

## MEMORANDO

FECHA: 17 de Agosto de 2009

DE: Asuntos Institucionales



---

REF.: ANÁLISIS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS –ANÁLISIS PRIMER SEMESTRE 2009

---

1. Según las proyecciones realizadas por el gobierno, se prevé para el año 2009 un déficit fiscal del orden del 2.6% del PIB, lo que en dólares corrientes correspondería a un déficit del orden aproximado de 800 millones de dólares. Esto significa en ultima instancia que se estaría gastando alrededor de 800 millones de dólares más que lo que se estaría recaudando por impuestos y otros conceptos a lo largo del año. Esta cifra se encuentra bastante alineada con las proyecciones del sector privado que ubican al déficit en una media del 2.7% del PIB.
2. A continuación se buscará determinar cómo se llegó a estas cifras, determinar cuáles fueron las causas reales que hicieron que hoy se esté frente a un déficit fiscal de tal magnitud, donde los egresos superen a los ingresos y con vencimientos de deuda cercanos en el tiempo, sumado a niveles importantes de endeudamiento, transforman en insostenible una política fiscal de este tipo.
3. Se tratará de ir más allá de las aclaraciones del gobierno, las cuales establecen que este resultado está fuertemente influido por el impacto de la sequía que generó un sobre costo energético para lograr el abastecimiento eléctrico, y en la medida que estos mayores costos energéticos no se trasladaron en su totalidad a las tarifas públicas se genera este deterioro de las cuentas públicas.
4. Otra de las argumentaciones realizadas por el gobierno tiene que ver con la menor recaudación tributaria asociada a períodos de desaceleración de la actividad económica como los que nuestro país está atravesando, unido a una voluntad política deliberada de no reducir gastos en tiempos de crisis como forma de proteger a la población.
5. En primera instancia se realizará un análisis de las finanzas públicas, contrastando la situación de este primer semestre respecto al mismo período del año anterior, en términos de pesos constantes.

	en millones de pesos corrientes		Variación % en precios constantes 2009-2008
	PRIMER SEMESTRE 2008	PRIMER SEMESTRE 2009	
<b>1- INGRESOS SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO</b>	79635,74	91953,65	7,44%
<i>Gobierno Central</i>	64856,86	71589,90	2,71%
<i>DGI</i>	53753,38	60523,52	4,77%
<i>Comercio Exterior</i>	3121,63	3176,57	-5,31%
<i>Otros</i>	7981,85	7889,81	-8,02%
<i>BPS</i>	16899,59	21315,30	17,36%
<i>Resultado Primario Corriente Empresas Publicas</i>	-2120,71	-951,55	-58,25%
<b>2- EGRESOS PRIMARIOS SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO (a+b)</b>	72630,88	89402,61	14,53%
<i>a) Egresos Primarios Corrientes Gobierno Central - BPS</i>	67083,26	80407,55	11,53%
<i>Remuneraciones</i>	14351,13	17279,19	12,03%
<i>Gastos no personales</i>	10751,61	12222,25	5,78%
<i>Pasividades</i>	25948,23	30296,37	8,64%
<i>Transferencias</i>	16032,28	20609,75	19,61%
<i>b) Inversiones</i>	5547,62	8995,06	50,87%
<b>3- RESULTADO PRIMARIO INTENDENCIAS</b>	1894,48	1676,04	-17,68%
<b>4- RESULTADO PRIMARIO BSE</b>	954,87	609,43	-40,61%
<b>5- RESULTADO PRIMARIO SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO (1+3+4-2)</b>	9854,21	4836,51	-54,33%
<b>6- RESULTADO PRIMARIO BCU</b>	-418,6	-488,96	8,69%
<b>7- RESULTADO PRIMARIO SECTOR PUBLICO (5+6)</b>	9435,6	4347,54	-57,13%
<b>8- Intereses</b>	8943,23	9747,28	1,41%
<i>Gobierno Central</i>	8997,33	9787,50	1,22%
<i>Empresas Públicas</i>	233,99	486,76	93,56%
<i>Intendencias</i>	74,73	90,50	12,68%
<i>BCU</i>	75,27	65,71	-18,77%
<i>BSE</i>	-438,1	-683,20	45,10%
<b>9- RESULTADO GLOBAL SECTOR PUBLICO (7-8)</b>	492,38	-5399,73	-1120,43%

