

Los diez temas candentes de la economía uruguaya: diagnóstico de una realidad inquietante.

*Síntesis de la exposición del Dr. Ernesto Talvi, Director Ejecutivo de CERES
Martes 27 de noviembre de 2007*

I. LA MARCHA DE LA ECONOMIA

Crecimiento económico

La economía uruguaya despliega desde el año 2003 un crecimiento formidable de la actividad económica, muy superior al de su promedio histórico e incluso al que se verificó en las últimas dos expansiones (1991-97 y 1974-81). Pero de acuerdo a nuestras estimaciones, esta performance excepcional se debe íntegramente al “efecto rebote” de la crisis y a la notable mejora de la situación externa: al fuerte crecimiento de la economía mundial y de las economías regionales; al aumento del precio de los commodities y a la notable reducción de las tasas de interés internacionales y de los costos de financiamiento para las economías emergentes. **Lo que está pasando en el Uruguay no es excepcional: los países de América Latina están experimentando un boom de actividad económica con independencia de la calidad de las políticas domésticas.**

Por ahora toda va bien y mientras el entorno externo siga bien, las cosas pueden seguir bien por bastante tiempo. **Pero que nuestro excelente desempeño económico actual dependa en tal medida de la bonanza externa, nos hace muy vulnerables a un cambio repentino y adverso en la economía mundial.** El sacudón financiero internacional reciente a raíz de la crisis hipotecaria en los EEUU, nos recuerda de lo rápido que puede cambiar y sin previo aviso el entorno internacional.

No quisiera que tomaran esto como un pronóstico pesimista. No lo es. Es una simple advertencia para evitar caer en el exitismo de creer que todo lo bueno que nos ocurre es por méritos propios y una invitación al gobierno para hacer lo necesario para poner al país a resguardo de una crisis si la situación internacional y regional cambia para peor. Disfrutemos entonces de este buen momento, pero con los ojos abiertos.

Inversión

Aunque la inversión se ha recuperado de manera muy importante de los niveles sumamente deprimidos de la crisis, la recuperación ha tenido características inusuales. Mientras que la inversión de origen nacional se ubica todavía en niveles extremadamente bajos, la inversión extranjera directa ha crecido muy fuertemente y se ubica en niveles record.

Normalmente en un proceso de inversión pujante y dinámico, debería observarse que la inversión extranjera crece junto con la inversión local de manera tal que la inversión total crece en el país. Pero esto no es lo que está ocurriendo en el Uruguay. La inversión total (14,3% del PBI) está aún en niveles muy bajos, por debajo de los niveles de 1998 previos a la crisis, en el último puesto

entre los países más importantes de América Latina y cada vez más distante de Chile que lidera en la región. ¿Como puede ser esto posible si la inversión extranjera está batiendo records históricos y está muy por encima de lo que estaba en 1998? La respuesta es muy simple: la inversión de origen nacional está en niveles muy deprimidos con respecto a los niveles de 1998. Lo que esto quiere decir es que la inversión extranjera vino a sustituir no a complementar la inversión local.

El Uruguay está empezando a desarrollar los primeros síntomas de una “economía de enclave”. Como los inversores locales no encuentran un clima adecuado para invertir, entonces salimos por el mundo a buscar inversiones que luego atraemos con planes promocionales, exoneraciones impositivas y tratamientos preferenciales. Estas son además inversiones de gran tamaño que cuentan normalmente con el respaldo de sus países de origen y muchas veces con el de los organismos multilaterales de crédito y por lo tanto tienen un blindaje de la que carecen los inversores locales.

