

## **I. RESUMEN**

En esta Rendición de Cuentas se presenta un amplio informe sobre la situación de la economía y el escenario regional y global, la evolución esperada de las variables macroeconómicas, la política fiscal y de deuda del gobierno central, los avances del plan de infraestructura, la problemática del mercado de trabajo, la evolución de los indicadores sociales y el aumento del gasto público social en educación, salud y seguridad social. Asimismo se presenta un análisis de la gestión y el balance de la ejecución presupuestal, y se da cuenta y fundamentan las asignaciones propuestas.

\*\*\*

Uruguay transita un período de 15 años consecutivos de crecimiento económico, lo que constituye un hecho inédito en nuestra historia y destacado a nivel de América Latina. Durante este período, la economía se recuperó de la grave crisis del 2002, enfrentó la crisis financiera global del 2008 y gestionó exitosamente importantes tensiones y desequilibrios macroeconómicos a nivel de la región. El manejo por parte de las políticas públicas en general, y la política económica en particular, de las condiciones favorables externas, cuando existieron, junto con las transformaciones estructurales procesadas y en curso a nivel nacional, contribuyen a explicar este desempeño claramente positivo de la economía uruguaya.

En particular, el denominado proceso de “desacople” respecto a Argentina y Brasil de los últimos años –período en el cual pese al escenario internacional favorable ambas economías atravesaron muy severas dificultades y tensiones macroeconómicas que aún persisten, en tanto que Uruguay siguió creciendo– se sustenta en la conjunción de las transformaciones estructurales procesadas a nivel productivo, la diferenciación institucional y la gestión de la política económica.

En efecto, la orientación de la política económica y del conjunto de las políticas públicas desplegadas desde el año 2005 y la implementación de importantes reformas estructurales fueron factores determinantes del

crecimiento económico sostenido a lo largo de todo el período, que se reflejó en la mejora de las condiciones de vida de la población y, en particular, de los sectores más humildes y las clases medias.

Es de destacar el avance realizado en el último año en el objetivo de reducir la tasa de inflación, hasta ubicarla dentro del rango meta. La estabilidad de precios es una condición determinante de la estrategia de crecimiento con inclusión, en tanto constituye un factor clave de la estabilidad macroeconómica, compatible con mayores niveles de inversión y consumo. Un contexto de inflación creciente conduce a un deterioro de la competitividad de la economía, dificulta y encarece el acceso al financiamiento del sector productivo y, fundamentalmente, deprime el valor real de los ingresos provenientes de salarios y jubilaciones, afectando a los sectores menos favorecidos de la sociedad. Por tanto, resulta vital asegurar la consistencia entre las políticas monetaria, fiscal y de ingresos, de modo de promover el crecimiento y mejorar las condiciones de vida de la población.

Tras alcanzar un 11% en mayo de 2016, en el último año la inflación mostró una marcada trayectoria descendente, llegando a situarse en mayo de 2017 en 5,6%. Este guarismo constituye el registro más bajo de inflación desde diciembre de 2005. Si bien el descenso acelerado de la inflación puede estar influido por algunos factores de carácter extraordinario, resulta evidente que las presiones inflacionarias se han moderado significativamente. Las políticas implementadas han jugado un papel clave en este proceso, y el mantenimiento de las mismas asegurará que la inflación permanezca dentro del rango meta durante el resto del período de gobierno.

\*\*\*

Durante el último año se continuaron verificando progresos a nivel social, como se detalla a lo largo de este informe. Sin embargo, la recuperación económica en marcha no ha impedido el surgimiento de señales negativas en el mercado laboral. Es particularmente preocupante la pérdida de casi 40.000 puestos de trabajo en los últimos dos años y el aumento de la tasa de desocupación.

A nivel agregado, la caída del empleo se ha visto más que compensada por el aumento de los salarios reales, por lo que la masa salarial ha continuado

creciendo. En efecto, después de haber alcanzado su nivel más bajo en 2003, la masa salarial se ha venido recuperando durante todo el período, alcanzando a representar casi la mitad del PIB en 2016.

Por otro lado, la incidencia de la pobreza medida a través del ingreso disminuyó significativamente en los últimos años alcanzando, en el 2016 una estimación puntual de 9,4% de personas a nivel total país, mientras la indigencia se ubicó en 0,2%. Diez años atrás la pobreza representaba el 32,5% de las personas, mientras el 2,5% de las personas vivía en la indigencia. En el año en curso es de esperar una nueva baja en el indicador de pobreza, explicada fundamentalmente por la caída de la inflación y el aumento de los ingresos de los hogares.

