el comportamiento de las partidas de gasto, ingresos y resultado fiscal, así como también la situación de las fuentes de financiamiento en cada ciclo. En base a esta información, se discute el “sesgo distributivo” asociado a los ajustes, aproximado a partir del comportamiento de las partidas del gasto social y de la estructura tributaria.

Los ciclos elegidos que tuvieron lugar en el siglo XX pertenecen a diferentes regímenes fiscales y refieren a períodos donde se evidencian restricciones y/o cambios en la gestión fiscal típicos de cada uno de ellos. Los cambios en la estructura tributaria, en la composición del gasto público y la gestión fiscal podrían dar lugar a un nuevo régimen fiscal a inicios del siglo, pero aún no se ha recogido suficiente evidencia al respecto. Para indagar estas cuestiones se toma el ciclo de los años dos mil, que es un ciclo incompleto ya que incluye una fase de ajuste y una fase de desajuste que llega hasta el final del período de estudio.

Para el primer régimen fiscal se considera la secuencia ajuste-desajuste-ajuste de 1915-1924, que tuvo lugar en el contexto del fuerte shock negativo sobre las finanzas públicas y el nivel de actividad derivado de la Primera Guerra Mundial y la acelerada recuperación que sucedió al cierre del conflicto bélico. En el segundo régimen, se examina el ciclo entre 1955-1964. En éste, concluyó la fase de expansión que vivió la economía uruguaya en la década siguiente a la Segunda Guerra Mundial y comenzó y se consolidó un proceso de estancamiento económico e inflación. El tercer episodio se ubica entre los años 1990 y 1998, en el marco de la recuperación del crecimiento económico, tras la “crisis de la deuda” de la década del ochenta y de la profundización del modelo económico aperturista y liberal, instalado en los setenta. Por último, el episodio de los dos mil, incluye en su interior períodos tan dispares como la crisis económica

GRÁFICO 3.1

Variaciones del gasto, ingresos y resultado fiscal con relación al PBI



Fuente: Elaborado en base a datos de CGN "Estados Generales de la Administración Pública"; CGN "Presupuesto General de Gastos del Estado"; CGN "Balance de Ejecución Presupuestal"; Berchesi N. (1949); DGE "Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay"; INE; Bertino M., Tajam. H. (1999); BCU.

de 2002 y la fuerte recuperación de la economía en los años posteriores.

3.1 Primer ciclo ajuste-desajuste-ajuste: 1915-1924

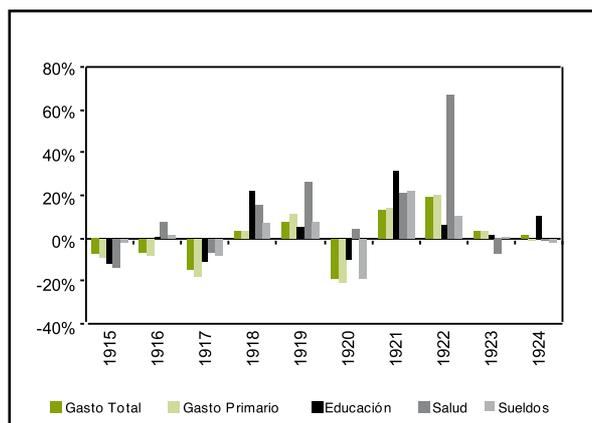
El impacto de la Primera Guerra Mundial -PGM- (1914-1919), unido a la crisis financiera sufrida por el Banco de la República Oriental del Uruguay (1913), que obligó a que éste suspendiera la concesión de créditos, habían deteriorado fuertemente la situación fiscal del gobierno, conduciendo a un importante desequilibrio.

La fuerte caída en la recaudación fue acompañada por la dificultad de acceder a los mercados de capitales, fruto de la PGM. La colocación de deuda en los mercados tradicionales de Uruguay, especialmente el europeo, se hallaba fuertemente restringida, lo que provocó la necesidad de recurrir a nuevos mercados de valores, como el neoyorquino (1915) y fundamentalmente el mercado interno, que implicó tasas de interés mayores y plazos más cortos.

La fase de ajuste comenzó a realizarse hacia 1915 y se procesó a través de la reducción del gasto, que se extendió por tres años consecutivos. Los ingresos fiscales, también golpeados, tendieron a recuperarse más rápidamente vía la reaplicación del impuesto a los sueldos altos del funcionariado estatal y los resultados fiscales comenzaron a mejorar. Como corolario,

GRÁFICO 3.2

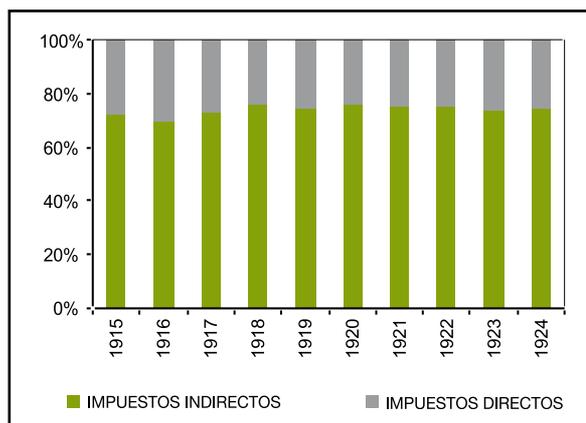
Variaciones de componentes del gasto total y social



Fuente: Elaborado en base a datos de CGN "Estados Generales de la Administración Pública"; CGN "Presupuesto General de Gastos del Estado"; CGN "Balance de Ejecución Presupuestal"; Berchesi N. (1949); DGE "Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay"; INE; Bertino M., Tajam. H. (1999); BCU.

GRÁFICO 3.3

Composición de la estructura impositiva



Fuente: Elaborado en base a datos de CGN "Estados Generales de la Administración Pública"; CGN "Presupuesto General de Gastos del Estado"; CGN "Balance de Ejecución Presupuestal"; Berchesi N. (1949); DGE "Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay"; INE; Bertino M., Tajam. H. (1999); BCU.

el resultado fiscal mejoró 4,5 puntos porcentuales (Gráfico 3.1).

Como muestra el Gráfico anterior, entre 1919 y 1921 se produjo un nuevo desajuste, protagonizado por una restricción de ingresos, que esta vez no se vio acompañada por una contracción similar del gasto. De hecho, tras la guerra, y una vez que la situación de los mercados internacionales se recompuso, el gobierno intentó cambiar el endeudamiento interno por nuevos préstamos internacionales en condiciones más favorables, relajando de cierta forma el gasto público.

Esta vez, la resolución del desequilibrio se concretó por una sensible recuperación del nivel de ingresos en consonancia con la mayor actividad económica, sin que el gasto mostrara una expansión similar, aun en un contexto de mejora en el acceso a las fuentes de financiamiento. El incremento de los ingresos -casi 50% durante 1923-1929- se debió fundamentalmente al crecimiento de la economía y del comercio exterior.

En el Gráfico 3.2 se compara el movimiento del gasto público con el del gasto primario, en educación, salud y salarios.

La contracción del gasto en el primer ajuste, afectó a partidas no vinculadas a los compromisos financieros del Estado y se concentró en educación y salud; considerablemente menos en los salarios. La decisión no sólo no privilegió el mantenimiento de la prioridad de los recursos asignados a estas dos funciones sociales,

sino que apuntó a utilizarlos como instrumento para la estabilización.

La recuperación siguiente -en el ciclo de desajuste- amplió el gasto primario, con una incidencia importante de educación, salud y remuneraciones. Finalmente, el ajuste de principios de la década del veinte, basado en una expansión de los ingresos, permitió, en principio, un fuerte aumento del gasto en salud y un poco menor en el resto, que tendió a diluirse hacia 1923-1924.

El análisis del lado de la composición de los impuestos muestra que la participación de los directos e indirectos no sufrió alteraciones en las fases de ajuste y desajuste observadas (Gráfico 3.3).