Es indiscutible que estas inversiones de “enclave” dinamizan aquellos lugares en donde se localizan. No tenemos nada en contra de la inversión extranjera. Muy por el contrario, hace diez años que venimos proponiendo insistentemente políticas para promoverla. Pero lo que queremos son políticas que hagan tan atractivo el país para el inversor nacional que los extranjeros se peleen para venir a nuestra tierra. **El tipo de inversión extranjera que queremos es la que complementa y no la que viene a sustituir la inversión nacional.**

Pobreza

La pobreza es un fenómeno que tiene relación directa con los ingresos laborales. Actualmente en el Uruguay, la actividad económica y el empleo se encuentran por encima del nivel que tenían en el año 1998, antes de comenzar la recesión y la crisis. Sin embargo, la pobreza, si bien se ha reducido de 32% a 25% de la población, está sensiblemente por encima del 15% que se observaba en el año 1999. Este fenómeno es especialmente preocupante si constatamos la incidencia de la pobreza en la población infantil es de más del 40%.

La razón de esta aparente contradicción es simple: la forma mas habitual de ingreso en los hogares mas pobres, el salario, se encuentra un 16% por debajo de su nivel pre-crisis.

La evolución del salario se encuentra rezagada respecto al nivel de actividad y empleo, lo que ha mantenido muy elevados los niveles de pobreza. De acuerdo a nuestras estimaciones, en buena medida esto se debe al conjunto de cambios en la normativa laboral que terminaron por perjudicar indirectamente y sin proponérselo, al trabajador asalariado.

Inflación (y atraso cambiario)

Tal como está ocurriendo en la actualidad, cada vez que hay afluencias masivas de capitales externos a la región, para comprar tierras, propiedades, empresas o activos financieros, el dólar se vuelve una mercadería barata y se producen presiones para que el tipo de cambio baje. **En Uruguay entre noviembre de 2005 y agosto de 2007 asistimos a la “argentinización” de la política cambiaria, es decir, se siguió la política de intervenir intensamente en el mercado de cambios, para evitar la apreciación del peso. La consecuencia inevitable: la tasa de inflación se aceleró, acercándose peligrosamente a nivel de dos dígitos.** Sólo los países de la región que dejaron apreciar sus monedas contra el dólar, como fue el caso de Chile y Brasil, tienen la inflación bajo control. Por el contrario, Argentina y Venezuela que fijan el tipo de cambio tienen niveles de inflación de dos dígitos.

Mas allá del camino que se elija, flotar o intervenir para evitar la baja del dólar, a la larga la baja del dólar y la pérdida de competitividad no se puede evitar cuando hay fuerte afluencia de

dólares. Esta va a ocurrir por la vía de la caída del tipo de cambio nominal o si el tipo de cambio queda fijo, va a ocurrir por vía de la inflación, es decir, por la suba de precios y costos. Aunque duela, es un proceso sobre el cual el gobierno tiene relativamente poco control.

Desde nuestro punto de vista, está claro entonces cómo se va a resolver el dilema. Entre perder la competitividad y tener inflación o perder la competitividad de todas formas y no tener inflación, nuestra opinión es que el gobierno va a optar por la opción menos mala.

II. LAS POLITICAS GUBERNAMENTALES

Las medidas anti-inflacionarias

Para combatir la inflación el gobierno ha tomado medidas de restricción monetaria, que han tenido como resultado la caída del tipo de cambio. **En el lugar del equipo económico, nosotros habríamos hecho exactamente lo mismo. Se hizo lo imposible por defender la paridad cambiaria, pero con la inflación orillando los dos dígitos no había otra opción que capitular.** Sólo faltó complementar estas medidas monetarias con medidas de restricción en el crecimiento del gasto público, medidas que estuvieron llamativamente ausentes.

Lamentablemente, el Uruguay también aplicó un conjunto de medidas heterodoxas que se han popularizado en varios países de la región con la excepción de Chile y Brasil: el control de precios administrados, acuerdos de precios y la reducción de las restricciones a las importaciones de alimentos. Algunos países como la Argentina llegaron aun más lejos: la imposición de detracciones a la exportación de alimentos.

Si bien comprendemos que las medidas heterodoxas buscan mitigar los efectos de la disparada en los precios de los alimentos sobre los sectores mas débiles de la población, la inflación no puede ni debe controlarse precio a precio y la política comercial y tributaria del país no puede estar sujeta a objetivos redistributivos de corto plazo.