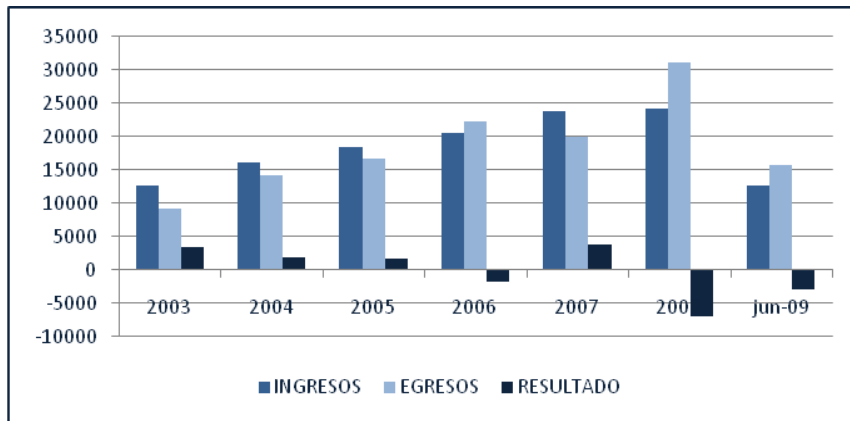
Fuente: MEF, INE

6. Analizando las variaciones porcentuales **en pesos constantes** entre ambos períodos es posible determinar que los ingresos del sector público no financiero han registrado un crecimiento del orden del 7.4%, mientras que los egresos tuvieron una variación de 14.5%. Se registra el doble de aumento de los gastos respecto a los ingresos, con lo cual esto lleva a que el análisis se deba realizar sobre los gastos realizados para poder determinar las causas de este deterioro de las cuentas públicas.
7. Este aumento del 14.5% real entre ambos períodos de los egresos primarios del sector público no financiero corresponde principalmente al aumento de las inversiones del sector público, tanto del gobierno como de las empresas públicas, las cuales entre ambos períodos aumentaron más del 50%. Seguido del aumento generado en las transferencias del 19.6%, de las remuneraciones que aumentaron 12.0%, pasividades aumentaron un 8.6%, gastos no personales un 5.8%.
8. A su vez se produjo un gran deterioro tanto de los resultados primarios de las Intendencias como del BSE, un deterioro del 17.6% en el primer caso y en el segundo caso se generó un deterioro de los resultados del 40.6%, en términos constantes.
9. Para clarificar un poco la situación de estas variaciones en términos de valor, es útil analizar estos datos en dólares corrientes. En ese sentido cuando se habla de deterioro de

las cuentas públicas si lo analizamos en valores absolutos en dólares se observa que en el primer semestre 2008 se registraba un equilibrio de las cuentas públicas ya que había un **superávit** del sector público de 24 millones de dólares, mientras que en el primer semestre de 2009 se registra un **déficit** de 229 millones de dólares.