Sin embargo, en los años 1915-1916 el gobierno de J. Batlle y Ordóñez intentó realizar una reforma tributaria centrada en una mayor imposición a la propiedad de la tierra, utilizando la contribución inmobiliaria y el "impuesto al ausentismo" (1916). De acuerdo a lo planteado por la historiografía, la concepción del batllismo se basaba en el "georgismo" por el que se fundamentaba que la propiedad de la tierra era fruto de un consenso social y que, por lo tanto, quien fuera su propietario debería retribuir a la sociedad mediante el pago de un impuesto progresivo. En el marco de estas concepciones, el batllismo era contrario a la imposición a la renta, por entender que grava el trabajo, mientras que era defensor de los impuestos

a la riqueza, fundamentalmente a su tenencia y a su transmisión (herencias). Así, esta reforma, además de incrementar los ingresos fiscales, buscaba cambiar la composición de los mismos incrementando la participación de los impuestos directos, fundamentalmente sobre la propiedad de la tierra (García, 2006).

Existe una discusión sobre si el impulso a la reforma se encontró más ligado a una profundización del carácter reformista del batllismo o si por el otro lado fue efecto de una crisis fiscal. En Azar *et al* (2009) se plantea que la llamada “*avalancha impositiva*” (1911-1916) del primer batllismo formó parte del proceso de ajuste e incremento de la tributación sobre la propiedad de tierra, que venía procesándose desde fines del siglo XIX. La novedad del batllismo fue brindar un sustento teórico (“*georgismo*”) a esta tendencia y profundizarla, con infructuosos resultados, ya que no se pasó más allá de una propuesta.

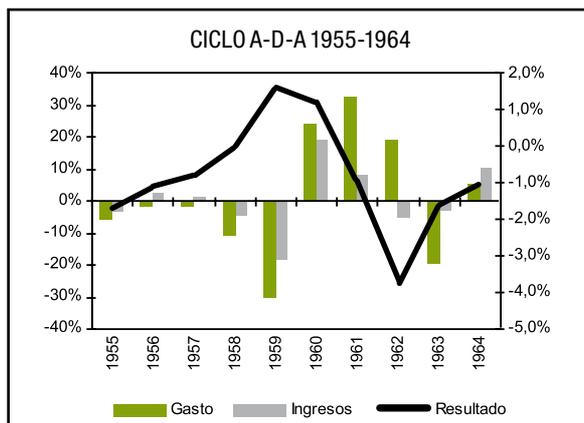
En términos del *sesgo distributivo* de los ciclos de ajuste del período, puede afirmarse que en un marco de prudencia en el manejo fiscal, característico de principios de siglo, si bien los gastos sociales encontraron espacio para ampliarse, no fueron objeto particular de “protección” o parte de una estrategia fiscal deliberada de preservación frente a las vicisitudes en la gestión financiera. En este sentido, los recursos destinados al área social se ampliaron cuando hubo margen y se restringieron en caso contrario. Por su parte, si bien los intentos de reforma tributaria situaron la atención en la baja participación de los impuestos directos y en la necesidad de incrementar su contribución a las arcas del Estado, los fracasos del impulso reformista determinaron que las brechas de financiamiento terminaran saldándose mediante mayor imposición a los salarios -no a la riqueza- o por un aumento del nivel de ingresos por mayor actividad económica y no a través de ajustes que alteraran la estructura de ingresos fiscales. Así, en base a lo anterior, es posible afirmar que las fases de ajuste fiscal habrían presentado, un *sesgo distributivo* no positivo.

3.2 Segundo ciclo ajuste-desajuste-ajuste: 1955-1964

Mientras que en los años cuarenta, el gasto y los recursos presentaron tasas de incremento significativas, el crecimiento de ingresos y egresos fiscales se estancó durante la primera mitad de los años cincuenta. En ambas décadas, los resultados fiscales fueron permanentemente deficitarios. A excepción de los dos

GRÁFICO 3.4

Variaciones del gasto, ingresos y resultado fiscal con relación al PBI



Fuente: Elaborado en base a datos de CGN "Estados Generales de la Administración Pública"; CGN "Presupuesto General de Gastos del Estado"; CGN "Balance de Ejecución Presupuestal"; Berchesi N. (1949); DGE "Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay"; INE; Bertino M., Tajam. H. (1999); BCU.

primeros años de la aplicación de la Reforma Cambiaria (1959), medida emblemática de la nueva administración de gobierno protagonizada por primera vez en un siglo por el Partido Nacional, la década de los sesenta también se caracterizó por la misma tendencia.

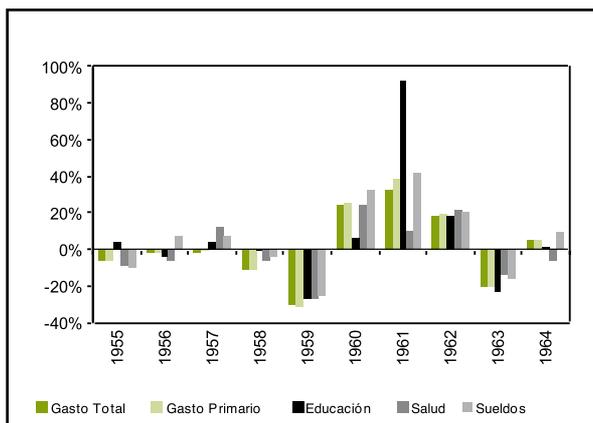
Como muestra el Gráfico 3.4, el proceso de ajuste de la segunda mitad de los cincuenta, comenzó con una fuerte retracción del gasto y un leve aumento de los ingresos. La tendencia se profundizó en 1958-1959, cuando la disminución del gasto superó ampliamente la marcada contracción de los ingresos. El saldo fue positivo en el bienio 1959-1960, pero posteriormente comienza una nueva etapa en la que la contundente expansión del gasto terminó dando por tierra con el equilibrio alcanzando.

Tras 1959, la “Reforma Cambiaria” permitió aumentar, temporalmente, la recaudación por concepto de comercio exterior y proveer recursos para financiarlo. Luego se sucedió un nuevo desequilibrio, en los primeros años sesenta, y la recuperación del resultado fiscal se realizó a costa de un duro recorte del gasto.

En la necesidad de ajuste de la segunda mitad de los cincuenta incidieron tanto el comportamiento estructuralmente deficitario del sector público durante el segundo régimen fiscal, como la imposibilidad de acceder a fuentes de financiamiento. Durante este período, la colocación de deuda al mercado interno era la única fuente apelable, ya que las posibilidades de

GRÁFICO 3.5

Variaciones de componentes del gasto total y social



Fuente: Elaborado en base a datos de CGN "Estados Generales de la Administración Pública"; CGN "Presupuesto General de Gastos del Estado"; CGN "Balance de Ejecución Presupuestal"; Berchesi N. (1949); DGE "Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay"; INE; Bertino M., Tajam. H. (1999); BCU.

colocar deuda pública externa se habían extinguido desde los años treinta. Adicionalmente, el gobierno colorado de la época no pudo acceder a fondos de los organismos internacionales como se realizará a partir del sesenta, particularmente del Fondo Monetario Internacional, debido a su negativa de eliminar el sistema de tipos de cambios múltiples.

