

Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal

Informe Económico-Financiero
Exposición de Motivos

<i>I. INTRODUCCIÓN</i>	3
<i>II. INFORME DE COYUNTURA INTERNACIONAL</i>	13
1. La economía mundial	13
2. La región	19
<i>III. INFORME ECONÓMICO-FINANCIERO</i>	27
1. El nivel de actividad	27
2. Las finanzas públicas	32
3. El sector externo.....	39
4. Precios, tipo de cambio y tarifas	45
5. Mercado de trabajo e indicadores sociales	50
<i>IV. EL NUEVO ESCENARIO MACROECONÓMICO</i>	59
1. Las perspectivas de la economía mundial	59
2. Uruguay: evolución esperada de las variables macroeconómicas.....	61
<i>V. LA POLÍTICA FISCAL</i>	65
1. Medidas para la consolidación fiscal	65
2. Las metas fiscales 2016-2019.	96
3. La situación estructural de las cuentas públicas	100
4. Proyección del endeudamiento del Sector Público Global.....	102
<i>VI. INFORME DE DEUDA DEL GOBIERNO CENTRAL</i>	104
1. Lineamientos de la estrategia financiera	104
2. Operaciones financieras y desarrollos recientes.....	107
3. Principales resultados de la gestión de la deuda.....	110
4. Líneas de acción futura y plan de financiamiento 2016-2017.....	114
5. Tope de deuda	116
6. Gestión de otros riesgos macroeconómicos y del Sector Público	117
<i>VII. MODIFICACIONES DEL IRPF-IASS Y SU IMPACTO REDISTRIBUTIVO</i>	119
1. Principales características del impuesto a la renta personal.....	119
2. Las modificaciones propuestas.....	130
3. Efectos esperados	133
<i>VIII. AVANCES DEL PLAN QUINQUENAL DE INFRAESTRUCTURA</i>	141
1. La ejecución 2015-16.....	142
2. Avances por sectores.....	144
<i>IX. EVALUACIÓN DEL RÉGIMEN DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES</i>	155
<i>X. LA AGENDA DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA</i>	168
1. La inclusión financiera en la agenda de inclusión social	168
2. Una reforma estructural al servicio de la agenda de desarrollo.....	170
3. Objetivos e instrumentos del Programa de Inclusión Financiera	172

4. Resultados: un cambio en los hábitos de pago de los uruguayos	189
5. Nuevas líneas de trabajo.....	192
6. Beneficios del Programa de Inclusión Financiera y de la rebaja del IVA.....	197
<i>XI. CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS DE GESTIÓN DE EE.PP.</i>	<i>199</i>
<i>XII. GESTIÓN PRESUPUESTAL.....</i>	<i>206</i>
1. Análisis de la ejecución presupuestal	206
2. Análisis presupuestal de los Incisos	238
3. Anexos.....	286

I. INTRODUCCIÓN

1) La economía uruguaya ingresó en el año 2015 en una fase de desaceleración como resultado de un conjunto de factores entre los cuales se destacan, en cuanto al escenario global, la debilidad de la actividad económica, la permanencia de importantes grados de incertidumbre en el plano financiero y la caída de los precios de muchos de los productos de base agroindustrial exportados por el país.

En el mismo sentido operó un escenario regional que experimentó un fuerte y acelerado deterioro como consecuencia de la profundización de la situación crítica por la cual atraviesa la economía de Brasil así como por las tensiones que enfrenta Argentina para gestionar importantes desequilibrios macroeconómicos.

Es de destacar que, aunque fueron tenidos en cuenta en las proyecciones realizadas en el marco de la elaboración del Presupuesto, algunos de **los factores externos** adversos señalados –como la debilidad de la recuperación económica global y, en particular, de algunos de los principales socios comerciales junto con la caída de los precios de las materias primas y, especialmente, el deterioro de la situación económica regional– **experimentaron una evolución negativa más rápida e intensa que la prevista.**

Tal conjunto de factores impactó **en el año 2015, cuando el PIB creció 1% en términos reales, previéndose una tasa de crecimiento positiva, pero aún menor, para el año en curso.**

A lo largo del año pasado, **la política económica del Gobierno Nacional reconoció e incorporó a sus proyecciones** - al igual que las instituciones financieras multilaterales, organizaciones económicas internacionales y agencias y fondos financieros así como, también, la mayoría de los analistas locales- **el desarrollo de un contexto económico crecientemente adverso.**

Al respecto, cabe recordar que hasta agosto de 2015, es decir cuando el Presupuesto ya estaba siendo considerado en el Parlamento, la mayoría de las proyecciones de crecimiento para los años 2015 y 2016 realizadas por

aquel conjunto de instituciones y analistas estaban alineadas con las del Gobierno.