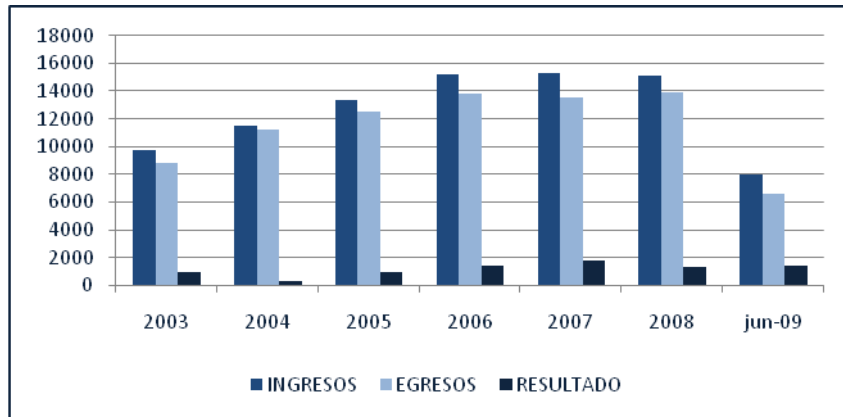
10. A su vez en lo que respecta a los egresos primarios del sector público no financiero se registra en dólares corrientes un aumento de 220 millones de dólares.
- 11. En los doce meses terminados en junio 2009 se contabiliza un déficit de 664 millones de dólares lo cual representa aproximadamente un 2.06% del PIB.**
12. Es claro el deterioro que han sufrido las cuentas públicas, sin embargo es importante realizar un análisis más en detalle para poder determinar las causas reales del mismo.
13. Este mayor déficit para el primer semestre de 2009 se explicaría por una profundización de los gastos los cuales continuaron incrementándose, junto a un aumento de los ingresos del gobierno central como de BPS a una menor tasa, compensada parcialmente por una recuperación del resultado de las empresas públicas y agravada por una disminución de los resultados primarios tanto de las Intendencias como del BSE.
14. Antes de analizar los gastos es importante aclarar un aspecto en relación a los ingresos. Una de las posibles explicaciones que surge desde las filas del gobierno es que este deterioro de las cuentas públicas, se debe al sobre costo que ha generado la generación eléctrica debido a la crisis energética que ha sufrido el país fruto de la sequía. Sin embargo, si se analiza el resultado primario corriente de empresas públicas en su conjunto, se advierte que entre ambos períodos éste ha mejorado. Mientras en el primer semestre de 2008 las empresas públicas presentaban un déficit de 104 millones de dólares, hoy esta cifra se encuentra en 40 millones, lo cual representa una mejoría de las finanzas de las empresas públicas de 64 millones de dólares. En términos constantes se presenta una mejoría del déficit de aproximadamente 60%. Es decir, la pérdida de algunas empresas públicas derivada de la sequía, fue menor en 2009 respecto a 2008 y además se compensó con la ganancia del resto de las empresas públicas.
15. A continuación se presenta la evolución en términos absolutos que han tenido las principales empresas públicas en sus cuentas:

### UTE



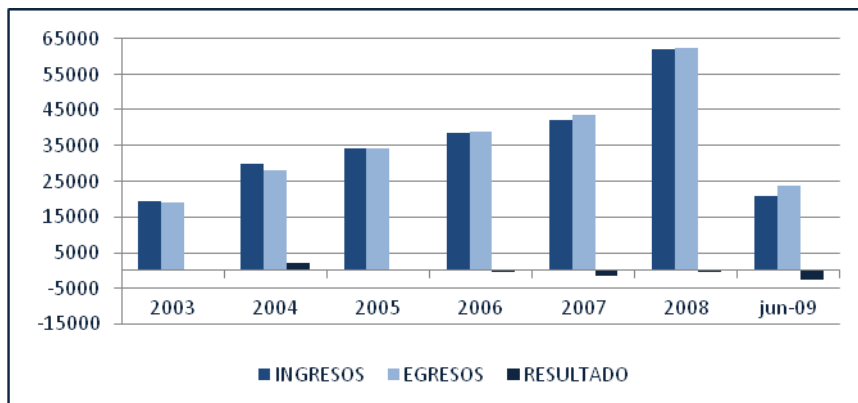
Fuente: MEF, INE

### ANTEL



Fuente: MEF, INE

### ANCAP



Fuente: MEF, INE

16. En el caso concreto de ANCAP y UTE el resultado de sus cuentas ha sido deficitario, en el último período analizado (primer semestre 2009 respecto al primer semestre 2008), sin embargo su desempeño financiero no ha empeorado sino por el contrario ha mejorado más allá de ser deficitario. Con lo cual en el total de las empresas públicas se registra durante este último período una mejora en su resultado primario corriente.

