

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION
INSTITUTO DE LA HACIENDA PUBLICA



CUADERNO N.º 14

ESTRUCTURA Y EFECTOS DE LOS GASTOS PERSONALES EN EL URUGUAY

POR

SANTOS E. FERREIRA

EDISON GNAZZO

AYUDANTES TECNICOS DEL INSTITUTO

APARTADO DE LA «REVISTA DE ECONOMIA
FINANZAS Y ADMINISTRACION» - N.º 46

MONTEVIDEO
URUGUAY
1957

El Instituto de la Hacienda Pública es un centro de Investigación dependiente de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República.

Su biblioteca y sus archivos pueden ser consultados por todos aquellos investigadores, profesores, profesionales, estudiantes y funcionarios que lo deseen, en el local del mismo, calle Tristán Narvaja N° 1546.

El Instituto de la Hacienda Pública está en condiciones de evacuar consultas y prestar asesoramiento a todo organismo público o privado y a toda persona que lo solicite.

Se acepta el canje de publicaciones relativas a la materia de la especialización del Instituto.

◆ Toda correspondencia debe dirigirse a:
Cr. JUAN EDUARDO AZZINI.
Instituto de la Hacienda Pública.
Tristán Narvaja 1546.
Montevideo, Uruguay.

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION
INSTITUTO DE LA HACIENDA PUBLICA



CUADERNO N.º 14

ESTRUCTURA Y EFECTOS DE LOS GASTOS PERSONALES EN EL URUGUAY

POR

SANTOS E. FERREIRA

EDISON GNAZZO

AYUDANTES TECNICOS DEL INSTITUTO

APARTADO DE LA «REVISTA DE ECONOMIA
FINANZAS Y ADMINISTRACION» - N.º 46

MONTEVIDEO
URUGUAY
1957

El Instituto Internacional de Finanzas Públicas, con sede en Bruselas, celebró su XII Congreso Anual en la ciudad de Roma en el mes de Setiembre de 1956.

Su tema básico estaba dedicado al estudio de los efectos económicos de los gastos públicos y colaboraron en él nueve países, entre ellos el Uruguay, por intermedio del Instituto de la Hacienda Pública, a quién se asignó el punto relativo a los gastos personales.

Sobre la base de una amplia documentación obtenida por el Instituto, y con la experiencia de su actuación en el Seminario de Administración Pública realizado en Montevideo en 1955, se encaró un estudio teórico-práctico que enfoca el tema rápidamente, aunque en todo su alcance.

La noción de funcionario y las formas de retribución, su importancia en el cuadro presupuestario nacional y su organización, sirven de planteamiento al tema central: la dinámica, sus causas y sus efectos.

Esta parte encara las causas del crecimiento de los gastos para el personal en nuestro país a través de los últimos años, a la luz de las explicaciones comparadas que plantean los autores modernos. Y analizadas las causas, concluye el trabajo con el análisis teórico de los efectos económicos y financieros, siguiendo la línea trazada por Dalton en Inglaterra, Myrdal en Suecia, Philip en Dinamarca, Laufenburger en Francia, Pugliese y Stefani en Italia, Neumark y Colm en Alemania, Taylor en Estados Unidos, etc.

Los efectos producidos en la economía y las finanzas del Uruguay van unidos al planteamiento científico anterior, demostrándose la influencia primaria de los gastos personales en la incrementación de ciertos consumos facilitada por la gran cantidad de funcionarios públicos y su alta proporción a consumir, así como sus efectos secundarios y terciarios.

Este estudio presentado al Congreso de Roma, conjuntamente con la "Administración Pública del personal en el Uruguay" (Cuaderno N° 11 del Instituto), constituyen dos valiosos aportes del Instituto de la Hacienda Pública al conocimiento de un sector capital de nuestras finanzas públicas.

JUAN EDUARDO AZZINI
Director del Instituto

GENERALIDADES

Al hablar de gastos personales nos estamos refiriendo implícitamente a la retribución de los funcionarios públicos.