Si el objetivo era aliviar el impacto la suba del precio de los alimentos sobre los segmentos más débiles, en lugar de utilizar estos instrumentos distorsivos, y a la larga contraproducentes, hubiera sido preferible atacar el problema en forma focalizada y con recursos debidamente aprobados por el Parlamento.

Gasto público

En marcado contraste con el gobierno socialista chileno, el gobierno uruguayo ha optado por gastarse la excepcional suba de la recaudación que se produjo como resultado de la bonanza económica. Entre 2004 y 2007 según las proyecciones de la última Rendición de Cuentas, el gasto primario (que no excluye los pagos de intereses de la deuda) aumentará peso a peso con el aumento de la recaudación, lo que ubica al Uruguay junto con Venezuela entre los país más gastadores de América Latina. Es justo reconocer que esta es una patología que en el Uruguay trasciende gobiernos: en el período de expansión 1991-97 se siguió exactamente la misma conducta que en la actualidad: gastar en tiempos de vacas gordas y no ahorrar para los tiempos de vacas flacas.

Con las secuelas sociales que dejó la crisis era inevitable un aumento del gasto público. Pero dado los elevados niveles de deuda pública que hoy ostenta el Uruguay, uno hubiera pensado que al menos parte del aumento de los recursos fiscales habría de haberse destinado a reducir más aceleradamente el endeudamiento, que ha estado en la base misma de todas las grandes crisis del país. Y son justamente estas crisis que han sido el detonante de los graves problemas sociales del país.

De haber tenido una conducta de gasto público comparable a la de Chile, haciendo crecer el gasto público primario (que excluye los pagos de intereses) a la tasa histórica del PBI en lugar de hacerlo crecer con la disponibilidad de recursos, para el año 2009 el Uruguay tendría un nivel de deuda pública 12 puntos del PBI inferior al que surge de las proyecciones del gobierno.

Hay varias preguntas que queremos dejar planteadas: ¿porqué estamos nuevamente repitiendo el error de aumentar en exceso el gasto público durante la bonanza? **¿No debería el gobierno, al igual que su par chileno, proponerse controlar el crecimiento del gasto público para evitar poner en riesgo la estabilidad financiera del país cuando la situación internacional se torne adversa?**

Inserción Internacional

Estamos convencidos que no firmar un TLC con los EEUU fue un grave error estratégico para el Uruguay. En un mundo donde las negociaciones multilaterales están completamente estancadas y los acuerdos regionales, el ALCA y el MERCOSUR deshilachándose, el único andarivel que está funcionando con dinamismo es el de los acuerdos bilaterales de comercio y el de las decisiones unilaterales de apertura al comercio. El mundo parece estar convergiendo hacia un sistema de centro y periferia alrededor de tres o cuatro grandes centros económicos (EEUU, la Unión Europea, Japón y China) y una multiplicidad de países de la periferia que buscan acuerdos bilaterales de comercio con estos grandes mercados, para ganar acceso preferencial y transformarse en plataformas receptoras de inversión internacional.

En América Latina los países de la cuenca del Pacífico, con la excepción de Ecuador, todos han firmado acuerdos de libre comercio (TLC) con los EEUU. Chile y México además ya lo han hecho con la Unión Europea y Japón y los otros países que tienen TLC con EEUU se encaminan en la misma dirección. Chile también ha firmado un tratado de preferencias mutuas con la China.

El MERCOSUR, a diferencia de los países de la cuenca del Pacífico en América Latina que ya negociaron acuerdos con EEUU, no tiene en la agenda inmediata la negociación de un TLC con EEUU y las negociaciones con la UE hace años que están empantanadas. Por lo tanto, **en la forma que evoluciona el proceso de integración en el mundo actual, el MERCOSUR corre el riesgo de quedar aislado y perder capacidad de competencia frente a países que sí tienen TLC con los grandes mercados. Quizás Brasil se pueda dar ese lujo porque tiene un enorme mercado interno, pero el Uruguay definitivamente no puede ni debe dárselo.**

Reforma Tributaria

Creemos que una reforma tributaria era indispensable, pero terminó siendo una gran oportunidad perdida. En primer lugar, el sistema tributario anterior tenía niveles de imposición absurdamente altos y esta reforma no hizo más que mantenerlos. El ciudadano medio paga por todo concepto (impuestos a la renta personal, aportes personales a la seguridad social, impuestos al consumo y a los activos) un 41% de sus ingresos. Seguimos teniendo niveles de imposición suecos aunque nuestros servicios públicos sean de calidad latinoamericana. Esto deslegitima el sistema y la consecuencia inevitable es la evasión y la informalidad.