En cualquier caso, y más allá de la constatación de los desafíos que enfrenta la economía uruguaya, y como es desarrollado en el Informe Económico-Financiero que se presenta, es necesario señalar que **la economía continúa creciendo, que los logros sociales se mantienen y que se han construido un conjunto de fortalezas cuya vigencia otorga un importante espacio para gestionar la transición ordenada del anterior al nuevo marco macroeconómico.**

2) En el marco de las condicionantes institucionales que tiene el proceso de formulación y aprobación del Presupuesto Nacional, **el reconocimiento del marco internacional y, sobre todo, regional crecientemente adverso fue incorporado en la estrategia presupuestal así como en otras herramientas de la política económica** (como lo fueron, entre otros, las modificaciones al régimen de fomento a la inversión privada destinadas a promover el adelantamiento de los proyectos, las modificaciones a la normativa vinculada a las Participaciones Público Privadas o el lanzamiento del Plan de Infraestructura).

La estrategia presupuestal, con un enfoque de prudencia, incorporó un horizonte de asignación de recursos presupuestales adicionales más corto que el tradicional – es decir de sólo dos años en lugar de los cinco del período de gobierno-, en la asignación de un monto acotado de recursos adicionales estrechamente vinculado a las prioridades del Programa de Gobierno y, también, en un conjunto de énfasis y acciones centradas en la necesidad de avanzar en la calidad del gasto, concretado en una serie de lineamientos y compromisos de gestión que debían ser asumidos por los distintos ejecutores del gasto. Ello incluyó la concreción de mayores grados de coordinación entre el Poder Ejecutivo y las Empresas Públicas de las decisiones de gasto e inversión.

Asimismo, al inicio del proceso de formulación presupuestal el gobierno explicitó que el resultado fiscal observado era peor que el deseado y se planteó una estrategia presupuestal consistente con la reducción del déficit del sector público hasta alcanzar, al fin de mandato, un resultado de -2,5% del PIB.

Corresponde plantear que, principalmente como resultado del impacto de la desaceleración económica sobre la recaudación y, también, de la propia evolución del gasto público endógeno, **el resultado fiscal se deterioró más de lo previsto, lo que, en el marco de las nuevas proyecciones de crecimiento económico, fundamenta la necesidad de realizar una serie de correcciones en el plano fiscal a los efectos de asegurar la meta fiscal comprometida para 2019.**

3) A los efectos de tener una apreciación adecuada de la capacidad que tiene la economía para enfrentar los desafíos originados en un marco externo más adverso, corresponde realizar una serie de consideraciones.

En primer lugar, hay que señalar que el crecimiento experimentado en 2015, aunque menor al experimentado en años anteriores, fue notoriamente mayor a los de las economías de Argentina y Brasil, lo que confirma la continuidad del proceso de diferenciación respecto de la región.

En segundo lugar, es necesario destacar que se continúan verificando un conjunto de progresos en el plano social, lo que se concreta en el aumento, aunque moderado, del ingreso de los hogares, bajos niveles de indigencia y pobreza y la continuidad del proceso de combate de la desigualdad.

Más en general, corresponde destacar **que el país ha construido, a lo largo de los últimos años, un conjunto de fortalezas productivas, financieras, sociales e institucionales, las que han sido ampliamente reconocidas por la comunidad internacional, las instituciones financieras multilaterales y los inversores nacionales y extranjeros.**

Tales activos se reflejan y expresan en el logro de mayores niveles de diversificación de la economía, en la incorporación, a través de un fuerte proceso de inversión, de mayores niveles de productividad e incorporación de tecnología en un amplio conjunto de sectores productivos de bienes y servicios, en la generación de amplios márgenes para el manejo de la deuda pública y el acceso al financiamiento, junto a otra serie de factores igualmente relevantes como son la reconocida estabilidad social y la calidad de las instituciones.