No obstante, también las colocaciones voluntarias de deuda interna se fueron extinguiendo, debido a la

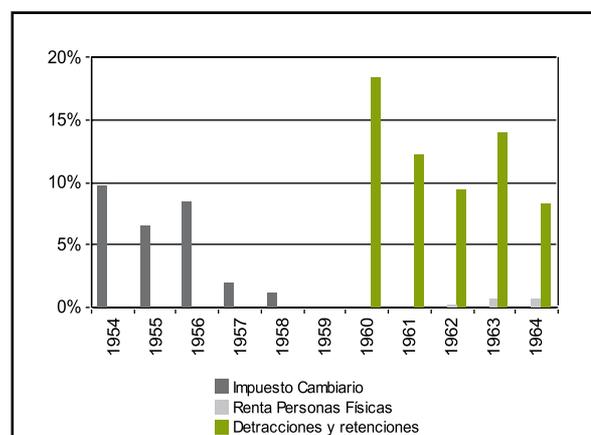
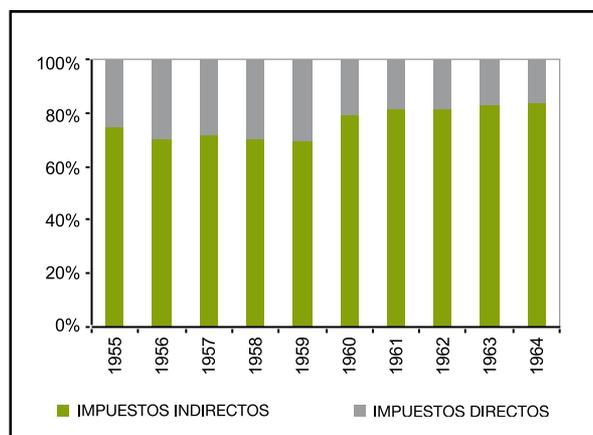
existencia de tasas reales de interés negativas, derivadas de la fijación legal de un tope para estas tasas en el marco del inicio de un proceso inflacionario. Así, las posibilidades de obtener fuentes de financiamiento quedaron ligadas al "empapelamiento" forzoso de los organismos públicos de seguridad social, por el cual éstos compraron títulos de deuda pública a tasas reales negativas. La compra de deuda pública de estos organismos, más allá de su desfinanciamiento futuro, encontró un límite a finales de los cincuenta, cuando dejaron de ser superavitarios y pasaron a requerir la asistencia del Gobierno Central.

En el año 1963, con el ascenso del segundo gobierno del Partido Nacional en el siglo y ya en un contexto de negociación y financiamiento con los organismos financieros internacionales -en especial las Cartas de Intención con el Fondo Monetario Internacional-, la fase de ajuste fue realizada por una significativa caída del gasto en un momento de aumento de la recaudación.

En este marco, la dinámica del gasto social por componentes presentó una tendencia levemente diferente a la del régimen fiscal anterior. Si bien los ajustes impactaron en las partidas de educación, salud y remuneraciones, la pérdida de peso en el gasto total no pareció ser del todo significativa. De hecho, aun en el ajuste de 1959, en el que se procesó una muy fuerte retracción del gasto primario, los componentes "sociales" tendieron a contraerse en menor medida. Por otro lado, en el período de expansión de los sesenta, el gasto en remuneraciones tuvo un importante cre-

GRÁFICO 3.6

Composición de la estructura impositiva y participación de algunos impuestos en el total de la recaudación



Fuente: Elaborado en base a datos de CGN "Estados Generales de la Administración Pública"; CGN "Presupuesto General de Gastos del Estado"; CGN "Balance de Ejecución Presupuestal"; Berchesi N. (1949); DGE "Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay"; INE; Bertino M., Tajam. H. (1999); BCU.

cimiento; educación y salud también reaccionaron al alza entre 1960 y 1962. Finalmente, el ajuste con que se cierra este período supuso una contracción especialmente fuerte de los recursos volcados a educación y a remuneraciones, que no pareció revertirse en 1964 (Gráfico 3.5).

En cuanto a la estructura impositiva, la caída de la recaudación de la segunda mitad de los cincuenta fue acompañada por una contracción de lo vertido por el “impuesto cambiario”. Éste era un impuesto que surgió en 1937 del *spread* entre el valor de compra y de venta por parte del Estado de la moneda extranjera en el marco del sistema de tipos de cambios múltiples (García, 2004). Clasificado como impuesto indirecto, antes de este período, era el de mayor recaudación, aun por encima del impuesto a las ventas. Tras el ascenso del Partido Nacional en 1959, y en el marco de una iniciativa por dejar el dirigismo estatal y pasar a una política económica más liberalizadora, se deroga el impuesto cambiario, sancionándose nuevos impuestos al comercio exterior como las detracciones y los recargos (García, 2006).

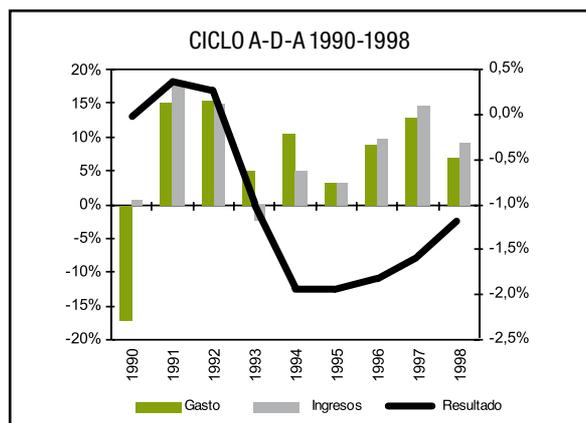
La disminución de la recaudación del impuesto cambiario fue una de las principales causas de la pérdida de participación de los impuestos indirectos durante el período y de su contracara, el aumento de la participación de los impuestos directos (Gráfico 3.6).

Tal como se plantea en Azar *et al* (2009), a su asunción en 1959, el Partido Nacional promovió una reforma tributaria que incluía la propuesta de implantación de un “impuesto personal a la renta”, que había sido su bandera política desde la década del veinte. La reforma buscó establecer esta figura tributaria como principal fuente de ingresos del Estado, gravando a los sectores medio y alto de la sociedad, para operar una distribución del ingreso. La tributación a la renta se configuraba con “el *‘impuesto a la renta personal’, complementado con otros impuestos menores a la renta que atendían la imposición a situaciones particulares: impuesto a la renta de sociedades de capital, impuesto a las actividades financieras e impuesto a las super rentas. Y, finalmente, el impuesto a las rentas de industria y comercio, que derogaba el impuesto de patentes de giro, figura impositiva arcaica que regía desde mediados del siglo XIX*” (Azar *et al*, 2009, 119).

Sin embargo, la recaudación obtenida por este nuevo impuesto fue muy baja y no llegó a representar el 1% del total de ingresos fiscales, aun en el año 1964 (Gráfico 3.6). Así, lejos de incrementarse la participación de

GRÁFICO 3.7

Variaciones del gasto, ingresos y resultado fiscal con relación al PBI



Fuente: Elaborado en base a datos de CGN "Estados Generales de la Administración Pública"; CGN "Presupuesto General de Gastos del Estado"; CGN "Balance de Ejecución Presupuestal"; Berchesi N. (1949); DGE "Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay"; INE; Bertino M., Tajam. H. (1999); BCU.

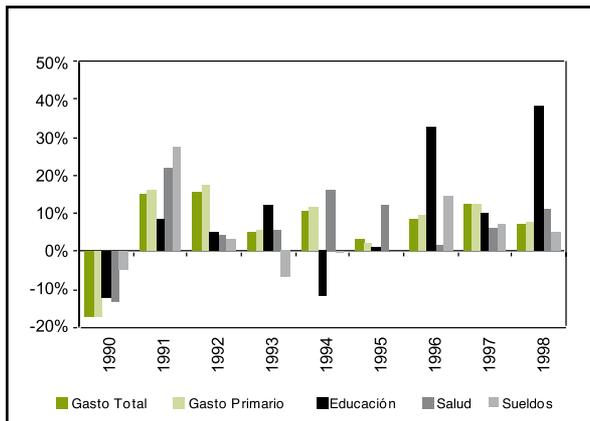
los impuestos directos en el total, la fase de desajuste y la nueva fase de ajuste de mediados de los sesenta implicaron un incremento en la participación de los impuestos indirectos, fundamentalmente por imposición de detracciones y recargos al comercio exterior en el año 1960.