La teoría financiera reconoce sin excepciones la necesidad de la remuneración del funcionario que presta sus servicios al Estado.

Se ha eliminado poco a poco la tendencia de mantener cargos honorarios, bien sea complementando los mismos con la existencia de honores especiales o privilegios o aún acompañándolo de partidas para gastos, etc. Todo ello es consecuencia asimismo del concepto que se tiene hoy en día de la función pública, en cuanto a considerarla como una carga para quien las desempeña, así como resultado de la democratización de las mismas.

También adquiere importancia el problema de los gastos personales, en razón del aumento de la burocracia, aumento que tiene su causa en variadas razones siendo de destacar entre ellas las relativas al progreso económico y espiritual, la consolidación efectiva del principio de la división del trabajo, etc.

El incentivo del sueldo, por lo demás, hace accesible la función pública a todos los habitantes de un país.

En cuanto se refiere al crecimiento de los gastos personales, son válidas aquí todas las causas que la doc-

trina reconoce para los gastos públicos en general y en especial el aumento de la población, nuevas funciones tomadas a su cargo por el Estado, etc. (1).

La remuneración del personal encuentra su primera justificación en un principio de justicia contenido hoy en día en casi todos los textos constitucionales (el derecho de la remuneración como retribución del trabajo) (art. 54 de nuestra Constitución).

El carácter de funcionario público va pues unido indisolublemente a la remuneración. El Estatuto del Funcionario de nuestro país (Decreto Ley 12/2/43) establece al respecto en su art. 1º: "Considéranse funcionarios públicos a los efectos de esta ley, a todas las personas que, nombradas por autoridad pública competente, participan en el funcionamiento de un servicio público permanente, mediante el desempeño de un empleo remunerado, que acuerda derecho a jubilación".

En un trabajo presentado al Seminario Internacional de Administración Pública realizado en Montevideo en 1955 el Sr. M. Chaillaux Dantel expresa que en la estructuración de los sueldos públicos se deben tener en cuenta elementos objetivos y sobre todo subjetivos (tales como la comparación con los sueldos privados, comparación con los otros funcionarios públicos y relación con la carrera administrativa).

La remuneración al funcionario es pues justa y es además útil pues asegura la objetividad del cargo y evita la corruptela.

(1) Para esta parte puede verse: Flora, "Ciencia de la Hacienda", Tomo I. — Eheberg, "Hacienda Pública", Barcelona 1929, capítulo 1º.

Jeze reconocía la justicia y utilidad de la remuneración al funcionario, remuneración que está determinada a su vez por una serie de factores administrativos, sociales, psicológicos, etc.

La remuneración del funcionario debe estar en directa relación con el cargo que ocupa y las funciones que desempeña. En los últimos tiempos el monto de los gastos personales de los Estados ha aumentado en general debido fundamentalmente a las siguientes causas :

- a) Aumento del intervencionismo estatal, que trae consigo nuevas funciones y mayor burocracia;
- b) Depreciación monetaria con un alza en el costo de la vida y descenso del salario real, lo que motiva un incremento del salario nominal para hacer frente a esa situación.

Formas de remuneración.

Si consideramos al personal en actividad, es posible distinguir las siguientes formas de remuneración :

- 1) Retribuciones en especie y
- 2) Retribuciones en moneda.
Entre los primeros tenemos (honorarios especiales, asistencia gratuita a espectáculos, vivienda, locomoción, etc.). Entre los segundos, encontramos sueldo mensual, jornales, dietas, gratificaciones, participaciones en multas, compensaciones, viáticos, etc.

En nuestro país las retribuciones en especie se conservan para determinados funcionarios y casi siempre son complementarios a las retribuciones en dinero (policía de cam-

pañá, agentes de rentas, etc.). Las funciones remuneradas constituyen la regla universal con muy pocas excepciones en nuestro país (Comisiones Honorarias del Contralor de Exportaciones e Importaciones, de Medicamentos, Comisión Honoraria para la Lucha Antituberculosa, diversas comisiones asesoras, etc.).