En segundo lugar, junto con el aumento en la progresividad que la reforma tributaria introdujo, el capital humano de alta calificación tuvo un aumento enorme de los impuestos sobre sus ingresos al tiempo que se perdió la oportunidad de bajar sustantivamente el impuesto que grava las rentas empresariales. Aunque el IRAE se bajó de 30% a 25%, como la distribución de dividendos está gravada al 7%, el impuesto a las rentas empresariales subió levemente en vez de bajar. **En buen romance, el capital de riesgo, la capacidad empresarial y los conocimientos son fuertemente discriminados por el actual sistema tributario.**

De acuerdo a nuestras estimaciones, el efecto combinado de la reforma tributaria será reducir el salario después de impuestos del personal calificado entre 4% y 6,5% y aumentar el costo laboral de las empresas entre 4% y 7%, ya que deberán compensar parcialmente a su personal calificado por el efecto del IRPF. Lo que no resulta nada obvio es que los que saldrán más perjudicados serán paradójicamente los trabajadores de menor calificación, es decir, los trabajadores de menores ingresos, que es a quien presuntamente se pretendió beneficiar. **Nuestras estimaciones nos indican que la reforma tributaria deprimirá en forma indirecta el salario del trabajador no calificado, entre un 5% y 9% en relación al que se observaría en ausencia de la reforma.**

¿Como puede ser esto posible? Lo mejor es ilustrarlo con un ejemplo de la vida real. Un estudio jurídico o contable, que emplea personal altamente calificado, abogados y contadores, al tener que compensar parcialmente a su personal profesional por la aplicación del IRPF, lo que hace para neutralizar parte de la suba de costos es reducir su demanda por personal de apoyo. En lugar de tener por ejemplo, un asistente o un administrativo por cada dos profesionales, el estudio podría pasar a tener un asistente por cada cuatro profesionales, reduciendo así la demanda y los salarios del trabajador de menor calificación.

Lo que este análisis revela es que la reforma tributaria no es una reforma de suma cero en la que unos ganan (presuntamente los grupos de menores ingresos) y otros pierden (lo grupos de mayores ingresos, empresarios y trabajadores calificados). **La reforma tributaria es una reforma de suma negativa, en el proceso de sacarle a unos para darle a otros, perdemos todos, muy especialmente el trabajador de menor calificación.**

Nosotros creemos que más temprano que tarde habrá que “reformular la reforma” basándose en una premisa bien distinta que la actual: no “que pague más el que más tiene”, sino “que gane más en que menos tiene.” Y paradójicamente, para que gane más el que menos tiene será necesario bajarle los impuestos a quienes tienen capital empresarial, capacidad gerencial y conocimientos para impulsar proyectos productivos. CERES está preparando una propuesta alternativa a esta reforma que presentaremos oportunamente.

Con respecto a este tema queremos dejar planteadas las siguientes preguntas: ¿hicieron el gobierno y sus asesores internacionales este análisis de impacto para determinar a quien golpea directa e indirectamente la reforma tributaria? ¿O simplemente se limitaron a hacer un análisis financiero para no perder recaudación? ¿Emulamos el sistema tributario de otros lugares del mundo sin medir las consecuencias que tendría en nuestro país? Ya que el gobierno está abierto a revisar la reforma, ¿no debería intentar hacer los cálculos de impacto, antes de seguir en una dirección que, de acuerdo a nuestras estimaciones, está generando los resultados exactamente opuestos a los buscados? ¿O acaso vamos a persistir en el error, aumentando los mínimos no imposables para aliviar la presión sobre la clase media y la pérdida de popularidad y de votos que ello conlleva, para gravar aún con más virulencia al capital productivo, a la capacidad empresarial y al conocimiento?

