

Lineamientos generales del Ministerio de Economía y Finanzas para la Rendición de Cuentas 2005

La fortaleza que muestra la economía uruguaya y la mayor solidez de las finanzas públicas –fruto de la aplicación de una política prudente del lado del gasto en los primeros dos años de gobierno y un significativo esfuerzo de reducción de la evasión por parte de las oficinas recaudadoras del Estado– han generado un cierto espacio fiscal que hoy permite destinar mayores recursos a las áreas prioritarias, manteniendo las cuentas públicas en una senda sustentable.

Las pautas manejadas en la formulación del proyecto de Rendición de Cuentas del ejercicio 2005 se encuentran en total armonía con el principio de responsabilidad fiscal definido en la Ley de Presupuesto. Esta propuesta ha sido formulada en consonancia con el programa financiero del gobierno, que supone cumplir con las metas de superávit primario acordadas con los organismos internacionales de crédito sin desatender el cumplimiento de las funciones esenciales del Estado.

Esta propuesta de Rendición de Cuentas es responsable en lo fiscal, consistente en lo económico y está enfocada en la atención de la problemática social. La misma supone un esfuerzo muy importante por aumentar los recursos destinados a la educación, avanzar en la atención de los grupos más vulnerables de nuestra población, fortalecer el gasto en seguridad ciudadana, mejorar la atención de salud de los uruguayos y ejecutar las inversiones públicas indispensables para asegurar un crecimiento económico sostenido.

Asimismo, se procura comprometer recursos fiscales que contribuyan a desarrollar las medidas concretas incluidas en los lineamientos de trabajo de la estrategia Uruguay Productivo.

Esta iniciativa ha sido elaborada con toda la rigurosidad que demanda la voluntad de cumplir con las metas que el gobierno ha comprometido ante la ciudadanía y de administrar los escasos recursos de todos los uruguayos con responsabilidad, transparencia y eficiencia.

1. Contexto económico y financiero

La economía uruguaya exhibió un buen comportamiento en el transcurso de 2005. En materia de actividad, la producción global de bienes y servicios presentó un crecimiento de 6,6% en volúmenes físicos, alcanzando a fin del año un nivel ligeramente superior al máximo observado en el tercer trimestre de 1998.

Del punto de vista de la demanda, importa destacar en primer lugar, el fuerte crecimiento que exhibió la inversión en capital fijo, de 24% en pesos constantes. La expansión de la inversión estuvo impulsada fundamentalmente por el sector privado y, en particular, por la inversión extranjera directa, que se duplicó en 2005 pasando de 315 a 605 millones de dólares. La demanda externa jugó también un rol clave en el crecimiento de la producción. El volumen exportado de bienes y servicios registró un fuerte incremento en 2005, de 17%, sobre un nivel que ya había marcado un récord en 2004. En particular, las exportaciones de bienes alcanzaron un máximo de 3.400

millones de dólares en 2005, superando en 500 millones el máximo histórico alcanzado en 2004.

En el mercado de trabajo, el nivel de empleo creció de manera significativa, creándose 16.000 puestos de trabajo. Ese incremento del empleo total encierra un aumento de 31.000 puestos de trabajo en la categoría “empleado/obrero dependiente del sector privado” y una disminución de 9.500 puestos de trabajo en la categoría “trabajador por cuenta propia sin local”. Esta última categoría está compuesta, en general, por empleos de muy baja calidad y sin cobertura de seguridad social. De esta manera, además de la creación de 16.000 puestos de trabajo netos, en 2005 se notó una clara tendencia hacia la formalización del empleo, que se reflejó en un fuerte incremento en el número de cotizantes del Banco de Previsión Social. Para completar el panorama del mercado laboral, es preciso destacar que el salario real promedio de la economía creció casi 5% en 2005.

La mejora en el ingreso medio de los hogares, derivado del incremento del empleo y el salario real, en conjunto con la implementación del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), condujo a una reducción de la pobreza en 2005: el porcentaje de la población en esa situación se redujo en casi 3 puntos porcentuales, equivalentes a 79.300 personas. Asimismo, la población en situación de pobreza extrema o indigencia se redujo en 11.300 personas.