Nuestro presupuesto distingue los siguientes tipos de remuneraciones contenidas en la Clase A, Grupo 1, de la Clasificación Contable de los Gastos Públicos.

1.01	Sueldos de Cargos Presupuestados	237.832.493.—
1.02	Sueldos con cargo a Partidas Globales	24.562.544.—
1.03	Partidas para aplicación de sueldos progresivos	8.831.400.—
1.04	Jornales	5.151.412.—
1.05	Dietas	346.126.—
1.06	Honorarios	284.080.—
1.07	Compensaciones sujetas a Montepío	5.169.254.—
1.08	Compensaciones y complementos varios (Gastos de representaciones, quebrantos de caja, comisiones agregadas al sueldo, etc.) ...	2.211.142.—
1.09	Retribuciones varias (comisiones, etc.)	1.018.638.—
		<hr/>
		285.407.089.— (3)
		<hr/>

(3) Cifras del presupuesto publicado en el año 1955.

Sintetizando los conceptos arriba indicados se puede expresar que en nuestro país las retribuciones personales contenidas en el Presupuesto General de Sueldos y Gastos son las siguientes :

- a) Sueldos, abonados mensualmente : constituyen partidas fijas que solo sufren alteraciones en caso de aumentos, sanciones, faltas, y en los casos de sueldos progresivos (presupuesto del magisterio por ejemplo).
- b) Jornales, partidas diarias fijas, abonadas quincenal o mensualmente.
- c) Dietas, abonadas generalmente a los Directores de Cuerpos Colegiados en ocasión de su asistencia a las reuniones que se celebran.
- d) Honorarios; constituyen partidas abonadas a profesionales que prestan sus servicios a Oficinas Públicas.
- e) Compensaciones sujetas a Montepío y otros. Están constituídas por partidas agregadas al sueldo para gastos de residencia, de representación de altos funcionarios, riesgo de vuelo de aviadores militares, quebrantos de caja, etc.).

I I

ESTRUCTURA DE LOS GASTOS PERSONALES EN EL URUGUAY

En el sector de los gastos públicos, las remuneraciones personales revisten particular importancia, no solo por su significación cuantitativa, sino también porque sus efectos se traducen ampliamente en el panorama financiero, económico, político y social.

Parece conveniente por ello, realizar una rápida síntesis de sus características positivas generales, su ordenación y su importancia, como elemento previo a la consideración de sus efectos.

Teniendo en cuenta los funcionarios de la Administración Central, incluídos en el Presupuesto General de Sueldos y Gastos y los pertenecientes al dominio comercial e industrial, a los gobiernos locales y a diversos servicios descentralizados podemos formular el siguiente estado. (4).

	Nº de fun- cionarios, etc.	Importe anual en miles de \$
a) Presupuesto General Sueldos y Gastos	77.654	237:282
b) 19 Gobiernos Departamentales .	15.871	48:867
c) 8 Entes Autónomos Comerciales e Industriales	32.420	119:881
(Bancos, empresas ferroviarias y de aviación, energía eléctrica, combustibles, etc.)		
d) Otros servicios descentralizados .	6.183	26:280
SUB - TOTAL (ACTIVOS)	132.128	432:310
e) Caja de Jubilaciones Civiles	42.029	64:529
TOTALES	174.157	496:839

(4) FUENTE — Cifras presupuestales para el Ejercicio 1955 y material diverso compilado por el Instituto de la Hacienda Pública.

(Se mencionan en el mismo los funcionarios en actividad y sus remuneraciones, así como las pasividades del Estado).

La significación de las cifras antes expuestas queda reflejada, destacándose especialmente que la población del Uruguay es de 2.525.000 habitantes (5), cantidad que incluye —como es lógico— población adulta e infantil. La cifra global de funcionarios activos y pasivos de 174.157, incluye en su casi totalidad a adultos. Estimando a un coeficiente 3 el grupo familiar, podemos llevar esa cifra a 522.471 con lo cual el porcentaje de personas directamente beneficiadas por los gastos personales, frente al total de la población, es de un 20%.