El segundo régimen fiscal se enmarca en una orientación de política económica más general que se caracterizó por apostar a la promoción industrial, el proteccionismo comercial y la redistribución del ingreso, de modo de fortalecer el mercado interno. Éstas fueron las decisiones a las que se supeditó el logro de equilibrios en las cuentas públicas. En este escenario, desde el punto de vista de los *sesgos distributivos* de los ajustes por el lado del gasto, la “protección” del componente “social” parecería haberse dado con mayor énfasis en los años cincuenta -más típicos de la estrategia de “industrialización dirigida por el Estado”- que en los primeros años sesenta. Por su parte, la estructura tributaria nuevamente fue objeto de modificaciones, cuyo impacto neto fue sumamente débil. El escaso alcance y recaudación del impuesto a la renta de las personas físicas y el incremento de la participación de los impuestos al comercio exterior, determinaron que la composición de la base impositiva no experimentara cambios en términos de participación de los distintos tipos de impuesto.

En esta etapa, los *sesgos distributivos*, sin llegar a

GRÁFICO 3.8

Variaciones de componentes del gasto total y social

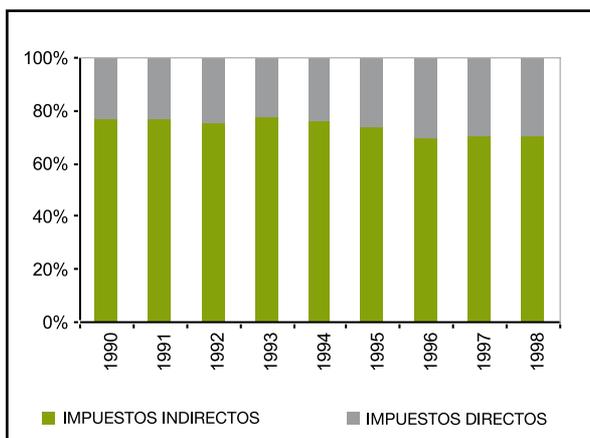


Fuente: Elaborado en base a datos de CGN "Estados Generales de la Administración Pública"; CGN "Presupuesto General de Gastos del Estado"; CGN "Balance de Ejecución Presupuestal"; Berchesi N. (1949); DGE "Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay"; INE; Bertino M., Tajam. H. (1999); BCU.

ser positivos, presentaron características diferentes a los del caso anterior. Los impactos sobre los gastos sociales fueron amortiguados y se implementaron efectivamente cambios hacia una mayor ponderación de la tributación directa. Sin embargo, las decisiones de política no fueron lo suficientemente contundentes para que, en los hechos, se pudieran identificar sesgos favorables a la distribución en los ajustes fiscales de este período.

GRÁFICO 3.9

Composición de la estructura impositiva y participación de algunos impuestos en el total de la recaudación



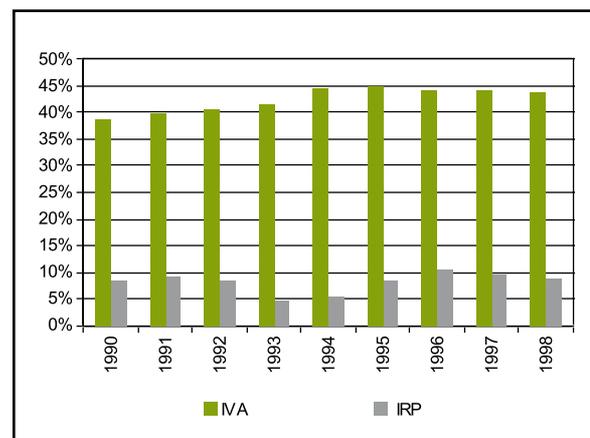
3.3 Tercer Ciclo ajuste-desajuste-ajuste: 1990-1998

En el tercer régimen fiscal del siglo XX, pese a los esfuerzos dirigidos a reducir el peso del Estado en la economía, tanto la presión tributaria como la relación gasto público/producto fueron crecientes. La gestión fiscal se caracterizó por procurar la sostenibilidad, haciendo hincapié en el equilibrio fiscal, objetivo que pudo alcanzarse sólo en términos de los resultados corrientes y primarios.

Los últimos resultados fiscales positivos del siglo se verificaron en 1991 y 1992, como consecuencia de un fuerte ajuste de gastos con que se abrió la década, basado en un incremento de la recaudación asociado a un aumento de las tasas del Impuesto al Valor Agregado (IVA), la reinstalación del Impuesto a las Retenciones Personales (IRP) y la dinámica de la propia actividad económica, en el marco de los lineamientos del Plan de Estabilización implementado desde 1990 (Gráfico 3.7).

Tras 1990, comenzó una etapa de "desajuste" con un aumento permanente del gasto, en lo que incidió fuertemente el crecimiento de la asistencia financiera del Gobierno Central a los organismos de seguridad social, asociados a la reforma constitucional de 1989. Dicha reforma asoció el ajuste de los pagos de pasividades a la evolución pasada del índice medio de salarios (IMS), determinando una fuerte demanda de financiación.

La caída de los ingresos fiscales, efecto de la rece-



Fuente: Elaborado en base a datos de CGN "Estados Generales de la Administración Pública"; CGN "Presupuesto General de Gastos del Estado"; CGN "Balance de Ejecución Presupuestal"; Berchesi N. (1949); DGE "Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay"; INE; Bertino M., Tajam. H. (1999); BCU.

sión económica de 1994, unida al mantenimiento de variaciones positivas en los egresos, condujo a la necesidad de un nuevo ajuste en 1995. Desde entonces al final, el retorno al equilibrio se procesó vía incrementos del ingreso fiscal acompañados de aumentos del gasto relativamente menores (Gráfico 3.7).

El acceso a las fuentes de financiamiento fue relativamente fácil en el período, y más aún en comparación con los años de la “crisis de la deuda” en los años ochenta. Luego de las negociaciones del Plan Brady sobre finales de los ochenta y principios de los noventa, el peso de la deuda en el producto fue descendiendo y los nuevos déficit fiscales fueron financiados en base a la liquidez del mercado internacional de capitales. El financiamiento con inflación fue prácticamente descartado debido al escaso grado de monetización de la economía, que ya se encontraba dolarizada debido al proceso inflacionario anterior, y a los efectos del propio plan de estabilización, que lentamente fue exitoso en su objetivo. La descomposición de la dinámica del gasto en este período, se presenta en el Gráfico 3.8. El ajuste de inicios de la década afectó al gasto total y primario e impactó en la salud y la educación; lo hizo relativamente menos en términos de remuneraciones. Debe subrayarse que las remuneraciones y el gasto en educación ya venían experimentando caídas en términos reales desde 1988.

En el crecimiento del gasto que se procesó entre 1991-1992, todas las partidas -salvo educación- se ampliaron considerablemente. En los años siguientes, el aumento del gasto no fue especialmente liderado por componentes sociales. Hasta 1995, el único gasto que parecería haber mantenido una tendencia más constante a la ampliación fue el de salud. En el resto del período, la Reforma Educativa explicó la mayor ejecución de recursos en esa área y las remuneraciones sólo en 1996.

Como se aprecia en el gráfico, la evolución de las remuneraciones durante el ajuste desde mediados de la década no parecería colocarlas como instrumento relevante para la recuperación del equilibrio. No obstante, esta conclusión debe matizarse por dos motivos. En primer lugar, y tal como se verá más adelante, por las propias características de los aumentos tributarios que se realizaron y recayeron sobre el poder de compra de los trabajadores. En segundo término, porque como efecto de la reforma que ató la evolución de las jubilaciones al IMS, la evolución del salario público pasó a tener influencia en la determinación del gasto

del Gobierno Central en seguridad social, por lo que su manejo acumuló más demandas y presiones políticas de diversos grupos.

Por el lado de los impuestos, tanto el reajuste de principios como el de mediados de los noventa fueron acompañados por un incremento de la participación de los impuestos directos en el total de la recaudación. Este aumento en la recaudación por vía directa se debió fundamentalmente a la reimposición del Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) a partir del año 1990 (Gráfico 3.9).