En los primeros meses de 2006 la economía siguió mostrando un buen desempeño. En efecto, el Producto Bruto Interno creció 7,2% en el primer trimestre del año con respecto al mismo período de 2005 y 1,5% respecto al trimestre inmediato anterior. La inversión en capital fijo creció 34% con relación a los primeros tres meses de 2005, notándose un fuerte incremento de la inversión pública, que creció 100%, y de la inversión privada, que aumentó casi 20%. Por su parte, los volúmenes exportados de bienes y servicios aumentaron 10% en idéntico período.

En ese marco, los ingresos públicos tuvieron un comportamiento superior al previsto en 2005 y en lo transcurrido de 2006. Al respecto, es preciso tener en cuenta que al efecto de mayor actividad económica hay que agregar un efecto positivo adicional por la mejora de eficiencia de las agencias de recaudación. En el caso concreto de la DGI, la mejora de la recaudación proveniente del sector privado fue de 0,9% sobre el PBI en 2005, 0,2% por encima de lo previsto. Se espera que esta tendencia continúe en 2006, con una mejora de la recaudación privada de 0,6% sobre el PBI.

Estas mejoras permitieron contemplar situaciones especiales de algunos incisos. De todos modos, el resultado primario del sector público fue superior al previsto por la ejecución parcial del PANES, que supuso un ahorro de 40 millones de dólares que será preciso asignar a 2007 en esta rendición de cuentas.

A los elementos que jugaron positivamente y que fueron detallados anteriormente, hay que agregar otros que desafortunadamente jugaron de forma negativa en 2006. Un factor de particular relevancia es el sobre-costos de la generación de energía eléctrica, que a la fecha ascendía a alrededor de 130 millones de dólares. La opción que se ha tomado en este caso implica repartir ese sobre-costos entre el sector público y el sector privado. El aumento tarifario aprobado a principios de junio permite financiar unos 30 millones de dólares de ese sobre-costos: para absorberlo todo se hubiera necesitado un

incremento de alrededor de 25%. El sector público, entonces, deberá absorber alrededor de 100 millones de dólares y ese monto representa el 77% de la recaudación adicional que estimamos tendrá la DGI en 2006. El porcentaje restante se ha destinado a atender situaciones especiales, entre los que cabe destacar un incremento por 12 millones de dólares al Ministerio de Salud Pública.

En definitiva, es claro que a la hora de evaluar los espacios fiscales hay que tener en cuenta que las cuentas públicas representan una integralidad y por tanto hay que mirar el conjunto de todos los ingresos y gastos del sector público para hacer un análisis riguroso de los elementos que están generando márgenes y los que están generando desvíos en el programa financiero sobre el cual se elaboró el presupuesto.

2. Lineamientos presupuestales para 2007

2.1. Incremento de créditos ya asignados en la Ley de Presupuesto

A los efectos del cálculo del total de recursos adicionales que se volcarán a atender los planes y programas de los organismos que componen el Presupuesto Nacional a partir de 2007 es necesario tener en cuenta, en primer lugar, los aumentos de los créditos presupuestales que ya estaban previstos en la Ley N° 17.930. En efecto, en la mencionada ley se establecían importantes incrementos presupuestales en las áreas prioritarias (educación, salud, seguridad interna e infraestructura). Esas partidas se financiaban con el aumento de la recaudación proyectada en el presupuesto.

