

Paola Azar - Magdalena Bertino - Reto Bertoni
Sebastián Fleitas - Ulises García Repetto - Claudia Sanguinetti
Mariana Sienra - Milton Torrelli

**¿DE QUIÉNES, PARA QUIÉNES Y PARA QUÉ?
LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL URUGUAY
DEL SIGLO XX**

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE ADMINISTRACIÓN
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

INSTITUTO DE ECONOMÍA

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	6
Capítulo I.....	;
EL MARCO ANALÍTICO: FINANZAS PÚBLICAS Y RÉGIMENES FISCALES	;
Marcador no definido.	
I.1. UNA ESTRATEGIA PARA LA IDENTIFICACIÓN DE RÉGIMENES FISCALES	;
I.2. LAS IDEAS FUERZA EN LAS FINANZAS PÚBLICAS: TENDENCIAS GLOBALES Y EXPERIENCIA NACIONAL	;
I.3. ESCENARIOS EN QUE SE DESENVUELVE LA FISCALIDAD	;
Marcador no definido.	
Gráfico 1. EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO DE URUGUAY	;
I.4. LOS RÉGIMENES FISCALES	;
I.4.1. Primer Régimen Fiscal: Estado Social... pero subordinado al equilibrio fiscal	;
I.4.2. Segundo Régimen Fiscal: la fiscalidad como instrumento de desarrollo y redistribución	;
I.4.3. Tercer Régimen Fiscal: la responsabilidad fiscal como piedra angular	;
Marcador no definido.	
Capítulo II.....	;
LOS RESULTADOS FISCALES Y SU FINANCIAMIENTO	;
definido.	
INTRODUCCIÓN	;
II.1. RESULTADOS FISCALES	;
II.1.1 Necesidades y Fuentes de Financiamiento	;
II.1.2 Los datos y sus fuentes	;
II.1.3 Resultados fiscales, corrientes y primarios	;
Gráfico 1. RECURSOS Y GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL	;
Marcador no definido.	
II.1.4 Determinantes de la evolución de los resultados fiscales ..	;
definido.	
II.2. FINANCIAMIENTO CON DEUDA	;
II.2.1 La deuda pública externa e interna y los déficits fiscales. ;	;
definido.	
II.2.2 Política fiscal y endeudamiento: una historia de solvencias poco sostenibles	;
definido.	
II.3. INFLACIÓN	;
II.3.1 Las finanzas inflacionarias en el siglo XX	;
definido.	
II.4. LAS NECESIDADES, LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO Y LOS RÉGIMENES FISCALES	;
definido.	
Capítulo III	;
LA DEUDA PÚBLICA: NIVEL, EVOLUCIÓN Y ESTRUCTURA ;	;
definido.	
INTRODUCCIÓN	;
III.1 UNA MIRADA DE LARGO PLAZO: NIVEL Y ESTRUCTURA DE LA DEUDA PÚBLICA	;
definido.	