Reformas Laborales

Por un lado, **la mayoría de las nuevas normas laborales implican un aumento de los costos laborales para las empresas y desde el punto de vista económico resultan tremendamente contraproducentes para el empleo.** Aclaremos desde el principio, que no creemos que todas las medidas que incrementan los costos laborales sean contraproducentes. Por ejemplo, el reciente decreto que reduce la carga máxima que puede transportar un trabajador a 25 kg. nos resulta totalmente compartible.

Por otro lado, estas normas han resultado en un aumento notable de la conflictividad en pleno ciclo expansivo. **De acuerdo a nuestras estimaciones, los niveles actuales de conflictividad se encuentran cuatro veces por encima de los que deberían observarse en esta fase expansiva de la economía.**

Según nuestras estimaciones el efecto conjunto del aumento en los costos laborales y la conflictividad ha sido deprimir la rentabilidad empresarial un 3%, y como resultado, deprimir la inversión un 1,5% del PBI relativo al nivel que tendría de no haberse introducido estos cambios. La reducción en la inversión reduce el empleo y por ende deprime el salario promedio del trabajador en un 11%, siempre en relación al que hubiera se hubiera registrado de no haberse introducido los cambios laborales. Es decir que con estas reformas todos pierden, empresarios y trabajadores. **Pero los más perjudicados con las nuevas normas laborales son los trabajadores de menor calificación. El efecto indirecto de estas medidas fue deprimir su salario 14% en relación al que hubiere percibido en ausencia de estos cambios.**

Creemos que el rezago salarial y de la inversión con respecto a los niveles de dinamismo que muestra de la actividad económica, tiene mucho que ver con el conjunto de reformas laborales que introdujo el gobierno. Las reformas laborales no son reformas de suma cero, en la que unos ganan (presuntamente los trabajadores) y otros pierden, (presuntamente los empresarios). Son reformas de suma negativa. Todos pierden, los trabajadores, los empresarios y el país. Pero muy especialmente, el trabajador menos calificado, o sea, el de menores ingresos.

Las preguntas que dejamos planteadas son las siguientes: ¿Ha hecho el gobierno una evaluación de impacto de sus reformas laborales? ¿No debería intentar hacerlo antes de seguir en una dirección que, de acuerdo a nuestras estimaciones, está generando los resultados exactamente opuestos a los buscados? ¿O acaso es que se sigue en esta línea porque el objetivo es concentrar el poder en ciertos grupos específicos de la sociedad? ¿En la próxima fase recesiva, cuando las empresas no puedan hacer concesiones salariales como las que pueden hacer en la actual bonanza, que va a pasar con la conflictividad bajo estas reglas de juego laborales? ¿Tendremos niveles de conflictividad sin precedentes? ¿Tendremos la mitad de las empresas del país ocupadas? ¿Qué hará el gobierno en ese caso para evitar la paralización del país?

III.- LA DINÁMICA POLÍTICA EN URUGUAY: UN EJEMPLO REVELADOR

Un aspecto revelador sobre la dinámica del proceso de decisión política en Uruguay es el proceso que resultó en el fracaso del TLC de Uruguay con los EEUU. **Si sumamos adhesiones a favor del TLC parecería claro que debería haber sido aprobado: lo apoyaban presidente, el ministro de economía, la mayoría del parlamento, las principales cámaras empresariales y lo más importante, un 57% de la opinión pública.**

De acuerdo a nuestros cálculos en una votación hipotética de un TLC con EEUU, éste se hubiera aprobado con más del 60% de los votos en ambas cámaras, con el voto positivo dentro del Frente Amplio de Asamblea Uruguay, Alianza Progresista y el Nuevo Espacio y con el voto del Partido Nacional, el Partido Colorado y el Partido Independiente. Hubieran votado en contra del tratado el Partido Comunista, el Partido Socialista y otros grupos de izquierda radical, en tanto que el MPP y la Vertiente Artiguista mantuvieron una posición ambigua y muchas veces contradictoria con respecto al TLC por lo que es difícil determinar como hubieran votado.