En ese porcentaje se observa el predominio de los funcionarios incluidos en el Presupuesto General. (6)

Pero cabe hacer notar, como elemento a tener en cuenta, que por fuera de las cifras mencionadas, quedan algunos organismos semi-estatales o para-estatales, "organismos privados con fines públicos" (Cooperativa Nacional de Productores de Leche, Frigorífico Nacional, Cajas de Asignaciones Familiares, Caja de Jubilaciones Bancarias, etc.); estimando en 2.000 millones de pesos la Renta Nacional (7) el total de gastos personales alcanza al 28% de aquella. Otro índice de significación.

En lo que respecta a la integración del personal comprendido en el Presupuesto General (77.654), en su mayo-

(5) FUENTE — Anuario Demográfico 1954. Naciones Unidas.

(6) Se comprende en el Presupuesto General, a los funcionarios del Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Universidad, Consejos de Enseñanza Primaria y Secundaria, Tribunal de Cuentas, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Corte Electoral, Cajas de Jubilaciones, etc.

(7) FUENTE — Estimación para 1955.

ría bajo régimen de inamovilidad (causales especiales de destitución y venia del Senado), podemos formular el siguiente resumen :

	Cargos	Retribuc. en miles
Escalafón civil	43.605	149:792
" docente	9.812	32:189
" militar	12.560	25:892
" policial	11.372	27:632
Cargos efectivos y varios	305	2:327
	-----	-----
TOTALES	77.654	237:832
	-----	-----

Dentro del escalafón civil, un 80% de los cargos no superan los \$ 300.— mensuales, solamente un 1% percibe retribuciones superiores a \$ 700.— mensuales. Es decir, y esto es importante para la consideración de los efectos, que el elevado importe de las retribuciones personales que supera el coeficiente corriente del 50% del total de gastos, no está en función de altos niveles de sueldos, sino de gran cantidad de funcionarios de sueldo medio y bajo. (8).

III

DINAMICA DE LOS GASTOS PERSONALES

Tanto la característica del crecimiento de los gastos personales, como sus causas reflejan en el Uruguay, principios y hechos universales.

(8) La jornada ordinaria de labor es de 5 horas en la administración pública.

En efecto, se constata, entre otras cosas :

- a) Un crecimiento permanente en el tiempo, desde el primer presupuesto de la República, para el año 1831.
- b) El crecimiento ha sido progresivo.
- c) No está en relación con el incremento de población.
- d) Opera tanto en la Administración Central como en los Gobiernos Locales y en las empresas del Estado.

No obstante estas apreciaciones generales, que surgen de los cuadros estadísticos nacionales, no podemos suscribir a la teoría fatalista de Rouxel, dicho aumento.

Existen diversos factores que han influido conjunta o aisladamente. Entre ellos podemos señalar el crecimiento de la población, que se ha duplicado en los últimos 50 años.

También reviste importancia marcada la depreciación monetaria que se refleja en el mercado de bienes y servicios disminuyendo el valor del salario real. Ello promovió aumentos reiterados de los salarios nominales en la actividad privada y a su vez, de las retribuciones de los funcionarios públicos y las pasividades civiles. Así por ejemplo cabe citar las leyes de 27 de julio de 1946 (docentes, militares y jornaleros), 28 de octubre de 1947, 26 de mayo de 1950, 27 de setiembre de 1950, 20 de noviembre de 1951 y 15 de diciembre de 1953 (jubilados y pensionistas) y las de 29 de diciembre de 1944, 27 de julio de 1946, 17 de junio de 1948, 18 de setiembre de 1950 y 27 de marzo de 1953 (de aumentos generales indiscriminados).