III.2 EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO: UNA HISTORIA DE IDA Y VUELTA	;	Error!	Marcador no definido.
III.2.1 En el comienzo fue la deuda externa: modernización, globalización y endeudamiento externo (1883-1913).....	;	Error!	Marcador no definido.
III.2.2 El ahorro interno: una alternativa ante la crisis financiera internacional (1914-1930).....	;	Error!	Marcador no definido.
III.2.3 Crisis, moratoria, arreglo y conversión de la deuda pública (1931-1939);	Error!		Marcador no definido.
III.2.4 El predominio del ahorro interno como fuente de financiamiento (1940-1958)	;	Error!	Marcador no definido.
III.2.5 Volver a empezar: deuda externa y vulnerabilidad (1959-2002)	;	Error!	Marcador no definido.
III.3. CONSIDERACIONES FINALES	;	Error!	Marcador no definido.
Capítulo IV	;	Error!	Marcador no definido.
EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS EN EL SIGLO XX	;	Error!	Marcador no definido.
INTRODUCCIÓN	;	Error!	Marcador no definido.
IV. 1. ASPECTOS METODOLÓGICOS	;	Error!	Marcador no definido.
IV. 2. ESTRUCTURA Y PRESIÓN TRIBUTARIA	;	Error!	Marcador no definido.
IV. 2. 1. Estructura y presión tributaria en el Uruguay del siglo XX;	Error!		Marcador no definido.
IV. 2. 2. El cambio de la estructura tributaria durante el desarrollo económico.;	Error!		Marcador no definido.
IV. 3. COMPONENTES DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA 1903-2000	;	Error!	Marcador no definido.
IV. 4. ESTRUCTURA TRIBUTARIA: PERMANENCIAS Y RUPTURAS	;	Error!	Marcador no definido.
IV. 4. 1. Reforma tributaria de los años diez: la imposición a la propiedad de la tierra	;	Error!	Marcador no definido.
IV.4.2. La reforma tributaria de la década del sesenta: el impuesto a la renta	;	Error!	Marcador no definido.
IV. 5. CONSIDERACIONES FINALES	;	Error!	Marcador no definido.
Capítulo V	;	Error!	Marcador no definido.
EL FONDO DE DIFERENCIAS CAMBIARIAS Y EL IMPUESTO CAMBIARIO;	Error!		Marcador no definido.
INTRODUCCIÓN	;	Error!	Marcador no definido.
V.1. EL CONTRALOR DE CAMBIOS	;	Error!	Marcador no definido.
V.2. EL FONDO DE DIFERENCIAS CAMBIARIAS Y SU FINANCIACIÓN ..;	Error!		Marcador no definido.
V.3. EL FONDO DE DIFERENCIAS CAMBIARIAS Y EL GASTO PÚBLICO;	Error!		Marcador no definido.
V.4. EL IMPUESTO CAMBIARIO.....	;	Error!	Marcador no definido.
V.4.1. Génesis y controversias	;	Error!	Marcador no definido.
V.4.2. ¿Quién paga el impuesto cambiario?	;	Error!	Marcador no definido.
V.5. CONSIDERACIONES FINALES	;	Error!	Marcador no definido.
Capítulo VI	;	Error!	Marcador no definido.
REGÍMENES PRESUPUESTALES Y PRESUPUESTOS	;	Error!	Marcador no definido.
INTRODUCCIÓN	;	Error!	Marcador no definido.

VI.1. EL PRESUPUESTO COMO INSTITUCIÓN	; Error! Marcador no definido.
VI.1.1. El Presupuesto y el sistema democrático	; Error! Marcador no definido.
VI.1.2. Naturaleza conflictiva del Presupuesto	; Error! Marcador no definido.
VI.1.3. Presupuesto, programación y política fiscal....	; Error! Marcador no definido.
VI.2. REGÍMENES PRESUPUESTALES A LO LARGO DEL SIGLO XX	; Error!
Marcador no definido.	
VI.2.1. Primer régimen presupuestal: 1830-1934.....	; Error! Marcador no definido.
VI.2.2. Segundo régimen presupuestal: 1934-1967	; Error! Marcador no definido.
VI.2.3. Tercer régimen presupuestal: 1967-2000	; Error! Marcador no definido.
VI.2.4. Modificaciones normativas durante el período de la dictadura.....	; Error!
Marcador no definido.	
VI.3. PERIODICIDAD DE LOS PRESUPUESTOS NACIONALES	; Error! Marcador no definido.
no definido.	
VI.3.1. Los presupuestos durante el primer régimen presupuestal...	; Error! Marcador no definido.
no definido.	
VI.3.2. Los presupuestos durante el segundo régimen presupuestal	; Error! Marcador no definido.
no definido.	
VI.3.3. Los presupuestos durante el tercer régimen presupuestal	; Error! Marcador no definido.
definido.	
VI.4. UNA MIRADA A LA EVOLUCIÓN EN EL LARGO PLAZO DE LOS REGÍMENES PRESUPUESTALES Y LOS PRESUPUESTOS ...	; Error! Marcador no definido.
definido.	
VI. 5. CONSIDERACIONES FINALES	; Error! Marcador no definido.
Presupuesto, papel del Estado y regímenes fiscales	; Error! Marcador no definido.
Capítulo VII.....	; Error! Marcador no definido.
GASTO PÚBLICO TOTAL.....	; Error! Marcador no definido.
INTRODUCCIÓN.....	; Error! Marcador no definido.
VII. 1. DELIMITACIÓN Y CONTENIDO DEL GASTO PÚBLICO	; Error! Marcador no definido.
no definido.	
VII.1.1. Aspectos metodológicos	; Error! Marcador no definido.
VII. 1.2. Los datos y sus fuentes	; Error! Marcador no definido.
VII.2. EL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL DURANTE EL SIGLO XX....	; Error!
Marcador no definido.	
VII.2. 1. Trayectoria, niveles y “tamaño del Estado” ..	; Error! Marcador no definido.
VII.2.2. El gasto del Gobierno Central por objeto.....	; Error! Marcador no definido.
VII.3. ¿PARA QUÉ? EL GASTO POR ÁMBITOS INSTITUCIONALES Y POR FUNCIONES.....	; Error! Marcador no definido.
VII.3.1. El gasto público por ámbito institucional	; Error! Marcador no definido.
VII. 3.2. El gasto por funciones.....	; Error! Marcador no definido.
VII. 4. CONSIDERACIONES FINALES	; Error! Marcador no definido.
Capítulo VIII	; Error! Marcador no definido.
GASTO PÚBLICO SOCIAL	; Error! Marcador no definido.
INTRODUCCIÓN.....	; Error! Marcador no definido.
VIII.1. EL GASTO SOCIAL EN EL MARCO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	; Error! Marcador no definido.
VIII.1.1. Aspectos conceptuales	; Error! Marcador no definido.
VIII.1. 2. Aspectos metodológicos	; Error! Marcador no definido.

