

Una mirada desde lo macrofiscal

Adriana Arosteguiberry - EconomiaPolitica.uy



2023

1. Análisis macro

Una vez finalizada la pandemia de COVID-19, el país inició un proceso de recuperación económica, que si bien se sufrió un estancamiento en el tercer trimestre de 2022¹, con una caída del Producto Bruto Interno (PBI) de 0,1% respecto del trimestre anterior, finalizará el año con niveles superiores a los previos a la pandemia.

El aumento del PBI se dio en gran medida por el aumento en los precios internacionales y del volumen de las exportaciones que han alcanzado niveles récords tanto en 2021, con USD 11.549 millones exportados y como en 2022 con USD 13.356 millones exportados (Uruguay XXI, 2021).

Los principales destinos de las exportaciones de 2022 fueron: en primer lugar, China con 28% de las exportaciones de bienes unos USD 3.575 millones, en segundo lugar, la Unión Europea con 15% de lo exportado, por USD 1.950 millones y, en tercer lugar, Brasil con un 15% equivalente a USD 1.873 millones. Cabe aclarar que, si bien las exportaciones de 2022 registraron un nuevo máximo histórico, con subas entre enero y agosto de dicho año, en el último cuatrimestre se observó una caída en las mismas.

La dinámica económica entre 2019 y 2022 (estimado) dio como resultado un crecimiento de 3,7%, donde los sectores productores de servicios fueron en conjunto, los que más crecieron (3,9%), y con una incidencia sensiblemente mayor por su participación en el PIB (76%). Pero hay diferencias notorias en sus componentes: por supuesto los servicios catalogados como de la administración pública decrecieron, y los que más aumentaron fueron las relacionadas a las actividades profesionales, al comercio, restaurantes y hoteles, a la informática y comunicaciones y a los servicios financieros (en ese orden). En el año 2022, dicha performance se repite, aunque liderada por los sectores vinculados al turismo, comercio, restaurantes y hoteles.

Las actividades vinculadas a la producción material crecieron menos (3,4%), sustentadas en un continuo crecimiento de la construcción. La industria manufacturera no tuvo una participación relevante hasta 2022. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE) durante 2022 creció 3,6% y 10% respecto a 2019, sin embargo no promovió el empleo de acuerdo a ese resultado, por el contrario descendió tres puntos conceptuales respecto a 2019 (el caso extremo son las producciones de alimentos). Promovió el empleo en las actividades que se mostraron más dinámicas, productos informáticos, electrónicos, automotores, abonos y pesticidas.

Si nos ubicamos en el enfoque del gasto, las exportaciones han sido el destino principal de la producción nacional, alentadas por un auge de los precios internacionales de nuestros productos exportables que en el trienio superaron el 40%, pero con una baja importante en 2022. Las importaciones también aumentaron, en tal magnitud que motivaron

¹ A la fecha no están disponibles los datos del cuatro trimestre de 2022 de PIB.

que el balance comercial se situara un 30% debajo del resultado de 2019. Sin embargo, este crecimiento económico no ha llegado a las y los uruguayos sino todo lo contrario, producto de la política económica llevada adelante por este Gobierno, que golpea a las grandes mayorías y beneficia a unos pocos.

Algunos datos más que concluyentes de que la recuperación económica ha llegado sólo para algunos en este país, son por un lado el aumento de los depósitos en el sistema bancario nacional en USD 6.337 millones en 2020 y 2021 respecto de 2019, según informe de la Comisión Técnica Asesora de la Asociación de Bancarios del Uruguay (AEBU) en base a datos del Banco Central del Uruguay (BCU), sumado al crecimiento de los depósitos de las y los uruguayos en el exterior de unos USD 2.800 millones, nos permite concluir que el incremento de los recursos acumulados durante los últimos años supera los USD 9.000 millones y como contracara la permanencia de las ollas populares, ahora perseguidas políticamente, a casi un año de finalizada la emergencia sanitaria (AEBU, 2022).