El aumento del nivel de precios de consumo es un fenómeno ostensible en el Uruguay y si bien no alcanzó la importancia de otros países sudamericanos, es posible apreciar su entidad a través de los últimos años. (9)

1929—	85,4%
1940—	92,1%
1943—	100. % (10)
1953—	211,4%

Y entre las causas reales de crecimiento de los gastos personales tenemos el mayor intervencionismo del Estado, el desarrollo de la idea de previsión (Wagner) y la absorción de funciones individuales que el Estado transforma en colectivas (Pantaleoni).

En la década de los cuarenta especialmente, se aprecia un intervencionismo creciente en materia social, económica, cultural, etc., que condujo a la creación de nuevos servicios (vía directa) o al aumento de funcionarios para la fiscalización, planeamiento y desarrollo de la actividad privada (vía indirecta).

En el orden social, los Consejos de Salarios, Caja de Asignaciones Familiares, Enfermedades Profesionales, licencias pagas y amplios sistemas de seguridad social obligaron al Estado a la creación de importantes servicios de asesoramiento, vigilancia y contralor.

En el orden económico, la fijación de precios mínimos, el racionamiento, las primas y subsidios a la producción, y otras medidas similares, se agregaron al contralor del cambio, de la moneda y del comercio exterior.

(9) FUENTE — Dirección General de Estadística y Censo. Marzo 1956. Base 1943 = 100.

(10) En el año 1943 se establecieron los Consejos de Salarios para la actividad privada.

En lo cultural, el desarrollo de la enseñanza industrial y artística, la creación de nuevas Facultades de enseñanza superior, el apoyo a organismos privados, la utilización de becas de estudio elevaron extraordinariamente el nivel de los gastos personales.

En materia de salud pública, campañas nacionales de profilaxis y propaganda médica, vacunaciones e investigaciones en masa, instalación de preventorios, estímulo de la medicina del trabajo, campaña contra accidentes, medicina preventiva; todo ello unido al notable desarrollo de los servicios asistenciales y de investigación.

A su vez, la creación de nuevos tributos tendientes a financiar aquellas erogaciones motivó en ciertos casos la creación de oficinas recaudadoras, de servicios de contralor y de investigación y la disponibilidad de mayor número de funcionarios especializados.

IV

EFECTOS ECONOMICOS

El análisis dinámico de los gastos públicos se ha orientado generalmente hacia sus causas más que a su consecuencia. Con todo, en los últimos años, existe nítida tendencia entre los autores a desplazar la investigación de las causas a los efectos. Entre los que más se han dedicado en este aspecto, podemos citar, a Dalton en Inglaterra, Myrdal en Suecia, Philip en Dinamarca, Laufenburger en Francia, Stefani y Pugliese en Italia, Colm en Alemania, Taylor en Estados Unidos de América, etc. Pero, en general, la mayoría de los estudiosos se han preocupado principalmente de los gastos de capital, de los servicios de deuda, y de los de seguridad social. Muy pocos calificaron o cuantificaron los efectos específicos de los gastos personales.

Debemos tener presente, sin embargo, que no es posible aislar el enfoque del tema, seccionándolo del proceso dinámico. En esta materia se razona en términos de tendencia, y la conclusión que pueda extraerse depende en muchas ocasiones del aspecto sobre el cual se trabaja: "El ciclo económico, según la definición de Volk, es un diamante de mil facetas". Muchos factores entran en juego simultánea o sucesivamente en forma de estímulos o de frenos a los efectos que consideramos, puesto que hay elementos económicos, financieros, políticos, sociales, culturales, administrativos, técnicos, consuetudinarios, etc.

Es señalable además la interdependencia en el orden fenomenológico entre los gastos y los ingresos; y afinando más aún el concepto, en lo que es especial al tema la relación entre los efectos de los gastos personales y los ingresos es notable, tanto en el campo económico como en el financiero.

Hugh Dalton agrupa los efectos de los gastos públicos de acuerdo al factor económico sobre el que inciden: sobre la producción (sobre la capacidad de trabajar y de ahorrar, sobre los deseos de trabajar y de ahorrar, estudio de la desviación de los recursos económicos) sobre la distribución y sobre la ocupación. Siguiendo el modelo, en general, de Dalton podemos estudiar nuestra situación.