Son estas **fortalezas**, construidas a partir de la acción conjunta de las políticas públicas, el sector privado y la sociedad civil, las **que permiten tener confianza en la capacidad de enfrentar un contexto internacional y regional más adverso.**

4) Sin embargo, hay que tener presente que **las fortalezas construidas no pueden ser concebidas como un medio para asegurar la sostenibilidad de las cuentas públicas en ausencia de una corrección de la trayectoria fiscal.** Por el contrario, ellas proveen el espacio para gestionar una transición ordenada de un contexto económico más favorable a otro más adverso.

Frente a la evolución fiscal señalada, el Gobierno Nacional reafirmó su compromiso con la responsabilidad fiscal, ratificando la meta definida en el Presupuesto Nacional aprobado en el año 2015 de alcanzar un resultado fiscal de -2,5% del PIB en 2019 de forma de estabilizar la trayectoria de la deuda pública.

A tales efectos el Gobierno Nacional decidió implementar un Plan de Consolidación Fiscal con el objetivo de mejorar el resultado fiscal en 1% del PIB.

La implementación de un conjunto de medidas de consolidación fiscal – que implican tanto un mayor control del gasto público como la necesidad de convocar a un mayor esfuerzo tributario- **responde al reconocimiento de un nuevo escenario económico externo y constituye una expresión de responsabilidad política por parte del Gobierno Nacional y la fuerza política que lo respalda**, así como de confianza en la capacidad de la sociedad uruguaya de consolidar los avances sociales.

Es de destacar que, frente al deterioro del escenario global, **quince países de América Latina y el Caribe han anunciado programas de consolidación fiscal que contemplan correcciones de entre un 1% y un 7% del PIB a lo largo de uno a cinco años**, según plantea el Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe de 2016 del BID titulado “Tiempos de decisiones: América Latina y el Caribe ante sus desafíos” de abril de este año.

La magnitud de la corrección fiscal y sus componentes –es decir, el balance entre los aumentos de ingresos tributarios y las disminuciones de gastos, así como los énfasis respecto de los instrumentos tributarios disponibles y, por otro lado, la acción sobre los componentes del gasto– depende de la situación y perspectiva económica, y especialmente fiscal y financiera, de cada país, así como de las prioridades del gobierno en funciones.

5) Hasta no hace mucho tiempo atrás, la respuesta a las recurrentes crisis fiscales eran el recorte de los programas sociales, la postergación de inversiones públicas, la implementación de acciones que contribuían a fragilizar el funcionamiento del sector público (por ejemplo, a partir de la prohibición del ingreso a la función pública, norma, a su vez, que era desconocida a través de otros mecanismos de contratación) y un aluvión de impuestos distorsivos (aumentos de las tradicionalmente ya muy elevadas tasas de imposición sobre el consumo, multiplicación de impuestos sobre todo tipo de actividad económica y, entre otros, impuestos sobre los ingresos salariales que no distinguían capacidad contributiva). Tales medidas provocaban el deterioro del clima de inversión, una elevada conflictividad social y, además, retrocesos en la distribución del ingreso.

La incapacidad de enfrentar las recurrentes crisis fiscales promovía, a su vez, una sistemática debilidad de la capacidad de financiamiento del sector público –con la consiguiente dependencia de las recomendaciones provenientes de las instituciones financieras internacionales – y derivaba, regularmente, en graves crisis financieras.

Sobre la base de las fortalezas construidas, **el país está actualmente en condiciones de enfrentar los impactos que provienen del contexto adverso de forma diferente que en el pasado.**

6) A partir de las nuevas proyecciones de crecimiento y de la decisión de reafirmar el compromiso con la meta fiscal, el Gobierno Nacional definió un conjunto de medidas de consolidación fiscal.