VIII. 2. EL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN EL SIGLO XX.....	¡Error! Marcador no definido.
VIII.2.1. Trayectoria del Gasto Público Social	¡Error! Marcador no definido.
VIII.2.2. La prioridad fiscal y la prioridad macroeconómica del Gasto Público Social	¡Error! Marcador no definido.
VIII.3. ESTRUCTURA DEL GASTO SOCIAL Y SUS COMPONENTES.....	¡Error! Marcador no definido.
VIII.3.1. Estructura del GPS a lo largo del siglo XX ..	¡Error! Marcador no definido.
VIII.3.2. Los componentes del GPS y su dinámica durante el período.....	¡Error! Marcador no definido.
VIII.4. CONSIDERACIONES FINALES.....	¡Error! Marcador no definido.
Capítulo IX	¡Error! Marcador no definido.
LA SEGURIDAD SOCIAL	¡Error! Marcador no definido.
INTRODUCCIÓN.....	¡Error! Marcador no definido.
IX.1. CONCEPTUALIZACIÓN, CONTENIDO y ALCANCE DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	¡Error! Marcador no definido.
IX.1.1. Aspectos conceptuales.....	¡Error! Marcador no definido.
IX.1.2. Aspectos metodológicos.....	¡Error! Marcador no definido.
IX.2. DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	¡Error! Marcador no definido.
IX.2.1. La institucionalización del sistema para funcionarios públicos (1829-1919)	¡Error! Marcador no definido.
IX.2.2. Expansión, consolidación y disfuncionalidad del sistema (1919-1972)	¡Error! Marcador no definido.
IX.2.3. La seguridad social en tiempos de dictadura (1973-1985)..	¡Error! Marcador no definido.
IX.2.4. El sistema de seguridad social después de la reapertura democrática.....	¡Error! Marcador no definido.
IX.3. DINÁMICA POBLACIONAL Y SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL ..	¡Error! Marcador no definido.
IX.4. LAS PRESTACIONES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL	¡Error! Marcador no definido.
IX.4.1. La evolución de las clases pasivas: número y monto real de las prestaciones	¡Error! Marcador no definido.
IX.4.2. Evolución de las pasividades (jubilaciones y pensiones) del “sistema BPS”	¡Error! Marcador no definido.
IX.4.3. Evolución histórica de las pasividades según cajas del “Sistema BPS” ..	¡Error! Marcador no definido.
IX.4.4. Pasividades y principales variables económicas de referencia	¡Error! Marcador no definido.
IX.5. UNA MIRADA A LA EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL LARGO PLAZO Y SU RELACIÓN CON LOS REGÍMENES FISCALES	¡Error! Marcador no definido.
Capítulo X	¡Error! Marcador no definido.
LA EXPANSIÓN DEL FUNCIONARIADO PÚBLICO ...	¡Error! Marcador no definido.
INTRODUCCIÓN.....	¡Error! Marcador no definido.
X 1. LOS ENFOQUES SOBRE EL CRECIMIENTO DEL EMPLEO PÚBLICO	¡Error! Marcador no definido.

