

PREFACIO 1991

Desde el punto de vista de los resultados de corto plazo en materia económica, 1991 fue un buen año.

En efecto, el Producto Bruto Interno creció casi 2%; la Inversión y el Consumo privado experimentaron incrementos de 18% y 5,4% respectivamente; el Balance de Pagos arrojó un superávit en su cuenta corriente y un ingreso de divisas sumamente importante registrado en el rubro "Errores y Omisiones"; se renegóció la deuda externa y se recompró parte de ella; el sector "Comercio y Servicios" presentó un significativo crecimiento según se desprende del análisis de la Encuesta del comercio que realiza esta Institución así como de las estadísticas del Banco Central; la tasa de desempleo se redujo y el salario real se incrementó.

Sin embargo, tanto las encuestas como las impresiones de los empresarios, en general indican que la mayor parte de los agentes forman juicios negativos acerca de la performance económica del pasado año y lo que es aún más preocupante estiman perspectivas peores para 1992.

Cabe entonces preguntarse cuál podría ser la causa de esta aparente contradicción.

Un análisis superficial de la misma podría llevar a la conclusión de que el tradicional pesimismo o escepticismo nacional está en la base del problema, o que una deliberada campaña intenta ensombrecer las apreciaciones del público en general. Sin embargo, es posible identificar causas más profundas que no sólo explican esta situación sino que su análisis y consideración puede arrojar alguna luz para realizar un diagnóstico más cabal de los principales problemas de la economía nacional y orientar la dirección de los cambios necesarios para corregirlos.

Posiblemente la percepción de que pase a la evolución positiva de muchas de las variables económicas todo permanece igual sea la verdadera causa de la discrepancia.

En efecto, la mayor parte de los aspectos positivos de la gestión económica del pasado año se basaron, una vez más en factores exógenos que habrían estado cubriendo una realidad económica mucho más preocupante. Así, la demanda agregada argentina, derivada de la persistencia de su política cambiaria, el importante ingreso de turistas, la caída de las tasas de interés internacionales, el crecimiento de algunos países internacionales de productos de exportación y la particular situación arancelaria de Brasil que lleva a que muchos productos ingresen desde Uruguay hacia dicho país, han llevado a un crecimiento de la actividad interna por causas externas coyunturales, más que derivadas de las políticas domésticas. Por el contrario, más allá del importante logro relacionado con la reestructura de la deuda externa, muy pocos han sido los cambios introducidos por la política económica en el pasado año. En definitiva, los grandes temas siguen esperando una definición de la clase dirigente pública del país.

Así, el Parlamento ha votado sucesivas leyes de prórroga de ejecuciones y de la refinanciación de la deuda interna y ha retrasado una y otra vez la aprobación de la Ley de empresas públicas. A su vez, la mayor parte de los dirigentes políticos apoyó e su momento la reforma constitucional de las pasividades que actualmente lleva a que el efecto Olivera-Tanzi en los ingresos fiscales, derivado de una caída de la inflación, sea más que compensado por el egreso derivado de la indexación de dichas pasividades agravando la situación fiscal. Por su parte, el Gobierno ha incrementado su consumo a tasas superiores al 4% anual en términos reales, ha aumentado los gastos no personales en más de 100 millones de dólares en dos años, ha basado su equilibrio presupuestal en un importante aumento de la presión fiscal más que en una reducción y racionalización de los egresos, no ha encarado una drástica reforma en los Bancos oficiales, ha resuelto con desacierto el tema de la reducción de funcionarios públicos de tal suerte que muchos de los que renunciaron han sido contratados nuevamente con mayores retribuciones, y ha enviado repetidas señales contradictorias al mercado, especialmente en materia salarial.

Pero sin duda uno de los aspectos más negativos desde el punto de vista de las expectativas que genera en los agentes económicos es que a la hora de abordar temas de entidad por sus características estructurales, sólo se ha considerado en forma superficial cambiando más su forma que su esencia o desvirtuando el verdadero objetivo que inicialmente se perseguía. Así, las autoridades han transado en la formulación de la ley de empresas públicas de manera que ésta es apenas una tibia reforma que no contempla siquiera las recomendaciones de las consultoras internacionales contratadas para el estudio de las diferentes empresas del Estado y todo indica que se inclinarán por una reforma del sistema de previsión social más que profunda, al tiempo que por razones fiscales nuevamente se aumentan las contribuciones patronales para los seguros por enfermedad penalizando una vez más el uso de mano de obra y aumentando la brecha que en estos tributos existe con respecto al resto de los países del MERCOSUR.

*

El modelo encarado por las autoridades, no ha tenido sustanciales variantes respecto al adoptado en años anteriores: se ha continuado con el ajuste fiscal de comienzos de 1990 de manera de obtener un virtual equilibrio presupuestal del sector público y se ha mantenido la política de intentar frenar el descenso del precio del dólar de manera de impedir un desestímulo cambiario para las exportaciones. Este último objetivo se persiguió aún a costa de desplazar otros de igual o mayor importancia tales como reducir la tasa de inflación.