En cuanto a su magnitud, las medidas de consolidación fiscal implican un conjunto de acciones sobre el gasto público y una adecuación de las contribuciones tributarias que tienen el objetivo de **mejorar el resultado**

fiscal en 1% del PIB. Se entiende que, en el marco del cumplimiento del conjunto de las previsiones económicas, se trata del **esfuerzo fiscal requerido a los efectos de estabilizar la trayectoria de la deuda y cumplir, a fin de mandato, con la meta fiscal.**

Desde la óptica de su impacto, y a partir del diseño y los equilibrios del Plan de Consolidación Fiscal, junto con la plena vigencia del conjunto de herramientas de promoción a la inversión y la preservación de la inversión pública y el plan de infraestructura y, en general, la acción de la política económica, **se minimiza el efecto de corto plazo sobre la actividad económica.**

Desde la óptica de su orientación, el Plan de Consolidación Fiscal **es consistente con las prioridades, las políticas públicas y las reformas implementadas** por los gobiernos frenteamplistas **desde el año 2005.**

En efecto, **desde el punto de vista del gasto,** y teniendo en cuenta la dinámica definida por el carácter endógeno de una parte importante de los egresos, **se asume el desafío de proteger el gasto público social.**

En tiempos de menor crecimiento económico, aumenta el desafío de generar márgenes para atender los programas prioritarios mediante mejoras en la calidad del gasto, la eficiencia en el uso de los recursos disponibles y la reasignación del gasto. Por tanto, las medidas incorporadas en el Plan de Consolidación Fiscal se orientan a dejar atrás la lógica incremental en materia de gasto público.

El reconocimiento de los aspectos normativos que hacen a la rigidez de algunos componentes del gasto es necesario para descartar propuestas de recorte que no son practicables. Pero ello no puede ser la excusa para el inmovilismo.

No es sustentable recurrir al aumento del gasto público como único medio para la solución de los problemas económicos y sociales del país, es necesario poner énfasis su calidad y eficiencia. En ese sentido, el compromiso del Plan de Consolidación Fiscal con el control del gasto es muy importante.

La Rendición de Cuentas correspondiente al año 2015 no tiene, salvo excepciones muy acotadas, incremento del gasto, se postergan varios de los incrementos del gasto previstos en el Presupuesto para el 2017, se restringen los ingresos a la Administración y las Empresas Públicas, se continúa mejorando la eficiencia en el gasto de las Empresas Públicas, se minimiza el recurso al ajuste al alza de los gastos de funcionamiento, se adecúan las normas de ordenamiento financiero y su aplicación a un contexto de consolidación fiscal, se prevén mecanismos para que los distintos ministerios realicen esfuerzos adicionales para concretar mejoras en la calidad del gasto y, finalmente, se intensifica el compromiso de todos los organismos con los criterios generales del control gasto.

En definitiva, las medidas del Plan de Consolidación Fiscal expresan el compromiso del Gobierno Nacional con el control y la eficiencia del gasto público en momentos en los cuales se plantea un aumento de la contribución fiscal por parte de la ciudadanía y los actores económicos.

Por el lado de los ingresos, y siempre en lo relativo a la orientación del Plan de Consolidación Fiscal, las medidas responden a lineamientos consistentes con los objetivos perseguidos con la reforma tributaria implementada en 2007.

En efecto, las medidas tributarias responden a criterios de equidad, eficiencia y estímulos a la inversión, profundizan la política tributaria en cuanto al aumento gradual de la imposición directa respecto de la imposición indirecta, contribuyen a la redistribución de ingresos, cargando el mayor peso del aumento de la recaudación sobre los ingresos más altos de la población; balancean la distribución del esfuerzo entre los distintos actores económicos y sociales; incorporan mejoras en la normativa tributaria que reducen las posibilidades de evasión y elusión y, finalmente, buscan minimizar el impacto sobre el nivel de actividad y el empleo, especialmente teniendo en cuenta la fase del ciclo económico por el que atraviesa nuestra economía.

En particular, y en relación a las modificaciones de la imposición de la renta empresarial, se plantea la eliminación de la deducción de sueldos fictos patronales, modificaciones alineadas con las prácticas internacionales respecto de la liquidación de las pérdidas fiscales de

ejercicios anteriores, cambios respecto de la tributación de la distribución de dividendos realizada por entidades prestadoras de servicios personales así como, finalmente, modificaciones que tienen el objetivo de superar comportamientos evaluados como inadecuados respecto de la distribución de utilidades.