α) Sobre la capacidad de trabajar, si se remunera en mejor forma al funcionario, es posible que aumente su capacidad de trabajo, aunque en el Uruguay los aumentos tienden a nivelar el costo de la vida. Las empresas por su parte, frente al impuesto, pueden aumentar la producción, absorbiendo la carga impositiva, (remoción) (11), o aún, en el caso en que no pudieran desprenderse de los tributos, las empresas marginales desaparecerían del mercado.

(11) O trasladar la misma total o parcialmente en los precios (repercusión).

En lo relativo al ahorro, como se tiende a nivelar el costo de la vida, el margen del mismo es limitado. Sólo puede operar en las altas categorías de funcionarios.

En general los gastos de seguridad social (jubilaciones, pensiones, asistencia) benefician a individuos que no tienen margen de ahorro ni de inversión; retornan así rápidamente al mercado en forma de gastos de consumo. (12)

En ciertos casos (premios estímulos, extraordinarios, liquidaciones especiales, etc.) permiten un margen de ahorro y de inversión que irá comúnmente a los artículos para el hogar (heladeras, radioreceptores, lavadoras, batidoras, enceradoras, aspiradoras) y aún a los automóviles europeos de bajo costo y gran rendimiento, así como solares en balnearios.

Las categorías que viven de los réditos del trabajo, teóricamente deben constituir con el ahorro, un capital, ya que al terminar el ciclo productivo no encuentran intacto su capital como las rentas fundadas. Pero en la práctica, el margen de ahorro generalmente no existe; es por ello que destinan la casi totalidad de sus entradas a gastos de consumo por las razones ya vistas. (13)

Estas causas determinan que la tendencia creciente, sea la de desviar los aumentos, del ahorro al consumo, para aquellos funcionarios que adecúen sus ingresos de tal forma que los aumentos tendientes a nivelar el costo de la vida les permita un margen razonable para incrementar sus gastos. Los gastos de consumo varían con las épocas, de

(12) Coincide Stefani en su destacado y profundo "Contributo alla Teoria degli Effetti Economici delle Spese Pubbliche", Cedam, Padova 1953.

(13) Por otra parte Prebisch ha señalado la marcada propensión al consumo en los países latinoamericanos, lo cual se refleja en una creciente presión sobre las importaciones, lo que obliga a su limitación por el control estatal sobre el comercio exterior.

acuerdo a las variaciones en los gustos, al aumento del nivel de vida, a los cambios en las costumbres, etc., es decir con los cambios estructurales.

La variación se nota también, de país a país. Stefani señala que el funcionario de los Estados Unidos de América orienta sus consumos a aspiradoras y automóviles y el de Italia a cocinas a gas y bicicletas.

En el Uruguay es muy importante el aumento en los gastos destinados a diversiones populares (cines, teatros), al juego (lotería, quinielas, rifas) y a paseos y excursiones de fin de semana.

En el desarrollo de los consumos e inversión de la clase media en el Uruguay tiene gran importancia la existencia de numerosas Cooperativas de Consumo que agrupan a grandes sectores de funcionarios y que facilitan con ventas a plazos la adquisición de artículos para el hogar, vestimenta, etc.

También debe tenerse en cuenta el gran incremento de las ventas a crédito realizadas por el comercio privado.

Tiene importancia en el tipo de consumos, la clase media dominante en el Uruguay y que se aprecia por ejemplo en el poco incremento de gastos de alimentación imprescindible (carne, leche, huevos, manteca, pan, azúcar) y en cambio en el aumento de bebidas gaseosas, de adquisición de vestidos, etc.