Este es el reflejo de un inmenso traspaso de ingresos desde el trabajo al capital. Un reflejo que, si tenemos en cuenta la participación de la masa salarial y de las y los trabajadores independientes (cuenta propia, familiares) en el PIB, aumentó cerca de seis puntos porcentuales en los gobiernos del Frente Amplio (FA). Ahora, entre 2022 y 2021 se redujeron dichos ingresos de tal forma que si su participación en el PIB en 2022 hubiera sido la que hubo en 2021, habrían sido superiores a USD 700-900 millones (una pérdida de más de un punto porcentual en solo un año). Ese volumen de dólares tiene su contrapartida en el aumento de las ganancias capitalistas (excedente de explotación según las cuentas nacionales) y el aumento de la recaudación de impuestos.

En 2022, la masa salarial acumuló una pérdida de tres puntos porcentuales respecto a 2019 (prepandemia), producto de una caída salarial de cuatro puntos porcentuales (que ubicó el salario real a nivel de 2014) y un aumento del empleo de un punto porcentual. Sin embargo, respecto a 2021, en 2022 el aumento del empleo cercano a dos puntos porcentuales, superó la caída del salario de un 0,6%, y la masa salarial creció globalmente. No fue así para el caso de las mujeres, que solo aumentaron el empleo en 1,4%, mientras en los varones fue de 2,4%.

Es común escuchar a los voceros gubernamentales que su objetivo prioritario es el empleo, intentando justificar la rebaja salarial. En realidad el empleo aumentó por el crecimiento económico derivado de la demanda externa (aumento de precios y volumen). Una producción mayor obviamente impulsó nuevos puestos de trabajo, y los salarios disminuidos contribuyeron a acrecentar las ganancias más que a crear empleo. En el sector público dieron lugar a importantes ahorros del gasto en el gobierno central y en las empresas públicas, pero en este caso se sumó a la disminución del empleo (caída del funcionariado).

En este caso de las cuentas públicas también ha sido relevante el estancamiento de las pasividades. En 2022 hubo un ajuste de 7,58%, que se completó en marzo, y otro de tres puntos porcentuales, en julio que se cobró en agosto. Esta recuperación (la inflación anual fue de 8,3%) ubicó el promedio de las pasividades al mismo nivel que tenían en diciembre de 2019. Sin embargo, el año 2023 comienza con un aumento de las pasividades de 6,57% (que se cobrará en marzo) frente a proyecciones de la inflación anual del 7,5%.

El propio BCU da cuenta de aquella evolución in crescendo de las ganancias capitalistas, en particular de la acumulada en los sectores exportadores. El Índice de Excedente Bruto Unitario de la Industria Exportadora (IEBU) nos informa de un aumento sostenido de dichas ganancias desde el año 2020 (La Diaria, 2022).

La presión fiscal impositiva se ha mantenido en un 18% del PIB general a precios corrientes, con dos resultados contrapuestos: por un lado, el aumento de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) Categoría I (al capital) y del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE), que denota la distribución del ingreso que detallamos, y por otro, el aumento de los certificados de crédito que emparejaron los números.

La presión fiscal no se ha mantenido de esa forma para todos. La Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA) estima para 2022 una disminución del 14% de la presión fiscal al agro, que pasaría del 6,4% en 2021 al 5,5% en 2022. Justamente en el sector más beneficiado por la coyuntura internacional en precios y demanda. La presión fiscal en el agro se da más fuerte sobre la propiedad de la tierra, cuando el producto crece lo hace por encima de los impuestos que paga, y la presión fiscal disminuye.

Por otro parte, la gran mayoría de las y los uruguayos se encuentran en una peor situación económica que tres años atrás, como consecuencia de la pérdida de salario real por tercer año consecutivo, con una caída de 0,6% en 2022 y una pérdida de 3,7% desde 2019 (Instituto Cuesta Duarte, 2023).