De acuerdo a Azar *et al* (2009) “*el impuesto sobre los salarios representó un impuesto a los ingresos, pero no con la característica de un impuesto a la renta global de las personas físicas, en la medida en que gravaba a todo individuo en relación de dependencia y no tomaba en consideración su capacidad contributiva efectiva, al no admitir ningún tipo de exoneración ni deducción por cargas familiares, entre otras*” (Azar *et al*, 2009:111).

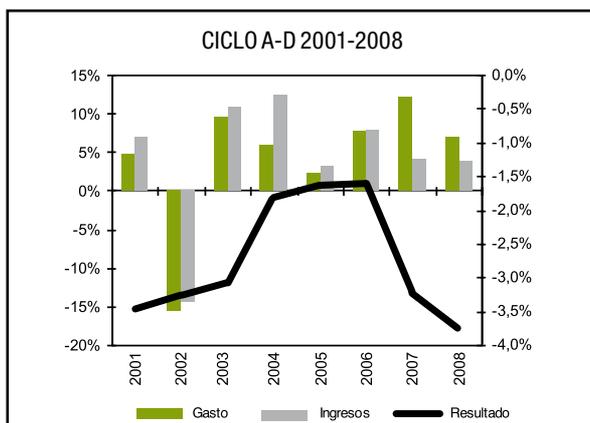
En Lagomarsino y Grau (2002) se estudian los impactos distributivos del IVA, el Imesi y el IRP. Respecto a los dos primeros, los autores encuentran que tienen efectos regresivos aunque esto es más claro en el caso del IVA. Respecto al IRP, encuentran que su impacto sobre la distribución del ingreso fue prácticamente neutro. Dado que el IRP solo gravó las rentas por salarios y jubilaciones, sus escasos resultados estarían “*relacionados con la menor participación de los salarios y jubilaciones en los deciles más altos y en el más bajo en relación a los intermedios y también la mayor participación del trabajo por cuenta propia y del trabajo precario -sin cobertura de la seguridad social y por ende no pago de IRP- en los deciles más bajos de la distribución respecto a los intermedios*” (Lagomarsino y Grau, 2002:39 y ss).

En cuanto al sesgo distributivo del ajuste, nuevamente durante este tercer régimen, no fue posible distinguir una tendencia clara y deliberada de protección de los componentes “sociales” del gasto. De hecho, éstos tuvieron una dinámica similar a la del resto de los egresos públicos. Por lo tanto, en el curso de algunas reformas como la de la educación, el gasto “social” generalmente ajustó en los ajustes fiscales y se expandió durante las etapas de desajuste, configurando un *sesgo distributivo* no positivo.

Para el caso de los impuestos, si bien por primera vez en la historia se redujo la predominancia absoluta de los componentes indirectos, el diseño del IRP, así

GRÁFICO 3.10

Variaciones del gasto, ingresos y resultado fiscal con relación al PBI



Fuente: Elaborado en base a datos de CGN "Estados Generales de la Administración Pública"; CGN "Presupuesto General de Gastos del Estado"; CGN "Balance de Ejecución Presupuestal"; Berchesi N. (1949); DGE "Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay"; INE; Bertino M., Tajam. H. (1999); BCU.

como el incremento de las tasas de IVA que acompañó la propuesta de ajuste, esterilizaron su potencialidad para incidir progresivamente en la distribución del ingreso. El financiamiento del sector público pudo diversificarse y obtenerse de fuentes directas, pero dado que el tributo continuó sin considerar integralmente la capacidad contributiva de los agentes para establecer su contribución, tampoco en esta etapa el sesgo distributivo del ajuste puede considerarse positivo.

3.4. Cuarto ciclo ajuste-desajuste: 2001-2008

Durante el período 2001-2008 se registraron una fase de ajuste y una de desajuste fiscal, empezando esta última en el año 2007. El comienzo de la fase de ajuste se verificó en el marco de la grave crisis que atravesó el país entre 1999 y 2002, cuando se registró una caída acumulada de la producción nacional del orden de 17%. A su vez, durante el año 2002 se procesó una significativa depreciación de la moneda nacional que implicó un aumento del peso de los intereses de la deuda externa. La propia deuda pública, principalmente nominada en moneda extranjera, presentó un fuerte incremento pasando de 41% del producto en 1998 a 110% en 2003, y con ello redujo las posibilidades de nuevo endeudamiento para financiar los déficit fiscales.

Por el lado de los impuestos, el aumento de la recaudación en 2001 se dio básicamente por la creación de nuevos impuestos, como el Cofis -Contribución al Fi-

nciamiento de la Seguridad Social- y el Imessa -Impuesto Específico a los Servicios de Salud-. El primero fue un impuesto a las ventas sobre bienes de consumo intermedio, que elevó el costo del consumo. El Imessa gravó con 5% a los servicios de salud, que hasta el momento estaban exonerados de IVA. Ya en el año 2002, la recaudación presentó una fuerte caída acompañando la muy pronunciada caída del producto de ese año. Tal como señala el Gráfico 3.10, este escenario implicó una fuerte necesidad de contracción del gasto que quedó plasmada en la Ley N° 17.556 de setiembre de 2002, de Rendición de Cuentas del Ejercicio 2001. En términos generales, esta ley implicaba un recorte de 8% en el gasto público en funcionamiento y un recorte del 28% en las inversiones. Como se verá más adelante, este recorte de gasto no se hizo de la misma forma en todas las partidas por lo cual implicó un cambio en su composición, en el año 2003 fue necesario destinar casi 20% del presupuesto nacional al pago de intereses de deuda.

Durante los años 2003 y 2004, la recuperación de la recaudación fue acompañada de un incremento más leve del gasto mejorando el resultado fiscal. Cabe destacar que en el año 2004 el fuerte incremento de la actividad fue el que provocó un aumento significativo de la recaudación. A su vez, esta mayor recaudación no fue acompañada por un incremento del gasto, sino por una reducción de la tasa de impuestos, particularmente respecto al IRP, que durante 2002 y 2003 gravaba más fuertemente a las franjas más elevadas de ingresos. En 2005 y 2006, en los primeros dos años del primer gobierno de la coalición de izquierda, se adoptó una postura fiscal restrictiva conteniendo gastos y postergando inversiones, para tratar de recuperar la sostenibilidad de las cuentas públicas. Así los gastos e ingresos crecieron a tasas similares, con un leve incremento mayor de la recaudación, lo que permitió seguir realizando la fase de ajuste.

A partir de 2007 se verificó una nueva etapa de desajuste, en el marco de una importante expansión del gasto público durante 2007 y 2008, en particular el destinado al área social. Por el lado de la recaudación, en 2007 entró en vigencia una reforma tributaria que realizó grandes cambios en cuanto a los impuestos. Entre otros cambios, y a los efectos de simplificar la estructura tributaria se eliminaron doce impuestos que implicaban el 20% de la recaudación total y se realizó una reducción de la tasa básica y mínima del IVA, la eliminación del Cofis y la baja en las tarifas por

la reducción de los aportes patronales de las Empresas Públicas. Sin embargo, el cambio principal fue la sustitución del IRP por el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF). El IRPF, a diferencia del IRP, grava tanto las rentas del trabajo como del capital y permite un conjunto de deducciones.

La entrada en vigencia del Nuevo Sistema Tributario supuso una pérdida de recaudación respecto a las posibilidades de recaudación asociadas al anterior sistema tributario (DGI, 2009). Sin embargo, y en este período, la expansión del gasto no se vio comprometida por el menor incremento de la recaudación debido al muy significativo incremento del PBI y de la elevada liquidez de los mercados internacionales hasta la explosión de la crisis financiera en 2008.