El primer objetivo fue conseguido principalmente a través de un nuevo aumento en los ingresos fiscales.

En efecto, a nivel de Gobierno Central, la presión de los ingresos del Tesoro Nacional se incrementó en 1.4 puntos del Producto Bruto Interno mientras que la de los tributos

recaudados por la DGI aumentó 1 punto porcentual respecto a al Producto Bruto Interno en el año.

Pero debe considerarse, además, que la presión fiscal global –considerando también los ingresos de la Seguridad Social– presentó un crecimiento en torno a los 5 puntos del Producto Bruto Interno en los dos últimos años.

Un aumento de tal magnitud en la presión fiscal necesariamente tendrá efectos negativos sobre el nivel de actividad y si hasta ahora ello no ha manifestado cabalmente se debe a las presiones de la demanda argentina así como al resto de los factores coyunturales externos a los que se hacía referencia anteriormente.

El segundo objetivo, en cambio, puede considerarse que técnicamente se cumplió, a nivel de la economía en su conjunto, pero no a nivel de algunos sectores de actividad en particular.

En efecto, analizando un indicador que contemple la evolución del tipo de cambio y los precios del país en relación a una canasta de países con los que mantiene comercio habitual, se aprecia que la capacidad de competencia nacional se ha deteriorado. Sólo en el caso de Argentina, y considerando tipos de cambio paralelos e Índices de precios de consumo, se detecta un aumento de la capacidad de competencia.

Pero más allá de estos cálculos específicos que revelan una pérdida de competitividad del país que puede estar incidiendo negativamente en la situación de algunos sectores de exportación, interesa destacar que de acuerdo con el saldo registrado en la cuenta corriente del Balance de Pagos, y en términos estrictamente técnicos, durante 1991 no habría existido atraso cambiario respecto al tipo de cambio real de equilibrio. El concepto de tipo de cambio real de equilibrio indica que precisamente éste es aquel tipo de cambio que permita equilibrar la cuenta corriente de Balance de Pagos. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que dicho saldo resultó ser superavitario debido al menor saldo de pagos al exterior por concepto de deuda externa –basado en la reducción de la tasa de interés internacional y en la renegación de la deuda– y al importante saldo del turismo –registrado en la cuenta “Viajes”–.

En efecto, el saldo de la cuenta mercaderías fue bajo, pero el rubro “Viajes” superó los 230 millones de dólares. Este saldo, sin embargo, puede merecer algunos reparos desde el punto de vista de la metodología de su cálculo. De cualquier manera, dado que el saldo del rubro “Errores y Omisiones” también resultó fuertemente positivo, técnicamente no se puede hablar de atraso cambiario a nivel de la economía en su conjunto.

*

Las variables económicas están vinculadas a las cuentas nacionales experimentaron variables positivas en el año pasado.

En efecto, el Producto Bruto Interno se incrementó casi un 2% en términos reales. A su vez, se destaca un crecimiento superior al 18% en la Formación Bruta de Capital y de

más de 5% en el Consumo privado. Por su parte, y una vez más en forma fiel a las leyes de Parkinson, el Consumo del Gobierno volvió a crecer, esta vez a una tasa del orden del 4% anual. Esto significa que en términos per cápita, el PBI ronda los U\$S 3.050, el Consumo privado los U\$S 2.130 y que cada habitante destina U\$S 406 por año o U\$S 34 por mes a sostener el consumo del Gobierno.

Desde el punto de vista de la evolución de la actividad sectorial, se destaca el crecimiento en la participación en el Producto de los sectores terciarios, especialmente de Comercio, Restaurantes, Hoteles y Servicios en general.

Con el cierre del año 1991 se cumplió el segundo año consecutivo de relevamiento de información empresarial a través de la Encuesta del Comercio por parte del Departamento de Estudios Económicos de la Cámara Nacional de Comercio. Esta Encuesta cubre actualmente más de 600 puntos de venta con una ocupación de casi 12.400 personas. Tanto la tendencia decreciente del año 1990 como el crecimiento detectado durante 1991 por esta Encuesta fue confirmado posteriormente cuando se conocieron las cifras oficiales sobre evolución del Producto sectorial.

A su vez, la tasa de empleo se incrementó levemente y la del desempleo se redujo. El salario real global creció casi 4% debido a la especial evolución del salario del sector del sector privado. Es decir, que la vigencia de los distintos convenios laborales que abarcan la mayor parte de los trabajadores dio por resultado un incremento del salario real. La masa salarial, es decir, el total de remuneraciones percibidas por los trabajadores que se encuentran en actividad, se incrementó poco más del 4%.