En cuanto a los efectos de los gastos personales, sobre los deseos de trabajar, cuando se trata de aumentos de sueldos "incondicionales y fijos" no aumentan tales deseos son aumentos generales y no están condicionados a la producción. Tal cosa sucede en el Uruguay.

b) En lo que respecta a la influencia sobre la distribución de la riqueza, las asignaciones por sueldos, jubilacio-

nes y pensiones son generalmente y en los últimos años, proporcionales (fijas) y no progresivas, salvo casos excepcionales. No tienden a redistribuir la riqueza.

c) Y en cuanto a la ocupación, en algunas épocas, tanto el gobierno nacional, como los locales, contrataron personal para obras públicas, para combatir la desocupación. Pero fueron medidas aisladas y de relativa importancia y a veces inoportunas.

Desde el punto de vista de los ingresos que financiaron los aumentos, ellos fueron principalmente impuestos a los consumos de tabacos, cigarros y cigarrillos nacionales y extranjeros, a la nafta, impuesto a la propiedad territorial, a las regalías, a las ganancias elevadas, a las ganancias de bancos, cajas populares, etc., aumento de cuotas de impuestos de herencias y sustitutivo del de herencias, a las bebidas potables y alcohólicas, diferencias de cambio, aumento de las contribuciones de mejoras, papel sellado y timbres, sobre la transmisión de bienes, sobre el juego, etc. De este conglomerado puede observarse que, si bien existen algunos impuestos de tipo directo (ganancias elevadas, propiedad territorial, herencias, por gravar las cuotas adquiridas y no la transmisión) otros y muy importantes por sus características intrínsecas, o por su facilidad para la traslación, serán soportados en definitiva por los mismos funcionarios beneficiados.

Además, debe señalarse que en los últimos años y coincidiendo con los aumentos generales de sueldos a los funcionarios públicos, no se ha podido lograr el equilibrio presupuestal, por lo cual los déficits consiguientes fueron cuantiosos y su financiación se realizó por emisión de deuda pública con sus naturales consecuencias inflacionarias y sus efectos negativos sobre los salarios reales de los funcionarios.

La elevación de precios (provocada por los tributos que financiaron los diferentes aumentos en la esfera pública, a lo que debe unirse los aumentos de salarios en la privada y los restantes factores económicos actuantes), ha sido, aunque no desorbitada, constante y oscila alrededor de un 8 a un 10% por año, por lo cual hay que concluir que los aumentos nominales pueden no serlo realmente por la traslación generada.

Puede decirse que al estudiar los efectos de los gastos personales rozamos la teoría del multiplicador, planteada por Kahn y desarrollada por Keynes, teoría que por su complejidad y vastedad preferimos no incluir en este trabajo, y que por otra parte, ha sido suficientemente revisada y criticada en los últimos años por autores europeos y americanos.

V

EFFECTOS FINANCIEROS

En general el aumento de sueldos a los funcionarios, implica para ellos aumento de poder adquisitivo, lo que provoca a su vez un aumento en la recaudación de impuestos sobre consumos, gastos y transacciones (suntuario, ventas, aduaneros, etc.) en primer lugar. Ese mayor gasto puede provocar aumento de la producción y del rendimiento, lo que trae aparejado un nuevo ciclo de aumento de rendimiento en otros impuestos (ganancias elevadas, transferencias de empresas, ganancias eventuales, patente de giro).

Desde luego que el efecto financiero directo e inmediato se refleja en el aumento de la recaudación de impuestos sobre los sueldos de los funcionarios. En el Uruguay no existen con ese carácter, pero sí como tributos afectados a

los amplios regímenes de seguridad social para ellos y sus causahabientes (jubilación, pensión, subsidios) y provoca lógicamente un mayor rendimiento.

Cuando los aumentos se destinan a funcionarios de oficinas de contralor y recaudadoras (más funcionarios, mejor retribución, estímulos) pueden provocar una mayor productividad de esos impuestos por una mejor fiscalización, por limitación de la evasión, por ajuste de liquidaciones, ilustración del contribuyente, etc.