Asimismo, se propone una reestructuración al alza y uniformización de las alícuotas vigentes para el IRPF aplicables para la Categoría I, es decir rentas provenientes del capital.

Cabe señalar que **las modificaciones tributarias preservan el marco de promoción a la inversión basado en un esquema de exoneraciones tributarias, de forma consistente con el diagnóstico de que el comportamiento de la inversión es clave para la continuidad del crecimiento económico y de los niveles de salario y empleo.** Además, en un contexto de desaceleración de la actividad, **la herramienta de la promoción de inversiones adquiere relevancia por su potencial anticíclico.**

En relación al IRPF categoría II, que afecta las rentas del trabajo dependiente e independiente, se incluyen modificaciones de las tasas de aporte, tramos de aporte y tasas de las deducciones.

Las tasas de aporte se incrementan solamente para los cuatro últimos tramos y permanecen incambiadas para los tres primeros, es decir para los contribuyentes con ingresos mensualizados menores a \$ 50.100.

En relación a las modificaciones propuestas sobre el IRPF categoría II, es importante subrayar que se prevé que **el 10% de los contribuyentes con mayores ingresos (el último decil) aportará el 90,4% de la recaudación adicional**, mientras que el 9,2% de los recursos adicionales por este tributo sería aportado por el noveno decil de ingresos y el 0.4% por los contribuyentes del octavo decil. Los contribuyentes de IRPF Cat. II que se ubican en los primeros siete deciles no pagarán más impuesto e, incluso, pagarán menos quienes hagan uso del descuento sobre el IVA a partir de la compra con medios electrónicos de pago. Mientras tanto los contribuyentes de IASS que están en los primeros ocho deciles tampoco tendrán una mayor carga tributaria.

Otra de las modificaciones tributarias propuesta refiere a la disminución de 2 puntos de IVA como resultado de la compra de bienes y servicios con medios electrónicos de pago. La iniciativa busca que el consumidor se apropie directamente de la rebaja del IVA y está plenamente alineada con el despliegue del Programa de Inclusión Financiera.

Finalmente, se prevé, a partir de la aprobación de un proyecto de ley de tramitación separada a la Rendición de Cuentas, una reducción de las transferencias destinadas a la Caja Militar mediante una contribución pecuniaria sobre las prestaciones actualmente servidas por dicha Caja.

7) Una visión del conjunto de las iniciativas de consolidación fiscal confirma el carácter “político” de la política fiscal. En efecto, queda claro que la opción por uno u otro diseño tributario así como la decisión acerca de qué componentes del gasto público preservar, reflejan una u otra concepción política. La discusión acerca del nivel y papel del gasto público así como acerca de las características del sistema tributario es en Uruguay, como en todas partes, una discusión económica y, también, política. En ese sentido, **la explicitación detallada de los fundamentos, características e impactos esperados de las medidas de consolidación fiscal** que se realiza en el Informe Económico-Financiero que acompaña el proyecto de Rendición de Cuentas **constituye un aporte al debate democrático.**

Las medidas de política fiscal propuestas son necesarias en cuanto aseguran la sustentabilidad de las cuentas públicas y, por lo tanto, constituyen un pilar de la estabilidad económica. No obstante, el fundamento último del crecimiento de largo plazo es el incremento sostenido de la productividad de la economía, para lo cual la inversión es un elemento clave. En ese marco, **es esencial mantener el clima de inversión** que ha propiciado cambios profundos en las formas de producir de nuestra economía en la última década.

8) Finalmente, importa subrayar que no es correcto señalar que, fruto de alguna clase de inesperada bonanza externa que se habría prolongado por más de una década, el país dilapidó una ingente masa de recursos que, por lo tanto, ya no estarían disponibles para enfrentar un contexto más adverso.