Por su parte, si bien el empleo mostró una moderada recuperación en 2022 con respecto al año anterior, con 26.489 uruguayas y uruguayos desocupados menos que durante 2021, no fue posible compensar la caída de salarios, dado que los nuevos empleos tienen menos salarios y menos carga horaria de la que necesitan las y los trabajadores y gran parte de la recuperación del empleo está sustentado en el Programa Jornales Solidarios. Tristemente podemos concluir que en los últimos tres años las y los trabajadores de nuestro país se han empobrecido.

Otro elemento de impacto negativo en la vida de la enorme mayoría de las y los uruguayos ha sido una inflación por fuera del rango meta en casi todo el período de Gobierno, y 2022 no fue la excepción, alcanzando un 8,29%, producto del aumento en los combustibles y las tarifas públicas, entre otros factores. Los aumentos de los precios en general se llevan consigo el aumento nominal de salarios y pasividades, con un impacto mayor en los que menos tienen, debido a que los hogares de menores ingresos destinan la mayor parte de sus ingresos o sino todo a la compra de alimentos, donde la suba fue bastante superior al aumento del IPC, más de un 12% en 2022 y casi un 30% en los últimos tres años.

Se puede concluir que si en un escenario de recuperación económica y de récords de exportaciones, la política económica llevada adelante por este Gobierno no ha permitido una distribución de los frutos de ese crecimiento económico sino todo lo contrario. Todo hace pensar que, con un horizonte de freno en el crecimiento del intercambio mundial y bajas en los precios internacionales, sumado a una política monetaria que ha deteriorado la competitividad – precio de la economía uruguaya, con un retroceso del tipo de cambio nominal

al superior al 11%, de seguir sin cambio en el rumbo económico los dos años próximos serán sumamente difíciles para la mayoría de las y los uruguayos.

2. Análisis fiscal

Otro año más que la reducción del déficit fiscal, que el Gobierno celebra de manera permanente, obedece a un ajuste fiscal de muy mala calidad. Para los dos primeros años del gobierno (2020 y 2021) la reducción del déficit fue producto de una combinación de mayor recaudación por el aumento de impuestos, dado los cambios en el IVA, IRPF e IASS (USD 100 millones) y una rebaja del gasto principalmente en salarios y pasividades (unos USD 700 millones), lo que implica un ajuste del entorno de unos USD 800 millones.

El Presupuesto Nacional 2020-2024 (aprobado por Ley N° 19.924) consolida el profundo y generalizado recorte presupuestal, que se había anticipado en los decretos de abatimiento de marzo de 2020. Las asignaciones presupuestales posteriores mediante las leyes de Rendición de Cuentas, apenas compensan los recortes que hicieron en los últimos dos años, respecto de lo ejecutado en 2019.

Solamente en 2020 el Gobierno recortó en más de USD 300 millones el gasto presupuestal, mientras que en 2021 se mantiene la reducción del gasto presupuestal, pero a un menor ritmo (sólo el Ministerio de Transporte y Obras Públicas tuvo un incremento significativo en 2021, mediante refuerzo de rubro).

Los principales recortes presupuestales acumulados entre 2020 y 2021 respecto de 2019 en términos reales, se han dado en áreas de imprescindible desarrollo de políticas públicas, más aún en plena pandemia. Lejos de “corta la grasa” del Estado, se han comprometido servicios públicos presentes y futuros al recortar USD 140 millones en la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), USD 70 millones en la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) (solamente el recorte en medicamentos superó el 30% real en 2021), USD 50 millones en Vivienda, USD 40 millones en la Udelar y otros USD 40 millones en el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Asimismo, otro gran recorte presupuestal fue vía la baja en salarios públicos y pasividades con una reducción en cada uno de los años de este Gobierno como se explicó anteriormente.