X.1.1. Antecedentes	; Error! Marcador no definido.
X.1.2 Sobre la necesidad de una rigurosa crítica de fuentes	; Error! Marcador no definido.
X.2 METODOLOGÍA	; Error! Marcador no definido.
X. 3. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO	; Error! Marcador no definido.
X. 3. 1. El total de funcionarios del Sector Público	; Error! Marcador no definido.
Gráfico 1. NÚMERO DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS 1905-2000	; Error! Marcador no definido.
Marcador no definido.	
X.3.2 Los funcionarios del Gobierno Central.....	; Error! Marcador no definido.
X.3.3 La expansión de los funcionarios de la educación.....	; Error! Marcador no definido.
definido.	
X.3.4. Los funcionarios de los gobiernos departamentales	; Error! Marcador no definido.
definido.	
X.3.5 Los funcionarios de las empresas públicas.....	; Error! Marcador no definido.
X. 4. EL EMPLEO PÚBLICO Y LOS REGÍMENES FISCALES EN EL SIGLO XX	
.....	; Error! Marcador no definido.
X. 5 REFLEXIONES FINALES	; Error! Marcador no definido.
LOS REGÍMENES FISCALES EN EL URUGUAY DEL SIGLO XX..	; Error! Marcador no definido.
no definido.	
Tributaria	; Error! Marcador no definido.
Primer régimen fiscal.....	; Error! Marcador no definido.
Segundo régimen fiscal	; Error! Marcador no definido.
Tercer régimen fiscal	; Error! Marcador no definido.
FUENTES.....	; Error! Marcador no definido.
BIBLIOGRAFÍA	; Error! Marcador no definido.
ANEXO ESTADÍSTICO	; Error! Marcador no definido.

PRESENTACIÓN

Esta obra propone una exploración de las finanzas públicas uruguayas en el largo plazo. La investigación que le dio origen y el análisis de historia económica que se ofrece al lector fueron encarados de acuerdo con tres convicciones básicas.

En primer término, se entiende que la economía es una actividad resultante de relaciones sociales, lo que otorga a los fenómenos involucrados una dinámica que sólo puede comprenderse asumiendo el tiempo histórico como elemento fundamental. El comportamiento de los “agentes económicos” deja entonces de ser el resultado de la racionalidad sustantiva y aparece como efecto de la particular articulación entre los intereses individuales y las condicionantes sociales y políticas en las que se actúa. Se entiende, además, que los fenómenos sociales, y entre ellos los fenómenos económicos, emergen de la interacción entre individuos e instituciones en determinadas circunstancias históricas.

En segundo término, la interpretación de los fenómenos económicos requiere de una mirada amplia desde las ciencias sociales. Por ello, en este trabajo convergen –al menos– la Economía, la Historia Económica y la Ciencia Política.

Finalmente, –manteniendo el rigor analítico– operar con aportes teórico-metodológicos diversos permite identificar los instrumentos más adecuados para aprehender el objeto de estudio. Así, desde el punto de vista metodológico, se ha sometido de manera sistemática el enfoque teórico a la evidencia gestada en los avances de la reconstrucción empírica y a reconstruir/deconstruir el marco analítico todas las veces que fue necesario, para conseguir avances sucesivos hacia la explicación de los fenómenos reales.

La investigación partió de una definición del *Estado* como organización que cumple sus funciones en línea con las fuerzas políticas y económicas dominantes, legitimadas en consensos sociales y de acuerdo con los paradigmas ideológicos, económicos y/o culturales de su época. Mediante los instrumentos que tiene a su disposición, el Estado expresa relaciones de poder y dominación en la organización social, que tiende a mantener y reproducir. En consecuencia, es parte y puede contribuir al desarrollo económico-social del sistema económico predominante en momentos y lugares específicos.

Las finanzas públicas son una de las manifestaciones de la actividad económica y financiera del Estado; por tanto constituyen uno de los instrumentos con que cuenta el sector público para ejercer su influencia sobre la economía y la sociedad. Su naturaleza y alcance pueden tener un contenido diferente según las circunstancias históricas en que se desenvuelve la acción estatal y según los fines que se propone.

Este estudio de las finanzas públicas de Uruguay en el siglo XX ha procurado identificar diferentes regímenes fiscales, cuyo desarrollo se encuentra innegablemente ligado al régimen de acumulación y al modo de regulación vigentes en cada etapa histórica. La evidencia reunida fue interpelada a la luz de tres interrogantes: de quiénes se obtienen los recursos, a quiénes beneficia el gasto y cuál es su finalidad. Estas preguntas permitieron orientar el trabajo y articular el relato histórico.

Este libro no pretende ser una obra acabada, sino una síntesis de la investigación llevada adelante en el Área de Historia Económica del Instituto de Economía, acerca del contenido central de las finanzas públicas del Estado uruguayo en el largo plazo. En este sentido, más que cerrar discusiones, el libro aspira a abrirlas, tomando como punto de partida la evidencia acumulada hasta el momento y procurando desvelar materias, episodios y tendencias de larga duración que puedan ser objeto de análisis futuros por parte de la historia, la economía y, por supuesto, de la propia historia económica.