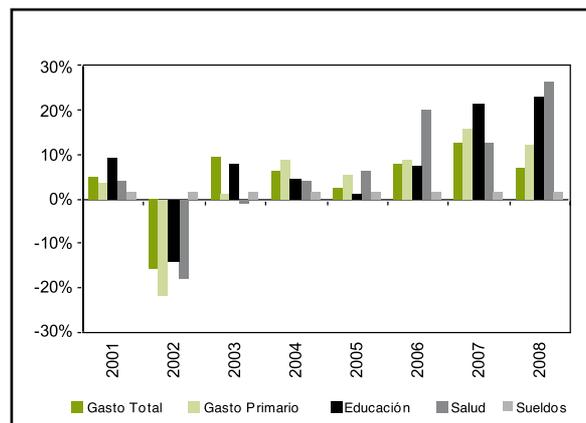
La descomposición de la dinámica del gasto para este último período, se presenta en el Gráfico 3.11. En general, durante los primeros años de la fase de ajuste, los gastos sociales actuaron ajustando, ya sea creciendo menos durante los años de incremento del gasto o ajustando significativamente en el año de contracción del gasto. Posteriormente, y si bien el gasto total comienza a crecer menos que el gasto primario -que no considera los intereses de deuda- durante los años 2004 y 2005 las partidas de gasto social presentan un lento incremento tras las contracciones anteriores.

A partir del año 2006, el aumento del gasto social comienza a ser significativamente mayor al del gasto total y el gasto primario. En el año 2006 se realiza un conjunto de inversiones en salud pública como forma de adecuar el sistema a la reforma de la salud a realizarse en el año 2007. Este año se creó el Fondo Nacional de Salud (Fonasa), cuya función es recibir los aportes de trabajadores activos y pasivos, de los empleadores y del Estado y pagar por la cobertura de salud de los trabajadores. En ese mismo año, la Ley N° 18.211 crea el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), el cual establece un único seguro de salud para todos los trabajadores formales del Uruguay, habilitando la opción de elegir cualquier institución pública o privada.

Con respecto a la educación, durante 2006 el incremento del gasto fue similar al del gasto total pero en los años siguientes dos significativos incrementos de los recursos generaron un aumento de aproximadamente 50% en esos dos años. Los aumentos de los recursos para la educación se verificaron tanto en primaria como en secundaria y la Universidad, y también en algunos proyectos que no dependen directamente

GRÁFICO 3.11

Variaciones de componentes del gasto total y social



Fuente: Elaborado en base a datos de CGN "Estados Generales de la Administración Pública"; CGN "Presupuesto General de Gastos del Estado"; CGN "Balance de Ejecución Presupuestal"; Berchesi N. (1949); DGE "Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay"; INE; Bertino M., Tajam. H. (1999); BCU.

del gobierno de estos niveles educativos como el Plan Ceibal, que consistió en brindar una *laptop* por cada escolar en todo el país.

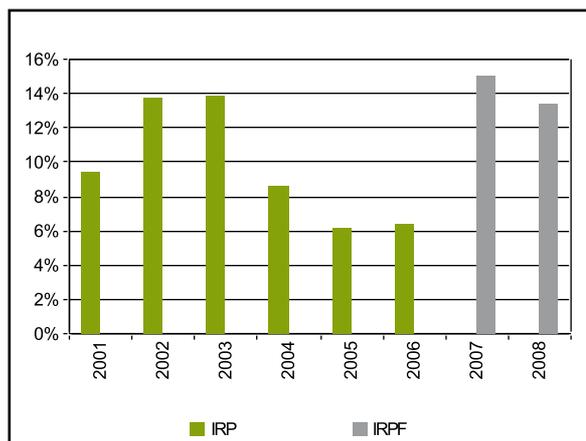
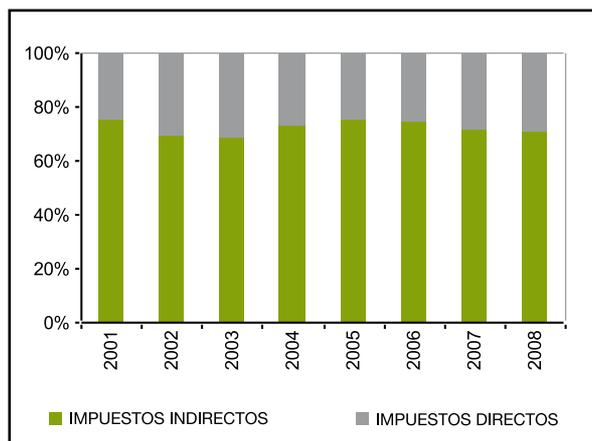
Los gastos en salarios del Gobierno Central presentaron un crecimiento moderado pero permanente tanto durante la fase de ajuste como en la de desajuste. Sin embargo, este comportamiento está asociado a las cargas impositivas y a los ajustes por cantidad de funcionarios más que al salario real público que tuvo un comportamiento marcadamente diferente en el período de análisis presentando una caída de más del 15% en el período 2001-04 y un aumento de aproximadamente 8% en el período.

Por el lado de los impuestos, el comienzo de la fase de ajuste marca una caída en la participación de los impuestos indirectos, que vuelven a aumentar su participación en los años 2004 y 2005 (Gráfico 3.12). Este desempeño está marcado por la evolución del IRP. En 2002 sus franjas fueron ampliadas hasta llegar a 20% para la franja mayor a 35 salarios mínimos en el caso de algunos públicos y hasta 18% para la franja mayor a 50 salarios mínimos. Sobre finales de 2003, y debido al aumento en la recaudación verificado y con la argumentación de que estas franjas especiales fueron establecidas de forma excepcional durante la crisis, las franjas del IRP fueron nuevamente fijadas a partir de enero de 2004 aproximadamente a los valores previos al 2002.

A partir de entonces, la participación de los impues-

GRÁFICO 3.12

Composición de la estructura impositiva y participación de algunos impuestos en el total de la recaudación



Fuente: Elaborado en base a datos de CGN "Estados Generales de la Administración Pública"; CGN "Presupuesto General de Gastos del Estado"; CGN "Balance de Ejecución Presupuestal"; Berchesi N. (1949); DGE "Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay"; INE; Bertino M., Tajam. H. (1999); BCU.

tos entre directos e indirectos permanece relativamente constante hasta la implementación en 2007 de una reforma tributaria. Los objetivos de la Reforma Tributaria de 2007 fueron la eficiencia, el fomento a la inversión productiva y el empleo, y la equidad. Para cumplir con estos objetivos se eliminaron un conjunto de impuestos de escasa recaudación, se redujeron las tasas de IVA -incluyendo la eliminación del Cofis- y se igualaron algunos aportes patronales para los sectores productivos. Adicionalmente, se sustituyó el IRP por el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas.

El IRPF es un impuesto a la renta dual, gravando de forma diferente las rentas provenientes del capital y del trabajo. Las rentas del capital son gravadas de acuerdo a su fuente en un rango entre 3% y 12%. Por su parte, las rentas al trabajo son gravadas, tras un mínimo no imponible, con un rango de tasas progresionales que se encuentra entre 10% y 25%, y con la posibilidad de realizar deducciones de la atención médica de los hijos menores de 18 años, y de los pagos a la seguridad social (Llambí *et al*, 2009).

La Reforma Tributaria fue aprobada con los votos del partido de gobierno y en el año 2008 se implementaron algunos cambios a la aplicación de la misma en el sentido de incrementar el mínimo no imponible y de incorporar algunas nuevas deducciones. El aumento de la importancia del IRPF por sobre su antecesor implica un incremento de la participación de los im-

puestos directos sobre los indirectos. Desde el punto de vista de los efectos distributivos de la Reforma Tributaria, algunos análisis, tanto los ex-ante como los ex-post, tienden a coincidir en que la misma generó un efecto positivo sobre la distribución del ingreso (Llambí *et al*, 2009; OPP, 2008).

El *sesgo distributivo* del ajuste de principios de los años dos mil, basado en una fuerte restricción y luego contención de gastos, afectó principalmente a los componentes sociales. Sumado a ello, el aumento de la imposición indirecta -sobre el consumo- y la imposición del IRP, dado que fue realizado en un marco recesivo, tuvo como efecto final ampliar la ponderación de los tributos directos, aunque sin revestir cambio alguno hacia una mejor redistribución.