Por el contrario, y partiendo de las graves vulnerabilidades heredadas de la crisis del 2002, **el país, a partir del diálogo y la acción conjunta de los actores económicos, las organizaciones sociales y las políticas públicas, supo procesar una serie de transformaciones productivas, construyó márgenes de acción en el plano financiero, consolidó avances sociales y desplegó un cúmulo de reformas institucionales.**

En definitiva, las fortalezas construidas constituyen una plataforma suficiente para enfrentar el contexto externo más adverso y, además, la Administración dispone de los instrumentos necesarios para, manteniendo el rumbo, generar las condiciones para que continúe mejorando el bienestar de la población.

Junto con las fortalezas y las herramientas de política pública disponibles, **el compromiso de los actores económicos, las organizaciones sociales y la ciudadanía constituyen el fundamento de la confianza en la continuidad del progreso económico y social.**

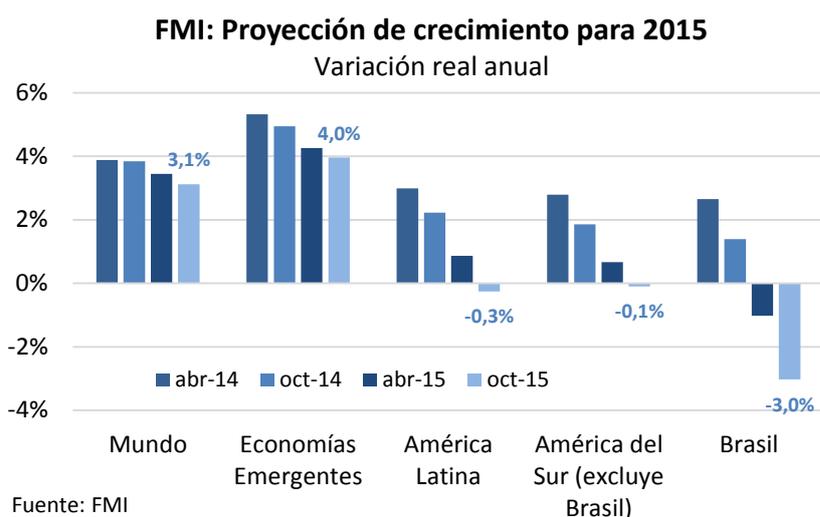
II. INFORME DE COYUNTURA INTERNACIONAL

1. La economía mundial

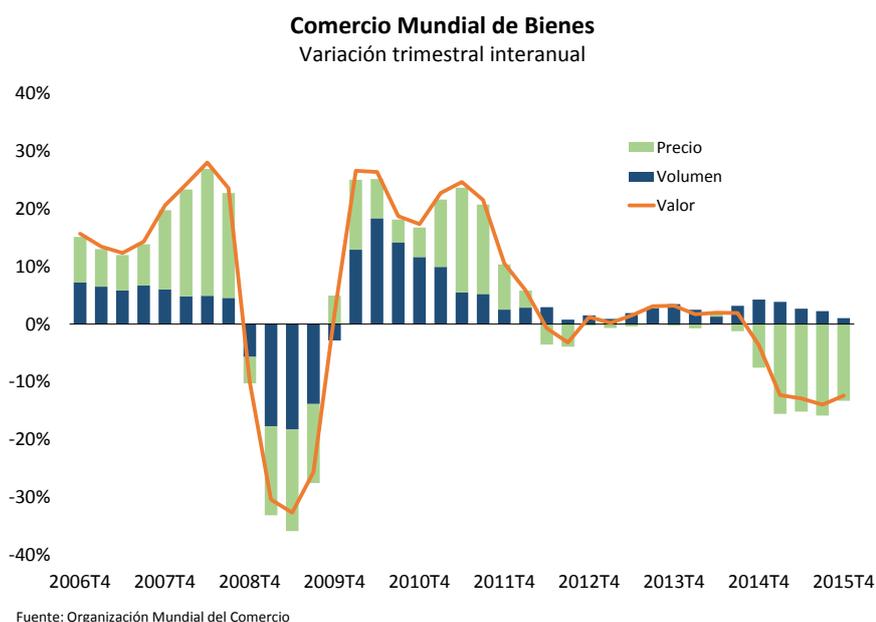
Nivel de actividad global

El contexto externo que debió afrontar Uruguay en la segunda mitad del año 2015 fue más adverso que el previsto en la Ley de Presupuesto Nacional. En efecto, el crecimiento económico mundial fue más lento y débil de lo pronosticado y se verificó un mayor descenso de los precios del petróleo así como de otras materias primas. Las condiciones financieras estuvieron marcadas por mayor incertidumbre y volatilidad que generaron salida de capitales de las economías emergentes y depreciaciones de las monedas locales producto del inicio de la normalización de la política monetaria en Estados Unidos (EEUU).