En Uruguay han existido prolongados períodos de crecimiento económico acompañados de una tendencia persistente al aumento de la concentración del ingreso, tal como sucedió entre mediados de los 80' y fines de los 90', fenómeno que se profundizó durante las crisis de los años 1982 y 2002. Sin embargo, esta tendencia se revirtió a partir de 2007 como consecuencia de las políticas activas aplicadas tanto del lado del gasto como de los ingresos.

La distribución de ingreso, medida a través del Índice de Gini, que varía entre 0 y 1 según el grado de desigualdad, volvió a mejorar en 2016 situándose en el valor 0,383 (luego de un leve retroceso en 2015), y se prevé que continúe dicha tendencia en 2017. Diez años atrás el valor del Índice de Gini era 0,455, indicando un mayor grado de desigualdad.

La dinámica de mejora de las condiciones sociales es el resultado del crecimiento económico, el impulso de un conjunto de políticas públicas que apuntan a la inclusión social (en particular, las que se reflejan en el Gasto Público Social y la reforma tributaria) y a la vigencia del esquema institucional que establece la negociación salarial colectiva.

Como consta detalladamente en el Informe Social que acompaña la Rendición de Cuentas, el Gasto Público Social (GPS) ha aumentado significativamente desde el año 2005. En particular, el GPS aumentó 117% en términos reales, un guarismo superior al aumento del PIB (58%) y el propio Gasto Público Total (82%) en el mismo período.

La propuesta de asignación de recursos públicos, su sustento y consistencia en el marco de la política fiscal y en general, de los equilibrios macroeconómicos que acompaña la presente Rendición de Cuentas,

constituyen una nueva instancia en la tarea de consolidar los avances sociales, atención de las prioridades y continuidad de los procesos de cambio.

\*\*\*

Uruguay enfrentó en los últimos dos años un entorno externo desfavorable, lo que ha provocado una desaceleración en el ritmo de crecimiento. Sin embargo, debido a las fortalezas productivas, financieras e institucionales construidas y al manejo de la política económica, no se configuró una situación de recesión, registrándose por el contrario, tasas de crecimiento del PIB del 0,4 % y del 1,5 % en 2015 y 2016.

Para el año en curso se proyecta una tasa de crecimiento del PIB del 2%. La incertidumbre que se mantiene en el marco externo, tanto a nivel regional como a escala global aconsejan una combinación responsable de políticas, incluyendo la fiscal, que permita consolidar los logros y darle sustentabilidad a los procesos de cambio estructural en curso, a la vez que permite continuar con el despliegue de las iniciativas públicas definidas como prioritarias.

El comportamiento de la economía uruguaya ha estado sujeto históricamente al desempeño de las economías de Argentina y Brasil. Es así que por largos períodos era posible anticipar su desempeño a partir del promedio de las economías vecinas. No obstante, los cambios operados a nivel de la estructura productiva y de la inserción internacional de Uruguay han permitido atenuar significativamente dicha relación. La estabilidad, tanto política como social, y la calidad institucional, constituyen importantes factores de diferenciación.

En 2015 y 2016 Brasil experimentó caídas del PIB de 3,8% y 3,6% que configuraron la recesión económica más profunda de los últimos 100 años en ese país. A las tensiones macroeconómicas acumuladas durante el último período se suman dificultades para procesar amplios acuerdos políticos y sociales en torno a un conjunto de reformas necesarias. Como consecuencia de ello, si bien las previsiones de crecimiento económico dan cuenta de cierto grado de recuperación, las mismas han registrado sistemáticas revisiones a la baja. En efecto, las proyecciones de crecimiento

del PIB relevadas por el Banco Central de aquel país han se sitúan a mediados de junio en 0,4% para 2017 y 2,3% para 2018.

Por su lado, Argentina experimentó el pasado año una contracción del 2,3%. A la difícil gestión de las tensiones macroeconómicas acumuladas durante varios años – y que actualmente se expresa en las dificultades para reducir el déficit fiscal y la elevada tasa de inflación – se agregan los previsible niveles de incertidumbre derivados de las elecciones parlamentarias que se desarrollarán a fines de octubre de este año.