Este tipo de retribución especial en función de la recaudación se dá para los funcionarios de oficinas recaudadoras y fiscalizadoras, por ejemplo, Dirección General de Impuestos Directos, Dirección General de Impuestos Internos, Dirección General de Aduanas, Oficina de Faros, Oficina de Recaudación del Impuesto a las Ganancias Elevadas, Inspección General de Hacienda, Contaduría General de la Nación, etc.

Su monto equivale a varios sueldos, siendo por lo tanto un importe bastante apreciable sin que pueda exceder de \$ 3.600.00 al año. Como se percibe de una sola vez, su repercusión ha de ser diferente a la del sueldo mensual, aunque incidiendo siempre en los tres factores ya enunciados; consumo, inversión y ahorro.

Es indudable que parte de estos ingresos se han de volcar, como los sueldos, en consumos corrientes, vestimenta, etc., pero la mayoría se canalizan hacia consumos prescindibles, (de lujo, viajes, etc.) gastándose tanto en el país como en el exterior, e incidiendo por lo tanto en la demanda de divisas del mercado libre. Los importes más significativos, no obstante, han de orientarse hacia el ahorro y la inversión, y dentro de ésta por lo menos en las primeras etapas de esos ingresos, hacia inversiones no reproductivas.

Iguals consideraciones caben formularse con respecto a los ingresos extraordinarios que pueden percibir los funcionarios públicos a título de préstamos que se realizan a los mismos por parte de organizaciones especializadas del Estado, tales como operaciones sobre sueldos, adelantos, etc.

Es distinta la incidencia, si se considera que el préstamo consiste en un adelanto de fondos, que habrá de descargarse generalmente en el consumo (vestidos, alimentos, pago de deudas, etc.) algo en el ahorro, y muy poco en la inversión. A su vez, como el préstamo debe reintegrarse en cuotas, la detracción que representa del sueldo habrá de significar un menor consumo o ahorro.

Como caso especial se plantea la remuneración extraordinaria que se otorga a los individuos que denuncian casos de fraude fiscal y que pueden representar cifras importantes, dado que la multa es, por lo general, varias veces el monto del tributo defraudado; el caso es muy común en el ámbito de los tributos aduaneros y de timbres. Sus efectos son similares a las retribuciones extraordinarias antes tratadas.

RESUMEN

Se ha expuesto la importancia que tienen en nuestro país los gastos públicos personales, haciéndose particular hincapié en la preponderancia de los gastos del Presupuesto General que comprende los de la Administración Central y algunos Servicios Descentralizados y Autónomos no comerciales ni industriales.

Se ha estudiado asimismo la dinámica de los gastos personales en nuestro país, expresándose que las características y causas universales de ese crecimiento son válidas para el Uruguay.

Luego se aplicó a nuestra realidad el planteamiento señalado por Hugh Dalton con relación a los efectos económicos de los gastos públicos. Teniendo en cuenta las modalidades propias de nuestro régimen institucional con respecto a los funcionarios públicos, importancia de las cifras totales de sueldos abonados, más duración de la jornada de trabajo, característica de la remuneración, servicios sociales que se prestan, etc., se han estudiado los efectos que sobre los factores económicos, producción, distribución y ocupación tienen los gastos públicos personales.

Finalmente se han analizado los efectos financieros de dicho tipo de gastos, teniendo presente especialmente los ingresos que han de cubrir los mismos.

De todo lo expuesto surge la influencia primaria que han tenido los aumentos de los gastos personales en la incrementación de los consumos de alimentación y vestido principalmente.

La gran cantidad de funcionarios públicos y la alta propensión al consumo de los mismos, unido a los amplios

servicios sociales y a los sistemas de cooperativas y créditos comerciales, ha permitido ese incremento. Además, deben tenerse en cuenta los efectos secundarios de esos aumentos de consumo, en la producción, ahorro e inversión.

Finalmente cabe destacar que tanto estos efectos primarios como los secundarios provocados en el campo económico producen a su vez efectos de importancia en el sector público al aumentar el rendimiento de los impuestos, lo cual a su vez incide nuevamente, en forma concomitante o subsiguiente sobre los factores económicos.