Ante este panorama, las perspectivas de crecimiento fueron corregidas a la baja de forma sistemática por los analistas privados y todos los organismos internacionales. Mientras que las economías avanzadas siguieron registrando una modesta recuperación, los países emergentes se desaceleraron fuertemente producto de un menor crecimiento del nivel de China y el enfriamiento económico de Brasil que resultó ser más pronunciado de lo pronosticado.



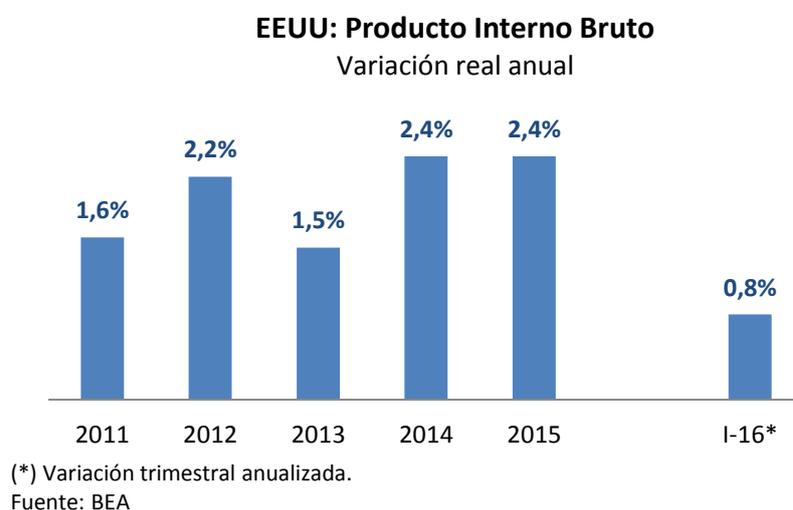
El menor ímpetu que registró el crecimiento económico a nivel mundial repercutió en el intercambio comercial mundial. Según datos de la Organización Mundial del Comercio, en 2015 el valor del comercio mundial se contrajo 12% en relación a 2014. Esta caída se explicó enteramente por la fuerte caída en el nivel de precios registrado en las operaciones comerciales. De hecho, los precios de los bienes comercializados se redujeron, en promedio, 15% respecto a 2014. En cambio, los volúmenes movilizados en el comercio mundial presentaron una suba de casi 3% en 2015.



Cabe señalar que si bien los volúmenes comercializados se incrementaron en el conjunto de 2015, la tasa de crecimiento anual se ubicó por cuarto año consecutivo por debajo de 3% y la variación trimestral interanual presentó una clara desaceleración hacia fines del año pasado (aproximándose a 1% en el último trimestre). Por su parte, la caída en el nivel de precios recoge la alta volatilidad que han mostrado los correspondientes a *commodities*.

Analizando en detalle las principales economías, la actividad económica de **EEUU** volvió a mostrar signos de menor crecimiento. En efecto, la misma registró en el primer trimestre de 2016, un incremento del 0,8% en términos anualizados. Esta moderación en el nivel de actividad, estuvo asociado a la pérdida de dinamismo en el consumo privado que creció 1,9% y en la inversión privada que mostró una contracción de 2,7%,

cuando en el trimestre anterior ambos componentes tuvieron mejor performance en términos anualizados (mientras el consumo aumentó a una tasa de 2,7%, la inversión verificó un descenso menor, de 1%). Las exportaciones, por su parte, volvieron a contraerse en este trimestre (-2% en términos anualizados) producto de la apreciación del dólar.