En definitiva, si bien nuestro país ha construido fortalezas que lo diferencian de sus vecinos, en cuya ausencia el desempeño de la economía se hubiera visto severamente afectado por la coyuntura regional, lo cierto es que la economía nacional no escapa totalmente de las consecuencias del escaso dinamismo de los dos grandes países.

Por su lado, la República Popular China, con la cual nuestro país así como el resto de los países de América Latina, ha construido una creciente corriente comercial, continúa procesando su transición desde un modelo de crecimiento basado en las exportaciones y la inversión a otro en el que los servicios por un lado, y el consumo doméstico por otro, adquieren relevancia creciente. Si bien desde el punto de vista comercial y en tanto exportador agroindustrial, la transición podría ser beneficiosa para nuestro país, lo cierto es que dicho proceso no está exento de riesgos y niveles de incertidumbre, especialmente en el plano financiero.

Finalmente, mientras en el plano global la actividad económica se mantiene en niveles relativamente modestos, continúan observándose episodios de volatilidad en los mercados financieros, principalmente asociados a la incertidumbre respecto a la velocidad con que los bancos centrales de los países desarrollados desarticulan los paquetes de estímulo monetario. Ello es relevante en la medida que influye muy significativamente en el costo del financiamiento, los flujos de capital y la valuación relativa de las monedas.

A todo ello se agrega la conformación de un nuevo escenario comercial global en el cual se verifican fuertes tendencias proteccionistas. Es de destacar que un escenario de consolidación de las dinámicas proteccionistas es un factor enormemente negativo para una economía pequeña y abierta como Uruguay para la cual su acceso en condiciones

competitivas a los mercados constituye una condición, a la vez que una plataforma para desplegar su potencialidad productiva.

\*\*\*

La preservación de los equilibrios macroeconómicos, en particular la consistencia de las políticas monetaria y cambiaria, fiscal, y de ingresos, constituyen referencias insoslayables para la gestión de las restricciones, tal como lo indican la experiencia regional y nuestra propia historia.

Las tensiones derivadas del desorden macroeconómico generan inestabilidad, deterioran el marco de confianza sobre el cual se asientan las inversiones, amenazan la vigencia de los avances sociales y, en particular, deterioran la sustentabilidad de las cuentas públicas, cuestionando la continuidad de las políticas públicas.

La política económica llevada adelante por los gobiernos del Frente Amplio busca evitar dos abordajes considerados negativos:

Por un lado, considerar que los equilibrios macroeconómicos se alcanzan a través de forzar mejoras provisorias en alguna de las variables objetivo de la política económica. Es notorio que ello será compensado por la evolución de otras variables, generando un escenario de inestabilidad en el cual difícilmente los resultados alcanzados se mantengan. En esta línea, en el pasado se procesaron ajustes fiscales de gran magnitud con dramáticos costos sociales asociados, que en definitiva no pudieron evitar la inestabilidad y la persistencia de las vulnerabilidades que pretendían resolver, culminando en una profunda recesión.

Por otro lado, relajar la restricción fiscal puede permitir asignar más recursos para financiar el gasto público durante un tiempo, al cabo del cual los costos provenientes de la gestión de la deuda pública tornarían insostenible la expansión del gasto. Evitar esta conducta es crucial y constituye otra de las líneas de la política económica, lo cual le impone a la gestión presupuestaria la necesidad evitar toda inercia incremental en materia de gasto.

La fortaleza construida en el plano financiero es crucialmente dependiente de los fundamentos fiscales, económicos, sociales e institucionales que la sustentan, y al mismo tiempo constituye un marco estable para asegurar la

sustentabilidad de las políticas públicas, en particular las sociales, y generar confianza para que se desenvuelvan los agentes económicos. En cualquier caso interesa subrayar que la fortaleza financiera constituye un activo sumamente valioso para administrar la restricción fiscal sin la necesidad de recurrir a ajustes como los del pasado.