Por último, es posible apreciar un importante descenso en el superávit global –ya comentado– de la cuenta corriente. En la cuenta capital, se destaca la importante cancelación de deuda externa, a través de recompra de tal suerte que el saldo de esta cuenta resultó negativo. Precisamente, la caída de las Reservas Internacionales de la autoridad monetaria sólo tiene explicación si se observa que la permanente compra de divisas realizada durante 1991 –a raíz de la voluntad oficial de no permitir el descenso del precio del dólar– se destinó a la cancelación de pasivos externos. Cabe mencionar que la relación de deuda externa bruta respecto a las exportaciones se incrementó en 0.1 puntos. A su vez, las autoridades continuaron con la política de “activar activos” ya encarada durante el año anterior y ello, unido a la tendencia ya tradicional en el sector privado llevó a que la deuda externa neta –una vez descontados los activos en el exterior– sobre exportaciones se redujera en 0.2 puntos.

*

Una consideración especial merecen los acontecimientos vinculados a la integración del país en la región y en el mundo.

Desde el punto de vista regional, el 29 de noviembre de 1991 comenzó a regir el Tratado de Asunción integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (MERCOSUR), inscripto como el Acuerdo Parcial de Complementación Económica con el número 18, al amparo de la normativa del Tratado de Montevideo de 1980 (ALADI).

La rebaja inicial del 47% llevó a las tasas globales arancelarias nacionales para países miembros del Tratado a niveles de 5,3% para materias primas, 10,6% para bienes intermedios y 15,9% para bienes finales.

Pese al entusiasmo con que el sector empresarial está encarando este desafío de integración regional, ciertas prácticas proteccionistas en Argentina y especialmente Brasil así como la evidencia de acuerdos concretos entre empresas de ambos países que se basan en una protección con terceros países muy elevada desde el punto de vista de los actuales aranceles uruguayos, arrojan una cuota de incertidumbre adicional al proceso integrador regional y a la oportunidad y conveniencia de tal opción para el país.

Desde el punto de vista de la integración con el mundo, Uruguay continúa con su proceso de desgravación arancelaria unilateral.

Debe recordarse, que en los primeros meses de 1990 y por razones fiscales, los aranceles de los niveles inferiores se incrementaron en 5 puntos en una medida transitoria que se mantuvo hasta el primero de setiembre de 1991. A partir de dicha fecha los niveles arancelarios se ubicaron en 0%, 10%, 20% y 30%. En noviembre de 1991 se establecieron los nuevos aranceles que regirán desde el primero de abril de 1992: 0%, 10%, 17% y 24% y desde el 31 de diciembre de 1992: 0%, 10%, 15% y 20%.

Tanto a través de una u otra rebaja arancelaria, los precios en dólares de los productos afectados, presentaron un crecimiento sensiblemente inferior al resto de los precios de consumo.

Es indudable que un proceso de apertura regional o unilateral encarado en forma aislada respecto a otras medidas, puede traer más perjuicios que ventajas. En el libro "Hacia un Uruguay con futuro", cuya elaboración fue encomendada por la Comisión Intercameral Empresarial y que fue suscripto por la Cámara Nacional de Comercio, se expresaba que el proceso de apertura comercial debía encararse en forma conjunta con otra serie de reformas de corte estructural que posibilitaran una sana competencia del país con el exterior.

Los hechos indican que la apertura comercial actual no ha estado acompañada por un proceso paralelo de reformas estructurales. Las acciones concretas encaradas por las autoridades han consistido en declaratorias de interés nacional para ciertos proyectos -con todas las distorsiones que este tratamiento diferencial implica desde el punto de vista de la rentabilidad de las distintas actividades-, exoneraciones arancelarias para la importación de bienes de capital destinados a la reconversión industrial y otras medidas puntuales análogas. Asimismo, se han registrado avances ciertos en materia de desburocratización de determinadas áreas de actividad con el consiguiente ahorro de horas/hombre en numerosos trámites. Del mismo modo, en la operativa de comercio exterior se firmaron varios decretos de importancia: eliminación de la denuncia previa de importación, simplificación del régimen de reserva de cargas para importación, otorgamiento de autorizaciones genéricas posteriores al cumplimiento de exportación para mercaderías de fácil aprobación y perecederas, entre otras, agilización del sistema de Visita de Libre Plática.

Sin embargo, las reformas estructurales básicas: seguridad social, flexibilidad del mercado de trabajo, cabal respeto del derecho de propiedad y de los contratos,

reforma del sector público en su conjunto, presión fiscal y servicios públicos que no inhiban la competitividad del país, aún siguen aguardando su concreción.

Hasta tanto no se encaren con seriedad y profundidad estos temas, la evolución económica del país continuará dependiendo exclusivamente de lo favorable o adversa que sea la coyuntura externa. Y lo que es aún más grave, el shock que implicará la apertura comercial definitiva con la región puede llevar a una reconversión que no sea la más eficiente, con un elevado costo social.

Con cambios tan vertiginosos en todo el mundo y aún en países tan cercanos como Chile y Argentina, esta inacción significa un retroceso en materia de bienestar de la población tanto para las generaciones actuales como especialmente para las futuras.