Adicionalmente, para mitigar los impactos del ajuste fiscal, el Gobierno utilizó “como comodín” el Fondo Solidario COVID-19 (creado por Ley N° 19.874 de 2020), para financiar parte de los recortes llevados a cabo. De acuerdo a su marco legal, el Fondo sólo debería financiar gastos transitorios y vinculados a la emergencia sanitaria pero la realidad ha demostrado que se han financiaron gastos permanentes y a casi un año de finalizada la emergencia sanitaria, el Fondo continúa financiando la contratación de personal y la compra de medicamentos no asociados al COVID en ASSE y gastos de asistencia social en el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Mantener el Fondo operativo a casi un año de finalizada la razón que le dio origen y sin saber hasta cuándo estará activo, parecería que sólo se justifica dado que todos los gastos que se ejecutan mediante este fondo están fuera del resultado fiscal estructural. Transformando un instrumento para atender una emergencia y aprobado de forma urgente con apoyo de todos los partidos en un “comodín fiscal”.

Sin duda alguna estamos frente a un ajuste fiscal de pésima calidad, que en ningún caso buscó la eficiencia en el gasto público, tan valorada por cualquier buen gestor, sino aplicar abatimientos sin evaluar el impacto de políticas que quedaban por el camino ni su sostenibilidad.

Como si esto fuera poco, las malas prácticas presupuestales son una constante en esta administración, con el uso y abuso de instrumentos financieros en lugar de la asignación genuina transparente de créditos presupuestales genuinos, como los fideicomisos financieros, los cuales pueden emitir deuda que no será registrada en las estadísticas, para las áreas de vivienda, la construcción de cárceles, la compra de barcos para la Armada Nacional y el Fondo de Asimetrías de las Intendencias, o como los Contratos de Rehabilitación, Mantenimiento y Financiación (CREMAF) para obras viales, que posibilitan ejecutar sin limitación presupuestal y sin registro en el déficit fiscal.

Los “dibujos presupuestales” son infinitos desde el uso de partidas mal presupuestadas para las reasignaciones en las instancias de discusión parlamentaria de las leyes de Rendición de Cuentas, hasta las asignaciones engañosas de créditos que ya estaban asignados como fue el caso en la última Rendición para la partida del fomento del cine y el audiovisual, pasando por mostrar como un incremento presupuestal lo que fue un simple “asiento contable” en la Rendición de Cuentas de 2020 donde trasladan los créditos para atender la asistencia a la vejez, que estaba a cargo del MIDES al BPS.

Por último, otro claro y preocupante ejemplo de malas prácticas presupuestales llevadas adelante por esta administración corresponde a la vinculación de las asignaciones presupuestales con el ciclo electoral, como se observa en la Rendición de Cuentas de 2021 en donde se incrementan los créditos de manera inexplicable para el año electoral. Salvo que los fines sean netamente electorales no se encuentra explicación razonable para la abultada asignación de partidas para alimentación en MIDES dispuesta para 2024 o que se espere un fuerte deterioro en las condiciones de vida de las y los uruguayos.

Referencias

- AEBU (2022) *El crecimiento de los depósitos en el sistema financiero y las cifras de inversión*
https://www.aebu.org.uy/sites/default/files/documentos/2022-08/Depo%CC%81sitios%20e%20inversio%CC%81n_informe%20CTA_AEBU_0.pdf
- Instituto Cuesta Duarte (2023) *Informe sobre salarios. Cuarto trimestre y cierre de 2022*
<https://cuestaduarte.org.uy/sites/default/files/2023-02/Info%20Salarios%20final%20-%20%20%20C3%BA%20ultimo%20trimestre%20y%20cierre%202022.pdf>
- La Diaria (2022) *Gráfico de la semana: el índice malla oro*
<https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2022/6/grafico-de-la-semana-el-indice-malla-oro/>
- Ley N° 19.924 Presupuesto Nacional de Sueldos Gastos e Inversiones. Ejercicio 2020-2024 (30 de diciembre de 2020).
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19924-2020>

Ley N° 19.874 Creación del Fondo Solidario COVID-19
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19874-2020>

Uruguay XXI (2021). *Informe Anual de Comercio Exterior 2021*.
<https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/b3d5451b3ea37c8fe71eae875ebc3d18d0f10f2b.pdf>