CREDITOS TOTALES ADM. CTRL + ORG. ART.220 (1) - LEY 17.930

Nro	Nombre	Millones de \$ de ene.05			Mill. U\$S (*)
		2006	2007	Dif.06-07	Dif.06-07
02	PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	1.084	1.216	132	5
03	MRIO DE DEFENSA NACIONAL	5.531	5.653	122	5
04	MRIO DEL INTERIOR	5.152	5.407	254	10
05	MRIO DE ECONOMIA Y FINANZAS	2.351	2.411	60	2
06	MRIO DE RELACIONES EXTERIORES	1.394	1.423	29	1
07	MRIO DE GANADERIA AGRICULTURA Y PESCA	1.175	1.205	30	1
08	MRIO DE INDUSTRIA Y ENERGIA	215	216	1	0
09	MRIO DE TURISMO Y DEPORTE	391	398	8	0
10	MRIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS	2.913	3.181	268	11
11	MRIO DE EDUCACION Y CULTURA	1.276	1.295	19	1
12	MRIO DE SALUD PUBLICA	5.473	5.813	340	13
13	MRIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	799	808	9	0
14	MRIO DE VIVIENDA, O.T. Y MEDIO AMBIENTE	1.890	2.002	112	4
15	MRIO DE DESARROLLO SOCIAL	2.904	1.081	-1.823	-71
	ADM.CENTRAL	32.548	32.110	-438	-17
16	PODER JUDICIAL	1.398	1.465	67	3
17	TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA REPUBLICA	139	143	4	0
18	CORTE ELECTORAL	289	296	7	0
19	TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	38	39	1	0
25	ADMINISTRACION NACIONAL EDUCACION PUBLICA (2)	10.729	11.744	1.014	40
26	UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA (2)	2.552	2.749	197	8
27	INSTITUTO DEL NIÑO Y ADOLESCENTE DEL URUGUAY	1.622	1.728	106	4
	ART 220	16.768	18.164	1.396	55
	TOTAL sin MIDES	46.412	49.193	2.782	109
	TOTAL	49.316	50.274	958	38

(1) Incluye la asignación de las partidas del Inciso 23: recuperación salarial (Art. 454) y educación (Art. 453).

(2) No incluye partida de 20 millones de dólares para proyectos de inversión (Art. 476, Literal B).

(*) Tipo de cambio de enero 2005.

En el cuadro adjunto se presenta un comparativo de los créditos establecidos en la Ley de Presupuesto para 2006 y 2007. Para el año 2007, la Ley de Presupuesto estableció un aumento de aproximadamente 109 millones de dólares del crédito total de los Incisos de la Administración Central (exceptuando el Mides) y de los organismos incluidos en el Art. 220 de la Constitución. Esta suba se compensaba en parte por la reducción del crédito del Mides (debido a la menor ejecución prevista del PANES), por lo que la suba total del gasto en esos Incisos ascendía a 38 millones de dólares.

2.2. Partidas adicionales en esta Rendición de Cuentas

Sobre estos montos, ya de por sí muy significativos, el Ministerio de Economía propone en esta rendición de cuentas incrementar las partidas destinadas a las áreas prioritarias. Esta decisión se justifica en: (i) la evolución favorable de las variables macroeconómicas por encima de las previsiones usadas para la elaboración del presupuesto, (ii) la mejora de eficiencia de las oficinas recaudadoras del Estado que se ha reflejado en una significativa reducción de los niveles de evasión, (iii) el sobrecumplimiento de las metas de superávit primario derivado de la ejecución parcial del PANES, (iv) el ahorro en el pago de intereses como consecuencia de la cancelación anticipada de deuda con los organismos internacionales y, (v) los acuerdos alcanzados con el FMI en el marco de la tercera revisión del programa en curso, que posibilitan una ejecución adicional de 50 millones de dólares en proyectos de inversión pública, financiados con los recursos obtenidos por la venta del Nuevo Banco Comercial.

La disponibilidad de estos recursos adicionales destinados a atender las necesidades más urgentes de los uruguayos es fruto del esfuerzo que la sociedad uruguaya ha desplegado en el terreno fiscal en los primeros dos años de gobierno y de una política económica responsable que posibilitó el mantenimiento de un ritmo de crecimiento sostenido, la mejora de la confianza de los agentes económicos, el aumento de los niveles de inversión productiva, la creación de un número importante de puestos de trabajo y la reducción de los niveles de pobreza en nuestra sociedad.

Los espacios fiscales que se abren en esta rendición de cuentas se pueden agrupar en cuatro categorías diferentes: i) incremento del crédito presupuestal del MIDES por la sub-ejecución del Plan de Emergencia en 2005, ii) partidas para la educación en el marco del Art. N°476 de la Ley N°17.930, iii) aumento de gastos en áreas prioritarias consecuencia del aumento de los ingresos por encima de las proyecciones del presupuesto y, iv) proyectos de inversiones en las áreas de infraestructura no incluidos en las metas pactadas con el FMI y viabilizados por la venta del NBC.