Reducir el déficit fiscal, llevándolo a 2,5% del PIB al final del período de gobierno, constituye uno de los principales desafíos macroeconómicos que enfrenta nuestro país. Ello implica, de acuerdo a lo que se desarrolla en este Informe, que los desequilibrios derivados de evoluciones no previstos de los ingresos y gastos, así como los aumentos de gasto discrecionales, deben ser financiados con recursos genuinos, de manera de hacer sostenible la trayectoria de la deuda pública

La necesidad de valorar el papel de los equilibrios macroeconómicos, si bien implica irremediablemente reconocer la existencia de restricciones, no significa sin embargo, abdicar de la voluntad de hacer uso de las políticas públicas, y en particular de la política económica y las instituciones para transformar la realidad con una perspectiva de cambios, progreso e inclusión social.

\*\*\*

La propuesta que se realiza en esta Rendición de Cuentas incorpora el enfoque antedicho, continuando el compromiso con la responsabilidad fiscal del Poder Ejecutivo y del Parlamento, que se concretó en las medidas de consolidación fiscal votadas el año pasado.

En este sentido y como es desarrollado en el Informe, se realizó una revisión del escenario macroeconómico para los próximos años, teniendo en cuenta, además de las fortalezas construidas, los riesgos regionales y globales que enfrenta nuestra economía. Dicha evaluación aconseja contemplar aumentos de gasto sólo para 2018, postergando las decisiones de gasto para el periodo de 2019 a 2020 para la próxima Rendición de Cuentas.

Con ese marco, se ajustaron las proyecciones de ingresos, incorporando no solamente las derivadas del mayor crecimiento esperado sino también los efectos de la fuerte baja de la inflación sobre la recaudación, la contribución de las Empresas Públicas y la pérdida de otras fuentes de ingresos (en

particular, y como consecuencia de un conjunto de disposiciones normativas, las utilidades vertidas por el Banco República). Por otro lado, se realizó un ajuste de las proyecciones de egresos, teniendo en cuenta el importante incremento, mayor al previsto originalmente, del gasto endógeno (y en particular el derivado de las prestaciones pagadas por el Banco de Previsión Social y las transferencias al Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas).

En concreto, se destaca la voluntad de mejorar el gasto público social, especialmente el destinado a la educación, en concordancia con los compromisos asumidos en materia de prioridades del Gobierno, así como avanzar en la resolución del diferendo de carácter salarial con el Poder Judicial. A ello se agrega el gasto incremental derivado de los diferimientos decididos en la pasada Rendición de Cuentas y que también están orientados a áreas prioritarias.

Como parte del compromiso con la responsabilidad fiscal, es necesario que los gastos que se propone asignar en esta instancia de Rendición de Cuentas, así como el incremento de los gastos endógenos que no llegan a ser cubiertos por los mayores ingresos asociados al aumento del PIB, sean acompañados por medidas destinadas a incrementar los ingresos.

En ese sentido, se proponen, por un lado, modificaciones en la tributación de los juegos de azar que, además de la voluntad recaudatoria, van en la dirección de la equidad tributaria, gravando ganancias de capital que actualmente están exoneradas.

Además, se propone un incremento de la Tasa Consular que, por su magnitud y diseño, se entiende que no afectará al sector productivo. Cabe destacar que este incremento de la Tasa Consular tendrá un carácter transitorio y que se prevé un cronograma de disminución gradual de la misma hasta su total eliminación para las importaciones que tengan su origen en el MERCOSUR.

Por otro lado, y con el objetivo de no afectar al sector productivo, es importante señalar que están exceptuadas las importaciones de petróleo, las realizadas en régimen de Admisión Temporal, así como las importaciones de bienes de capital. Por este conjunto de razones se entiende que la medida antedicha, que no tiene una finalidad proteccionista, no pone en cuestión el compromiso del Gobierno con la



construcción gradual y sistemática de una inserción económica regional e internacional de calidad, elemento central para continuar transitando el camino de desarrollo económico y social.

En síntesis, el Informe de Rendición de Cuentas que se presenta debe ser visto en el marco del proceso económico y político transitado desde el año 2005 y que ha permitido encauzar un conjunto de cambios estructurales y transformaciones institucionales y alcanzar importantes logros sociales, especialmente para beneficio de los sectores más humildes y las clases medias.

\*\*\*

La aplicación de los Lineamientos previstos en esta Rendición de Cuentas permitirá asegurar los equilibrios macroeconómicos y, en particular, consolidar la sustentabilidad de las cuentas públicas, de forma de generar los escenarios de confianza necesarios para el desenvolvimiento de la actividad económica, así como para el despliegue del conjunto de políticas públicas, y en particular, para continuar asignando recursos a las prioridades comprometidas.