La lógica planteada durante la etapa de desajuste que tuvo lugar desde 2007, buscó ampliar los gastos sociales y protegerlos de los vaivenes del ciclo económico, al tiempo que afianzar el cambio en la estructura tributaria de modo de ampliar de manera permanente la porción de financiamiento fiscal derivada de esta fuente. Si bien aún es imposible realizar una conclusión, la persistencia de esta línea de acción podría conducir a una nueva gestión de los ajustes, en que los sesgos fueran efectivamente positivos.

4. SÍNTESIS Y CONSIDERACIONES FINALES

El objetivo de este trabajo fue el de avanzar en la

caracterización de la gestión de las finanzas públicas y su incidencia en la alteración de las estructuras socioeconómicas y las inequidades determinadas por el mercado. En el marco de las restricciones características de la política fiscal latinoamericana, en este trabajo se indagan, para el Gobierno Central de Uruguay durante el período 1910-2008, los ajustes y desajustes fiscales, su vínculo con los ciclos del producto y el *sesgo distributivo* de los mismos, a través de la configuración de la estructura de ingresos fiscales y de los recursos destinados al área social.

Para ello, en primer lugar se determinaron las fases de ajuste y desajuste fiscal, entendidas, respectivamente, como disminuciones o aumentos persistentes de las necesidades de financiamiento del Gobierno Central. Este análisis permitió identificar durante el período catorce fases de ajuste y doce fases de desajuste, por lo cual en setenta y cuatro de los noventa y nueve años considerados entre 1910 y 2008 el Gobierno Central se vio embarcado en deterioros o aumentos persistentes de los resultados fiscales. La duración de las fases de ajuste y de desajuste fue en promedio menor a los tres años por lo cual, estos deterioros o aumentos persistentes se alternaron de forma relativamente veloz. Este comportamiento contribuye a señalar la marcada volatilidad de las finanzas públicas de Uruguay, lo cual va en línea con la evidencia señalada para la región.

Analizando estas fases de ajuste y desajuste en relación a los regímenes fiscales, la intensidad y los resultados obtenidos parecen más moderados en el primer régimen fiscal que en los posteriores, lo cual va en línea con la caracterización de la prudencia fiscal que se realiza en este régimen. Por su parte, el tercer régimen fiscal, pautado por la búsqueda de los equilibrios macroeconómicos fundamentales, fue acompañado por las fases de ajuste y desajuste más intensas del período. Éstas resultaron mayores que durante el segundo régimen fiscal, aun cuando el manejo fiscal en este régimen haya sido menos prolijo en la búsqueda de apuntalar el crecimiento hacia adentro. Durante los años dos mil las fases de ajuste y desajuste fueron menos profundas que en el tercer régimen fiscal, pero mayores a las registradas en los regímenes anteriores.

Respecto a la asociación de las fases de ajuste o desajuste con el ciclo económico, la evidencia presentada señala que las distintas fases no coinciden con un momento particular del ciclo, ya sea éste de recesión



o expansión. Así, la evidencia no parece confirmar la existencia de una política fiscal de carácter contracíclico, en la cual las mejoras en los resultados fiscales se generaran por el incremento adicional de la recaudación en las partes expansivas del ciclo y los desajustes por las caídas del mismo en las fases recesivas. Esto parece indicar que las necesidades de financiamiento del Gobierno Central han dependido en menor medida de las fluctuaciones cíclicas del nivel de actividad que de las restricciones propias de las fuentes de recursos disponibles para sustentar el gasto. El incremento secular del gasto público y la persistencia de déficit fiscales -por un nivel de tributación incompatible con el nivel de gasto elegido- han provocado que sean necesarias mejoras en los resultados fiscales cuando fue limitado el acceso a las fuentes de financiamiento, que hacían posible el financiamiento del déficit. A su vez, estas fuentes de financiamiento fueron mayoritariamente externas, por lo cual el desempeño de las finanzas públicas estuvo muy ligado a los vaivenes del contexto internacional.

Analizando el papel de las partidas de gasto social durante las fases de ajuste y desajuste se encuentra



que en la mayoría de las catorce fases de ajuste, el gasto público en educación y el gasto en salarios actuaron de forma *pro-ajuste*, o sea que tras el ajuste terminaron perdiendo participación en el PBI. En el caso del gasto en salud, solo en seis de los catorce episodios se verificó esta situación. Por su parte, solo los gastos en salud han actuado en la mayor parte de los episodios de desajuste de forma de incentivar el mismo, mientras que los gastos en educación y salarios públicos en la mayoría de las fases de desajuste han actuado de forma *pro-ajuste*, o sea reduciendo su participación en el producto. Así, dejando de lado el gasto en salud, las otras partidas consideradas parecen haber tenido mayormente un comportamiento de *pro-ajuste* en los momentos de ajuste pero sin incrementar su participación en el producto en otros momentos de deterioro persistente de los resultados fiscales.

Este comportamiento general presenta algunos matices cuando se consideran los diferentes regímenes fiscales. Durante el primer régimen fiscal, y fruto de la concepción referida, no existió una prioridad política para incrementar mayormente el gasto social en los desajustes ni para protegerlo en las fases de ajuste.

El comportamiento durante el segundo régimen fiscal es levemente diferente, en particular durante las fases de desajuste, ya que en los cincuenta el gasto social presenta un comportamiento *pro-ajuste* que se transforma en *pro-desajuste* en la década de los sesenta. En el tercer régimen los gastos sociales no fueron los principales motores del déficit durante las fases de desajuste y, durante los ajustes, no se encontró evidencia de una estrategia de protección de los mismos. Durante el ajuste de los años dos mil, las partidas de salud y salarios actuaron favoreciendo al ajuste mientras que la educación hizo lo contrario. Por su parte, en el desajuste de los años 2007 y 2008 los gastos en salud y educación lideran el proceso de incremento del gasto e incrementan significativamente su participación en el producto.

Por último, el estudio de cuatro ciclos de ajuste, desajuste y nuevamente ajuste fiscal permitió analizar con mayor detenimiento y reafirmar los resultados hallados respecto a las dinámicas de los resultados fiscales y su relación con las fuentes de financiamiento. Adicionalmente, el estudio de estos cuatro ciclos pertenecientes a los tres regímenes fiscales (1915-1924; 1955-1964 y 1990-1998) y a la primera década de los dos mil (2001-2008) informó sobre el *sesgo distributivo* de las fases de ajustes fiscales, y por extensión de las formas en que éstas se resolvieron dentro de cada régimen fiscal. En este artículo el “*sesgo distributivo*” de cada decisión de ajuste se aproximó considerando su impacto sobre el nivel de algunos gastos sociales y/o sobre el tipo de tributo con que se decidió cerrar las brechas de financiamiento. Se entiende que las fases de ajuste presentaron un sesgo positivo cuando, compitiendo con la preocupación por lograr la estabilidad, lograron la preservación de los gastos sociales o la modificación de impuestos hacia el incremento de aquéllos que no impactaran negativamente sobre los sectores más vulnerables.

Así en el primer ciclo estudiado (1915-1924), representativo del primer régimen fiscal, los ajustes fiscales no fueron resueltos con un sesgo positivo. El gasto social fue incrementado cuando hubo espacio fiscal y reducido en caso contrario y, por el lado de los impuestos, más allá de los intentos de una reforma progresiva, la recaudación siguió basada en los impuestos indirectos.

En el segundo ciclo (1955-1964), propio del segundo régimen fiscal, los *sesgos distributivos*, sin llegar a ser positivos, presentaron características diferentes

a las del caso anterior. Los impactos de los ajustes sobre los gastos sociales fueron amortiguados y se implementaron efectivamente cambios hacia una mayor ponderación de la tributación directa. Sin embargo, las decisiones de política no fueron lo suficientemente contundentes para que, en los hechos, se pudieran identificar sesgos favorables a la distribución en los ajustes fiscales de este período.