(i) Incremento en los créditos presupuestales del MIDES: US\$ 40 millones.

El gobierno mantiene en todos sus términos el compromiso de destinar 200 millones de dólares a la ejecución de los programas incluidos en el PANES. El Presupuesto Nacional preveía una ejecución del Plan de Emergencia de acuerdo a la siguiente cadencia: 70 millones de dólares en 2005, 100 millones en 2006 y 30 millones en 2007. Las dificultades surgidas en los procedimientos de identificación de los beneficiarios del programa Ingreso Ciudadano, así como las demoras en la implementación de los otros programas que componen el Panes (Trabajo por Uruguay, Rutas de salida, Plan de Asistencia a los Sin Techo, etc.) derivaron en un nivel de ejecución del Inciso 15 significativamente menor al previsto para el 2005. Afortunadamente estos

inconvenientes pudieron resolverse, y en el ejercicio 2006 se espera que la ejecución del PANES esté en línea con el crédito presupuestal asignado.

Teniendo en cuenta lo anterior, en esta Rendición de Cuentas, se hace necesario contemplar un espacio presupuestal a los efectos de incrementar el crédito del Programa 001 del Mides en aproximadamente 40 millones de dólares, por concepto del pasaje al ejercicio fiscal 2007 de los recursos no ejecutados en 2005.

(ii) Partidas para la educación: 28 millones de dólares.

En esta rendición de cuentas el Poder Ejecutivo debe otorgar la partida de 20 millones de dólares comprometida en el Literal B del Art. 476 de la Ley de Presupuesto para financiar proyectos de inversión de ANEP y UDELAR en 2007. El aumento de los ingresos permite cumplir con el compromiso asumido con la educación, sin por ello afectar las asignaciones presupuestales de los restantes Incisos.

Por otra parte, el buen comportamiento de los ingresos tributarios también permite viabilizar lo establecido en el Literal A del Art. 476: “El Poder Ejecutivo incrementará los créditos a la ANEP y UDELAR en una proporción equivalente a la que registren los ingresos del Gobierno Central por encima de las proyecciones ..”. Si bien el monto exacto de estos recursos se determinará en la Rendición de Cuentas de 2006, cuando se conozcan los ingresos devengados en este año y se los pueda comparar con lo presupuestado, el MEF considera conveniente realizar un adelanto a cuenta de la liquidación definitiva de esta partida, así como incluir una asignación suplementaria para otras actividades vinculadas a la educación.

(iii) Espacio fiscal generado por el aumento de los ingresos por encima de las proyecciones del presupuesto: 65 millones de dólares.

El crecimiento económico mayor al proyectado en el presupuesto y la ganancia de eficiencia de las oficinas recaudadoras permiten más que compensar la pérdida de recaudación que se prevé se producirá con la reforma tributaria y el impacto fiscal negativo originado en el mayor costo de generación de energía. Así, la mejora de la recaudación genera un espacio para incrementar las partidas de gastos en esta rendición de cuentas por 65 millones de dólares, monto que se propone destinar a fortalecer las áreas de seguridad pública y salud, y a proyectos estratégicos de diversa índole.

Seguridad pública. En esta Rendición de Cuentas se deberán contemplar recursos adicionales para mejorar la seguridad ciudadana. Concretamente, en esta propuesta se incluyen partidas adicionales para el Ministerio del Interior por un total de 20 millones de dólares a los efectos de financiar la creación de hasta 1500 cargos de policías ejecutivos que permitan incrementar la presencia policial en las calles, hasta 700 cargos para la Dirección Nacional de Cárceles, aumentos salariales a los policías por encima de las pautas definidas para la Administración Central y un significativo incremento de las inversiones en las cárceles. Las partidas adicionales destinadas a fortalecer el Rubro 0 del Ministerio del Interior representan una suba de casi 15% de dicho rubro en 2007.

Salud. Otra de las prioridades establecidas en el plan de gobierno es la salud. Es por ello que, para reforzar los créditos establecidos en el presupuesto y consolidar las partidas otorgadas durante 2006, y seguir avanzando hacia el objetivo de mejorar la

atención de la salud de los uruguayos, este proyecto de Rendición de Cuentas propone una asignación adicional de 20 millones de dólares al Ministerio de Salud Pública. El aumento propuesto del crédito al MSP representa casi un 10% del total de las remuneraciones, gastos e inversiones del Inciso.