La relevancia del análisis del Estado y de la incidencia de sus finanzas en la economía, que fue reconocida por los investigadores del Área desde su fundación en 1988, también se advierte en la importancia concedida al tema en los tres volúmenes editados de la *Historia Económica del Uruguay*¹.

La investigación que da origen a esta obra se desarrolló durante los últimos cinco años y aún no ha concluido. Fue posible gracias al apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), de la Universidad de la República (UdelaR), que financió tres proyectos de Investigación y Desarrollo (I+D) elaborados por un equipo de investigadores integrantes del Área de Historia Económica. Los proyectos que se sucedieron fueron: “De quiénes, para quiénes y para qué: las finanzas públicas en el Uruguay (1930-1959)”, continuado por “Las finanzas públicas uruguayas en el siglo XX y el papel redistributivo del Estado”, que culmina en el proyecto en curso “Modelos de Bienestar en el Uruguay: estructura tributaria y gasto público social en el siglo XX”. Esta enumeración muestra dos tendencias: direccionar gradualmente la investigación hacia el largo plazo, convencidos de que es la mejor contribución que podemos realizar, como historiadores económicos, para la comprensión de la sociedad contemporánea y ahondar en el papel distributivo del Estado, en especial el asumido mediante el gasto social.

Los autores de esta obra han integrado, algunos en diferentes momentos, el equipo de Finanzas Públicas del Área, coordinado por Magdalena Bertino y Reto Bertoni. Se trata pues de una obra colectiva, que aunó los esfuerzos de investigadores provenientes de la Historia (Bertino, Bertoni, García Repetto) y de la Economía (Azar, Fleitas, Sanguinetti, Sienna y Torrelli), que han convergido en la Historia Económica. Esta impronta multidisciplinaria ha caracterizado la labor del Área de Historia Económica del Instituto de Economía desde su creación. Además, los autores han procesado la acumulación en el campo de la investigación con la formación disciplinaria en Historia Económica, gracias a la incorporación de varios de los integrantes del equipo como alumnos y como docentes de la Maestría en Historia Económica que se desarrolla en la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR).

Varias de las secciones que forman parte de este libro, en sus versiones primarias, han sido discutidas en seminarios y congresos, permitiéndonos dialogar con nuestros colegas nacionales y extranjeros. A todos agradecemos sus comentarios, críticas y sugerencias. También agradecemos al Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, el Cr. Walter Rossi, por su apoyo a nuestra labor.

Nuestro especial agradecimiento es hacia CSIC, sin cuyo apoyo durante varios años nuestra investigación no hubiera sido posible. En cuanto a la edición de la obra, agradecemos el apoyo financiero de la propia CSIC y también de la Dirección General Impositiva (DGI), que contribuyó a la difusión de la historia de una temática afín a sus intereses y cometidos.

La estructura del libro tiene el siguiente orden: el Capítulo I presenta el marco analítico y la estrategia para la definición e identificación de los regímenes fiscales; el Capítulo II, desde un enfoque macroeconómico, analiza el desempeño de los resultados fiscales derivados de la evolución conjunta de los egresos y los ingresos y de las formas en que los gobiernos lo han financiado; el Capítulo III ofrece una mirada secular sobre el comportamiento de una de esas fuentes de financiamiento: la deuda pública; los dos capítulos siguientes se refieren a los ingresos tributarios, su evolución, nivel y estructura (Capítulo IV) y al “impuesto cambiario” establecido mediante el Fondo de Diferencias

¹ Millot, Julio y Bertino, Magdalena: volumen I *Desde los orígenes hasta 1860* (1991) y volumen II *Historia Económica del Uruguay 1860-1910* (1996) y Bertino, Magdalena; Bertoni, Reto; Tajam, Héctor y Yaffé, Jaime: *La economía del batllismo y de los años veinte* (2005).

Cambiarías (Capítulo V). Continúan cuatro capítulos que se centran en el gasto público: los regímenes presupuestales y los presupuestos (Capítulo VI), el gasto del Gobierno Central en su evolución, nivel y estructura (Capítulo VII), el gasto social (Capítulo VIII) y dentro de éste un estudio particular de la seguridad social (Capítulo IX). El Capítulo X trata de la expansión del funcionariado público y sus causas. En las conclusiones se recogen los hallazgos realizados en cada capítulo y sus aportes para la definición de los regímenes fiscales.