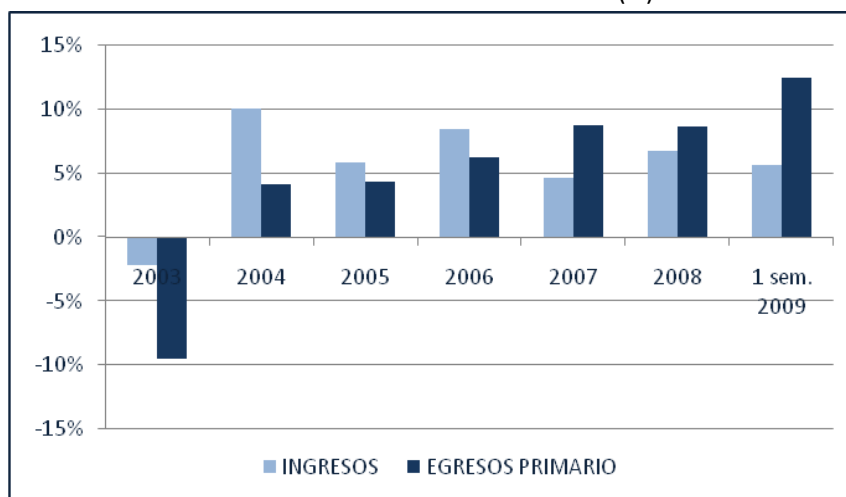
17. Dentro del rubro Intereses importa detenerse en el gran aumento que ha tenido el mismo principalmente en las empresas públicas, en particular, en el caso de ANCAP. En términos constantes se registra un aumento de 93.6% de pago de intereses en empresas públicas. La explicación de este aumento se basa principalmente, como se hace referencia en líneas anteriores, al sobrecosto de la crisis energética que ha generado aumentos importantes de deuda con su consiguiente generación de intereses.

ANCAP	Primer Semestre 2008	Primer Semestre 2009	Variación Real
<b>INGRESOS</b>	<b>32460,09</b>	<b>22267,41</b>	<b>-36%</b>
Venta de bienes y servicios	32394,32	22233,98	-36%
Otros Ingresos	65,78	33,37	-53%
Transferencias del Gobierno Central	0,00	0,06	0%
<b>EGRESOS</b>	<b>33837,72</b>	<b>25324,27</b>	<b>-30%</b>
Corrientes	35272,14	26530,38	-30%
Remuneraciones	420,61	494,18	9%
Compras de bienes y servicios	29810,61	18790,21	-41%
Intereses	11,96	127,53	892%
Impuestos DGI	4841,32	6827,71	31%
Aportes BPS	187,65	290,75	44%
No corrientes	-1434,42	-1206,11	-22%
Inversiones	-1434,42	-1206,11	-22%
Variación de stock de petróleo	-1540,01	-1805,55	9%
Otras	105,59	599,44	428%
Dividendo en efectivo	0,00	0,00	0%
<b>RESULTADO</b>	<b>-1377,63</b>	<b>-3056,87</b>	<b>106%</b>

Fuente: MEF, INE

18. Siguiendo con la línea de entender cómo se ha llegado a la situación actual, y dejando de lado la situación de las empresas públicas, se puede realizar un análisis de más largo plazo y ver cómo han evolucionado desde el 2003 a la fecha en términos absolutos, tanto los ingresos como los egresos primarios del Consolidado Gobierno Central –BPS. El siguiente gráfico muestra las tasas de variación en términos reales.

CONSOLIDADO GOBIERNO CENTRAL-BPS.  
Tasas de variación anuales (%)



Fuente: MEF, INE

19. Claramente en este gráfico se aprecia el deterioro de las cuentas públicas, donde en los últimos años los egresos primarios están subiendo a mayores tasas que los ingresos y a tasas claramente superiores al crecimiento de la actividad económica (medido por el PBI).