Proyectos de inversión con financiamiento de organismos internacionales. En el marco de la revisión de la cartera de préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se acordó un conjunto de nuevos programas de inversiones a ser ejecutados por diferentes organismos del Estado en los próximos años. Estos proyectos requieren la generación de un espacio presupuestal del orden de 10 millones de dólares en 2007 (espacio que se amplía en los siguientes años). Entre los nuevos proyectos negociados con el BID se destacan el de fortalecimiento de la DGI (MEF), fortalecimiento de la capacidad de negociación del comercio exterior (MRREE y MEF), mejora de la competitividad de los destinos turísticos (MTD) y fortalecimiento de la institucionalidad ambiental (MVOTMA). También es de mencionar la negociación de un préstamo con el Banco Mundial destinado a la preparación e implementación del plan estratégico en ciencia, tecnología e innovación (MEC-MEF) y la ampliación del préstamo para la erradicación de la fiebre aftosa (MGAP).

Otros gastos prioritarios. Los restantes 15 millones de dólares se propone destinar a financiar proyectos del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Ministerio de Defensa, Presidencia, Poder Judicial, INAU, y regularizaciones en varios ministerios.

(iv) Margen de inversiones contemplado en la tercera revisión del acuerdo con el FMI: 50 millones de dólares.

La credibilidad ganada en el manejo fiscal permitió negociar con el FMI la exclusión de inversiones fundamentales en las áreas de infraestructura y telecomunicaciones de las metas fiscales comprometidas para 2006 y 2007. Dichas inversiones -destinadas a fortalecer el crecimiento económico y los ingresos futuros del Estado- serán financiadas con los fondos obtenidos por la venta del NBC concretada en los primeros días de junio.

Los proyectos incluidos en dicha negociación -por un total de 50 millones de dólares- serán ejecutados por el MTOP (mejora ruta 1), ANTEL (desarrollo de fibra óptica), AFE (vías férreas para transporte de madera) y ANP (dragado puerto Montevideo) en el período julio 2006 – junio 2007.

De los cuatro proyectos considerados, sólo los de AFE y MTOP se contemplan en esta rendición de cuentas, en tanto que los otros dos serán incorporados en los presupuestos de ANTEL Y ANP.

2.3. Inversiones de naturaleza extra presupuestal.

En 2007 se aumentará significativamente la inversión pública que se canaliza a través de la Corporación Vial del Uruguay, la cual no se refleja presupuestalmente. En efecto, la Corporación Vial planea incrementar en 40 millones de dólares las inversiones en obras de infraestructura, las que serán financiadas con un préstamo de la Corporación Andina de Fomento, la colocación de obligaciones negociables y, probablemente, un préstamo del BID para financiar obras, entre las que se destaca, el anillo conector perimetral de Montevideo.

2.4. Aspectos adicionales a tener en cuenta en esta rendición de cuentas

Es importante destacar que también se están previendo mayores aumentos en las remuneraciones de los funcionarios públicos y en las pasividades a los inicialmente previstos en la programación del presupuesto. En efecto, se estima que la variación del IMS en 2006 implicará un aumento de las jubilaciones superior al 10% a partir del primero de enero de 2007. También está previsto, de mantenerse las proyecciones actuales de crecimiento económico y el aumento de la recaudación, una suba de los salarios públicos superior a la incluida en la programación financiera que respaldó el Presupuesto Nacional.

Por último, también se debe mencionar el aumento de las transferencias a las intendencias - del orden de 15 millones de dólares en 2007 - asociado a la evolución de la recaudación (Art. 479 de la Ley de Presupuesto).