¿Porqué entonces el TLC no fructificó? **Creemos que la clave para entender porque se dejó pasar esta formidable oportunidad reside en la capacidad de veto de los grupos que se opusieron al TLC. Estos grupos tienen muy baja representatividad en el Parlamento, apenas un 13% de la Cámara de Diputados y un 10% en la Cámara de Senadores, pero muy alta representatividad en los sindicatos: representan el 57% de los miembros del Secretariado Ejecutivo del PIT-CNT y el 54% de los principales dirigentes de los trece sindicatos más importantes del país.** Se trata pues de grupos muy interconectados entre sí, fuertemente ideologizados y con una alta capacidad de movilización.

Y esto del TLC no es un caso aislado. Estos grupos no solamente tienen la capacidad de bloquear iniciativas que la mayoría de los uruguayos apoyan, sino de imponerle a la sociedad

iniciativas que la mayoría de los uruguayos rechaza, como por ejemplo la de las ocupaciones de empresas que son rechazadas por un 87% de los uruguayos de acuerdo a una reciente encuesta de Equipos Mori.

Dejamos planteada la pregunta: ¿Acaso la opinión mayoritaria de la ciudadanía a favor del TLC y en contra de las ocupaciones, no nos obliga a cuestionarnos la representatividad de ciertas decisiones fundamentales que se están tomando en el país?

IV. REFLEXIÓN FINAL

El Uruguay es bien visto por la comunidad internacional y por buenas razones: el Uruguay es un buen ciudadano del mundo. Integra y colabora con las instituciones internacionales, por ej. participando en misiones de paz de las Naciones Unidas; colabora en la lucha contra el narcotráfico y el lavado de dinero, repudia el terrorismo. Debo reconocer que el presidente de la República ha contribuido a fortalecer esa imagen.

Pero además el país tiene un equipo económico serio, integrado por técnicos altamente calificados que tienen también buena imagen en el exterior. Con el equipo económico podemos tener nuestras discrepancias técnicas, pero definitivamente no discrepancias filosóficas. **Compartimos con el equipo económico el mismo modelo de país: un socialismo a la española o a la chilena.**

Pero junto a este lado amable del Uruguay, respetado por la comunidad internacional hay otro inquietante. **Estamos asistiendo a un avance tentacular de la influencia del Estado en la economía y en la vida ciudadana y a una permeabilidad a los intereses corporativos, que en algunos casos ha llegado al límite de transgredir el derecho de propiedad y el orden jurídico vigente.** Todo lo cual ha deteriorado el clima de inversión y compromete nuestro criterio seriamente el futuro económico del país.

Son estos intereses corporativos que desde hace ya mucho tiempo están bloqueando la modernización del país. Las recientes declaraciones del vicepresidente de la República al respecto son un testimonio valiente y honesto de esta realidad, cuando reconoció que *"en el ejercicio del gobierno nos hemos dado cuenta de algunas cosas: por ejemplo, que cuando discutimos sobre la privatización de las empresas públicas, no habíamos advertido que ya existe una manera de privatización, de aquellos que no quieren privatizar, porque hay funcionarios que quieren tener las empresas públicas para su propio beneficio, y las tienen privatizadas bajo su dirección"*.

Para sentar las bases de una socialdemocracia, abierta, moderna, económicamente dinámica y justa es necesario cuestionar paradigmas muy arraigados, pero muchas veces erróneos, que existen en nuestra sociedad. Para ello es necesario analizar los hechos con rigurosidad y muchas veces hacer preguntas incómodas.

Creemos que el Uruguay se debe a si mismo este debate y desde CERES, cuya única fuerza es el poder de las ideas y el análisis riguroso, nos comprometemos a aportar nuestro grano de arena para formular las preguntas difíciles y ayudar a encontrar, constructivamente, las soluciones apropiadas.