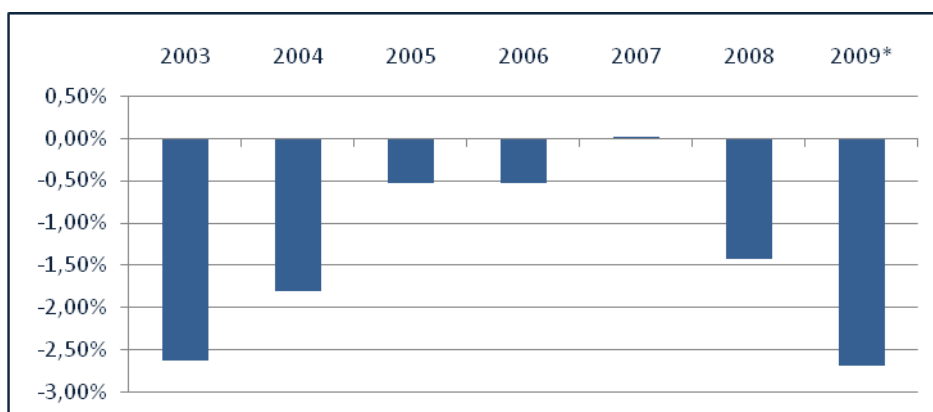
20. También se pueden ver dichas evoluciones analizando las tasas de variación en términos reales por sub partidas:

Consolidado Gobierno Central -BPS	TASAS DE VARIACIONES PORCENTUALES REALES						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	jun-09
<b>INGRESOS</b>	<b>-2,2%</b>	<b>10,1%</b>	<b>5,9%</b>	<b>8,5%</b>	<b>4,6%</b>	<b>6,8%</b>	<b>5,6%</b>
Ingresos Brutos Gobierno Central	1,7%	13,2%	4,6%	6,5%	4,7%	4,9%	3,0%
Ingresos Brutos BPS	-18,2%	6,8%	17,8%	9,4%	5,6%	13,7%	17,8%
Certificados DGI	-8,3%	54,1%	23,0%	-12,0%	6,5%	0,8%	9,4%
Certificados BPS	-20,1%	48,7%	18,6%	-10,8%	25,2%	26,3%	27,2%
<b>EGRESOS</b>	<b>-2,8%</b>	<b>2,6%</b>	<b>2,2%</b>	<b>5,9%</b>	<b>6,9%</b>	<b>5,0%</b>	<b>11,3%</b>
<b>EGRESOS PRIMARIOS</b>	<b>-9,5%</b>	<b>4,2%</b>	<b>4,4%</b>	<b>6,3%</b>	<b>8,8%</b>	<b>8,7%</b>	<b>12,5%</b>
Remuneraciones	-10,1%	5,3%	5,4%	5,5%	7,4%	7,0%	12,0%
Gastos no personales	6,9%	11,7%	7,9%	11,8%	4,8%	-1,3%	5,7%
Pasividades	-13,8%	-1,3%	3,3%	2,6%	1,5%	4,7%	8,7%
Transferencias	-10,5%	3,0%	6,3%	7,9%	26,0%	19,8%	19,7%
Inversiones	-8,3%	25,8%	-6,7%	12,7%	18,5%	25,3%	28,9%

Fuente: MEF, INE

21. Otra forma es realizar el análisis de este período teniendo en cuenta el resultado del global del sector público pero en términos del PIB, y nuevamente se observa cómo la situación fiscal ha empeorado en los últimos años.

Resultado global del Sector Público/PBI (%)



Fuente: MEF, \* dato estimado

22. A corto plazo esta situación impondrá irremediablemente la realización de un ajuste fiscal, respuesta necesaria frente aun desequilibrio financiero. Un gobierno no puede mantener esta situación indefinidamente sin entrar en una situación complicada tanto en el corto plazo como en el largo plazo para el desarrollo de la economía.