2.5. Resumen de la propuesta

La propuesta que se pone a consideración del Consejo de Ministros supone un aumento de gastos e inversiones por un monto cercano a los 300 millones de dólares en 2007 según el siguiente detalle:

RESUMEN DE AUMENTOS DE GASTOS PREVISTOS EN 2007

CONCEPTO	Ya contemplado en programa financiero 31/08/05	Con impacto en el programa financiero	Sin impacto en el programa financiero	TOTAL	Caract. del gasto
Aumento créditos ya incluidos en Ley Presup: +109 Adm.Ctral y Org. Art. 220 -71 PANES	38			38	permanente
Partidas para la educación	20	8		28	permanente
Incremento crédito presupuestal PANES		40		40	transitorio
Inversiones en infraestructura y comunic. excluidas de las metas fiscales			50	50	transitorio
Inversiones de la Corporación Vial			40	40	transitorio
Aumento salario público y transf.BPS mayor al previsto Ley Presup.		25		25	permanente
Mayores transf. a intendencias (Art.479, Ley N°17.930)	12	3		15	permanente
SUB TOTAL	70	76	90	236	-
Espacio fiscal adicional máximo disponible		65		65	permanente
TOTAL	70	141	90	301	-

Casi el 45% de dicho monto (130 millones de dólares) son erogaciones de carácter transitorio (inversiones y el PANES), en tanto que el restante 55% se incorpora en forma permanente a los créditos presupuestales.

Dentro de los 300 millones de dólares se incluyen gastos que ya estaban contemplados en la programación financiera que acompañaba la Ley de Presupuesto y gastos que, si

bien no estaban inicialmente previstos, no afectan el programa financiero ni las metas fiscales pactadas con el FMI. Las partidas adicionales que sí influyen en el programa y deben ser cubiertas por el aumento de la recaudación representan un monto aproximado de 140 millones de dólares.

Finalmente, cabe acotar que sólo una parte de los aumentos previstos para 2007 requieren de artículos específicos en esta Rendición de Cuentas. Un monto significativo de las inversiones se realiza por fuera del Presupuesto Nacional (ANP, ANTEL, CVU), en tanto que otros incrementos de gastos no requieren la aprobación parlamentaria dado que ya estaban contemplados en la Ley de Presupuesto aprobada en 2005.

3. Nuevos recursos para apoyar el desarrollo productivo

Es necesario racionalizar el uso del régimen de devolución de impuestos indirectos como herramienta de política pública. Este régimen resulta en una menor recaudación para las arcas del Estado, por lo que entra en la categoría de “gasto tributario” o “renuncia fiscal”.

Los beneficios que actualmente reciben las exportaciones bajo la forma de devolución de impuestos indirectos contienen un componente de subsidio implícito, como consecuencia de que asumen una carga tributaria indirecta muy superior a la actualmente vigente. Estimaciones preliminares sugieren que por este concepto se debería devolver un monto significativamente menor a los más de 100 millones de dólares que se reintegran en la actualidad.

En esta Rendición de Cuentas se propone facultar al Poder Ejecutivo a aumentar los créditos presupuestarios para financiar proyectos de apoyo al sector productivo por un monto equivalente a la diferencia que surja entre el total de devoluciones de impuestos de 2006 y el monto de beneficios que se seguirán pagando una vez revisado el régimen de devolución de impuestos indirectos. Este procedimiento deja en claro que no existe ninguna motivación fiscalista al proponer la medida. Se trata de avanzar en el diseño de un sistema de incentivos productivos más racional y transparente que el actual régimen, orientado a desarrollar las capacidades competitivas y de innovación de nuestras empresas.

En concreto, se propone que en las próximas semanas el Poder Ejecutivo apruebe un decreto de prórroga del régimen de devolución de impuestos hasta el 31 de diciembre de 2006. En el transcurso de los siguientes meses se revisará el régimen y se fijarán los nuevos montos de las devoluciones. El nuevo esquema se comenzará a aplicar sobre las exportaciones que se realicen a partir del 1º de enero de 2007. Esta secuencia de acciones está orientada a evitar que se vean afectados los negocios de exportación que se encuentran acordados y pendientes de ejecución durante los meses posteriores al anuncio de revisión del régimen.

Durante el año 2007 trabajaría un equipo integrado por el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Industria, Energía y Minería, el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y el Ministerio de Turismo, Deporte y Juventud, que tendría a su cargo el diseño y la puesta en práctica del conjunto de proyectos que serían financiados con cargo a los fondos que se generen.