En el tercer ciclo (1990-1998) no fue posible distinguir una tendencia clara y deliberada de protección de los componentes “sociales” del gasto. Asimismo, en el ciclo dentro el tercer régimen fiscal, el financiamiento del sector público pudo diversificarse y obtenerse de fuentes directas, pero dado que los impuestos continuaron sin considerar integralmente la capacidad contributiva de los agentes para establecer su contribución, tampoco en esta etapa el sesgo distributivo del ajuste puede considerarse positivo.

Con respecto a lo sucedido en los años dos mil (2001-2008), el ajuste de los primeros años afectó particularmente los componentes sociales del gasto y, por el lado de los impuestos, el incremento en la participación de los impuestos directos, debido a las características del diseño de los mismos, no fue acompañado de una mejora en la distribución. La lógica planteada durante la etapa de desajuste que tuvo lugar desde 2007, parece generar sesgos distributivos positivos pautando una forma diferente de acción, pero debido a la cercanía de

los hechos todavía es imposible extraer conclusiones definitivas.

Para finalizar, cabe señalar que la evidencia resumida más arriba tiende a converger hacia las características de las economías latinoamericanas. En este sentido, se encontró una marcada volatilidad de las cuentas públicas y una gestión fiscal de las fases de ajuste más orientada al logro de los equilibrios macroeconómicos que a la búsqueda de la sostenibilidad y eficiencia del gasto social o a la búsqueda de la equidad a través de la tributación. Así, los episodios estudiados, aunque con características diferentes en cada régimen fiscal, tienden a mostrar la falta de una estrategia explícita de protección del gasto social y de una búsqueda persistente de la equidad a través del sistema tributario.

Este tipo de cuestiones cobra particular importancia pensando en una agenda de futuro debido a los cambios ocurridos en los últimos años, en los cuales el gasto social y la búsqueda de la equidad con la tributación han cobrado un rol destacado. Así, queda pendiente en el marco de la línea de investigación profundizar, por un lado, y dentro de las particularidades de cada régimen fiscal, el por qué de la falta de una estrategia de protección del gasto social; y, por otro lado, indagar cuáles fueron las lógicas que estuvieron detrás de los fracasos ocurridos en aquellos intentos de cambiar la forma de tributación hacia patrones más equitativos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aizenman, J.; Gavin, M.; Hausmann, R.**, (1996): "Optimal Tax Policy with Endogeneous Borrowing Constraint", NBER Working Paper 5558.
- Alesina, A.; Campante, F.; Tebellini, G.**, (2007): "Why is fiscal policy often procyclical?" Working Paper Series, Harvard University, US.
- Azar, P.; Bertino, M.; Bertoni, R.; Fleitas, S.; García, U. y Torrelli, M.**, (2009): *¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas en el Uruguay del siglo XX*, Instituto de Economía, FCCEEA, CSIC-UDELAR y Ed. Fin de Siglo.
- Azar, P. y Fleitas, S.**, (2009): "Un enfoque macroeconómico del manejo del gasto público y la protección social en el siglo XX". Ponencia presentada en las XXIV Jornadas de Economía del Banco Central del Uruguay.
- CEPAL**, (1998): *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, CEPAL-Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL**, (2003): *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, CEPAL-Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL**, (2007): *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, CEPAL-Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Cominetti, R.**, (1994): "Ajuste Fiscal y Gasto Social", *Revista de la CEPAL* 54: 47-60.
- Dirección General Impositiva**, (2009): *Anuario Estadístico 2008*, DGI, Montevideo.
- French-Davies, R.**, (2003): "Financial crises and national policy issues: an overview". Oficina del Secretario General de la CEPAL, *Serie Informes y Estudios Especiales*.
- García, U.**, (2004): "Tratamientos Cambiarios para la Exportación: 1936-1959". Ponencia presentada en la I Jornada de Investigación de Historia Económica (AUDHE), Montevideo.
- García, U.**, (2006): "Los ingresos públicos en el Uruguay en el siglo XX: estructura tributaria y desarrollo económico". En *Boletín de Historia Económica*, año IV N° 5, AUDHE, Montevideo.
- Gavin, M. & Perrotti, R.**, (1997a): "Fiscal Policy in Latin America", NBER *Macroeconomics Annual*, Cambridge, Mass: MIT Press, pp. 11-61.
- Gavin, M. & Perrotti, R.**, (1997b): "Fiscal Policy and Saving in Good Times and Bad Times", in Hausmann, R. y Reisen, H., eds., *Promoting Savings in Latin America* (IABD- OCDE).
- Giménez, J. y Gómez Sabaini, J.**, (2009): "El papel de la política tributaria frente a la crisis global: Consecuencias y perspectivas", *Documento del Proyecto Macroeconomía y Equidad*, CEPAL-Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Grau, C. y Lagomarsino, G.**, (2002): "Estructura Tributaria: su impacto en la distribución del ingreso de los hogares uruguayos", Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Lane, P.**, (2003): "The Cyclical Behaviour of Fiscal Policy: Evidence from the OECD", Institute for International Integration Studies, Trinity College Dublin and CEPR, February 2002.
- Lane, P. & Tornell, A.**, (1998): "On the Cyclicity of Irish Fiscal Policy", *Economic and Social Review*, Vol. 29, pp. 1-17.
- Lane, P. & Tornell, A.**, (1996): "The voracity effect", *American Economic Review*, Vol. 89, pp. 22-46.
- Licandro, G. y Vicente, L.**, (2007): "Incentivos Fiscales e Inconsistencia Temporal: Uruguay 1970-2006" en *Revista de Economía - BCU*, Montevideo
- Llambí, C.; Laens, S.; Perera, M.; Ferrando, M.**, (2009): "Assessing the impact of the 2007 Tax Reform on poverty and inequality in Uruguay". Ponencia presentada en las XXIV Jornadas de Economía del Banco Central del Uruguay
- Martner, R.**, (1998): "Política Fiscal, ciclo y crecimiento económico", CEPAL 64, pp. 73-90.
- Martner, R. & Aldunate, E.**, (2006): "Política fiscal y protección social". *Serie Gestión Pública* N°53, CEPAL-ILPES.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)-Uruguay**, (2007): "Informe para la Rendición de Cuentas 2007", MEF, Uruguay.
- Ocampo, J. A.**, (2002): "Developing Countries Anti-Cyclical Policies in a Globalized World", en Amitava Dutt y Jaime Ros (eds.): *Development Economics and Structuralist Macroeconomics: Essays in Honour of Lance Taylor*, Aldershot, Reino Unido.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)**, (2008): "El impacto conjunto de las Reformas Estructurales y algunos componentes de la Red de Asistencia e Integración Social del Plan de Equidad, sobre la pobreza y la distribución del ingreso, Unidad de Evaluación Prospectiva de Políticas Públicas-Área de Políticas Sociales-Oficina de Planeamiento y Presupuesto", Montevideo.
- Talvi, E. y Vegh, C.**, (2000): "Tax Base Variability and Procyclical Fiscal Policy", NBER Working Paper 7499.
- Vergara, R.**, (2008): "Un gasto que valga", BID, Washington, DC.

NOTAS

1 Aizenman *et al*, 1996; Gavin y Perotti (1997a y 1997b) atribuyen la prociclicidad al acceso al mercado de capitales; Talvi y Vegh (2000), Lane y Tornell (1996, 1998) y Lane (2003) y Alesina *et al* (2007) a distintos tipos de presiones políticas derivadas del ciclo económico. También Martner (1998 y 2000); French-Davies, (1996 y 2003); Cepal (1998); Ocampo (2002); Martner y Aldunate (2006); Vergara (2008) encuentran prociclicidad en las finanzas públicas de la región.

2 De acuerdo a Cominetti (1994), las variaciones del resultado fiscal se miden en términos del producto, por lo que las variaciones de los componentes del gasto social también toman la misma referencia. En este sentido, un gasto social es pro-ajuste si se reduce en términos absolutos o si aumenta menos que el producto -en ambos casos, el cociente gasto social/producto se reduce-.