23. Cuando se produce una situación de déficit en la actividad del sector público, existen tres alternativas posibles para enfrentarla:

- a. La primera de ellas es el llamado “ajuste fiscal”, que en definitiva no es otra cosa que aumentar impuestos y tarifas públicas para incrementar la recaudación del gobierno y de esta forma cubrir la brecha entre ingresos y gastos. Un caso particular de impuestos es el impuesto inflacionario, pero afortunadamente este recurso está cayendo cada vez más en desuso con el correr de los años.
  - b. La segunda alternativa siguiendo esta línea, es generar nueva deuda: buscar nuevas fuentes de financiamiento tanto internas como externas.
  - c. Y por último la tercera alternativa es disminuir los gastos, tanto para que la situación fiscal no siga empeorándose como también para amortizar parte de la deuda existente.
24. Entre estas tres alternativas las más comúnmente utilizadas son las dos primeras: frente a una situación de déficit la salida más rápida es aumentar los impuestos y/o aumentar el endeudamiento para evitar males mayores en las distintas actividades económicas del país.
  25. Sin embargo, lo correcto en estos casos es bajar los gastos. Más allá de que en nuestro país persiste el pensamiento de que los gastos del gobierno son inflexibles a la baja, es posible lograr un abatimiento significativo de sus erogaciones y así evitar los problemas que trae el aumento de los impuestos y del endeudamiento.
  26. La alternativa de bajar el déficit fiscal mediante una reducción del gasto debe realizarse junto a una política de racionalización del gasto introduciendo rendiciones de cuentas a los distintos organismos y así lograr la eliminación de gastos innecesarios.
  27. Para lograr estos objetivos se debe partir de una definición precisa de tareas para cada organismo del estado, el establecimiento claro de responsabilidades, la generación de incentivos correctos y un control adecuado del grado de cumplimiento de las tareas encomendadas.
  28. Por supuesto, un esquema de estas características difícilmente podría funcionar sin grados importantes de autonomía en la gestión de cada uno de los departamentos de los organismos estatales. Una mayor autonomía financiera, sin embargo, exige un control estricto de los jefes de servicio. Se requiere transparencia y una evaluación independiente de su gestión.
  29. Esta línea de ideas son las que surgen en la reforma de gobierno que se llevó a cabo en Nueva Zelanda. En nuestro país recientemente se iniciaron contactos, encabezados por el por el subdirector de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Conrado Ramos, con el objetivo de recibir cooperación en materia de gestión del sector público.
  30. El aspecto más novedoso de la reforma realizada en Nueva Zelanda fue la profunda reforma del sector público que modificó radicalmente la administración del mismo.
  31. En relación a la reforma del Gobierno Central: el problema que el gobierno tenía que resolver era cómo establecer un contrato entre el patrón (el gabinete) y el agente (los jefes de departamento) que redujera los costos de agencia.

32. Las tres leyes principales que conformaron la reforma en Nueva Zelanda:

- **State Owned Enterprises (1986)**: las actividades comerciales del Estado debían reestructurarse en empresas públicas, al amparo de la legislación que regulaba las actividades del sector privado. Las empresas públicas debían guiarse sólo por criterios comerciales.

- **State Sector Act (1988)**: el objetivo concreto era aumentar la efectividad y eficiencia del sector público. Los departamentos de la administración central fueron segmentados y fragmentados, creándose departamentos altamente independientes, con gerentes generales (CEO) dotados de una gran libertad de acción.

- **Public Finance Act (1989)**: el objetivo de esta ley era modificar radicalmente la administración financiera de los recursos Públicos. Este nuevo cuerpo legal intentaba lidiar con los costos de transacción y los problemas de agencia que existían en el sector público, estableciendo contratos claramente especificados entre los distintos ministros y los jefes de departamento que especificaban de la manera más clara posible las tareas que cada departamento debía desarrollar y la forma en que se iba a evaluar el cumplimiento de estas tareas.

33. Por lo tanto la experiencia de Nueva Zelanda muestra una vía radical para lograr los tres objetivos sobre los cuales existe consenso en una reinención del gobierno: reducir el costo del estado, mejorar su desempeño y hacerlo más responsable y transparente

34. Palabras de Ruth Richardson ministra de finanzas, encargada de liderar este proyecto de reforma en Nueva Zelanda: "Un país está mejor o peor, casi independientemente de sus cuentas. Lo que es determinante de la salud de un país es el tamaño que tenga su Estado. Un estado grande significa que hay problemas e ineficiencias que terminan costándole dinero a la comunidad".