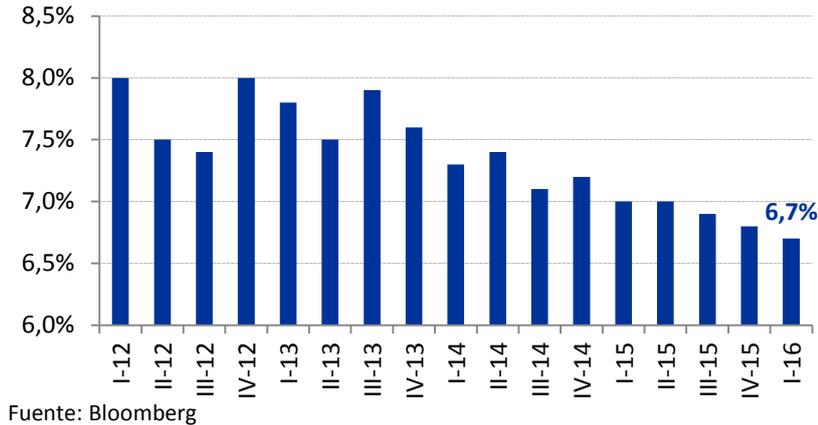
Esta moderación del crecimiento ha implicado una interrupción del proceso de normalización de la política monetaria por parte de la Fed. En su última reunión, realizada en abril, mantuvo sin cambios la tasa de política monetaria (entre 0,25%-0,5%) y no se espera que en la próxima reunión (que se celebrará en el mes de junio) la Reserva Federal eleve la tasa de interés.

Tras mostrar un segundo semestre de 2015 de crecimiento moderado, el nivel de actividad de la **Eurozona**, verificó cierta recuperación en el primer trimestre de este año, con una expansión de 0,6% en términos desestacionalizados. Lo que está detrás de este avance fue el mejor comportamiento de la actividad económica de Alemania y Francia (que mostraron repuntes de 0,7% y 0,6% respectivamente). En tanto, la economía española se recuperó 0,8% e Italia creció 0,3%.

Cabe remarcar que si bien las perspectivas a mediano plazo han mejorado, la posibilidad de un escenario de menor crecimiento a corto plazo para el bloque es posible, debido a la incertidumbre en torno a la eventual salida de Reino Unido del bloque (*Brexit*) por el referéndum que se realizará el próximo 23 de junio.

En **China**, el nivel de actividad económica registró en el primer trimestre del año un avance interanual de 6,7%. Si bien dicha cifra continúa siendo elevada, se aleja del ritmo de crecimiento anual que promediaba el 10% entre los años 2004 y 2011. Esto se enmarca en un proceso en que el país continúa orientándose hacia una trayectoria de crecimiento más equilibrada y sostenible.

China: Producto Interno Bruto
Variación trimestral interanual



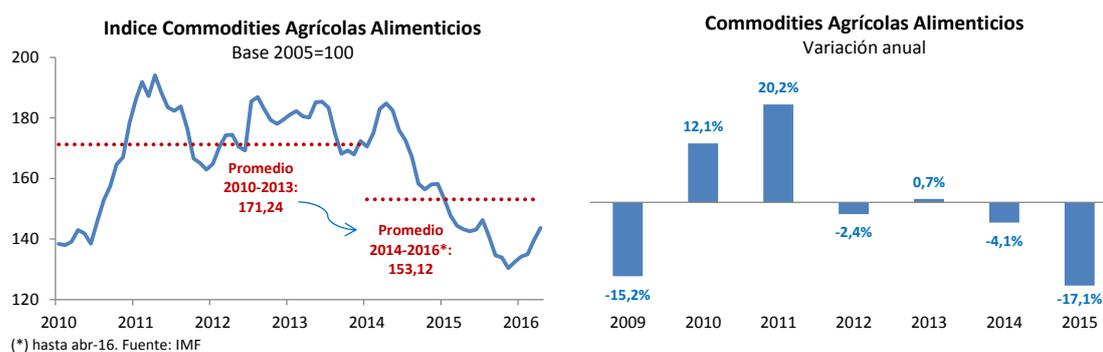
Algunos indicadores recientes como la producción industrial dan cuenta del menor ritmo de crecimiento. En concreto, los resultados del PMI (expectativas sobre las condiciones de negocio) se han moderado, aunque todavía siguen dentro de la zona de expansión (apenas levemente por encima de 50 en el registro de abril). En el mismo sentido, el mes de abril registró un incremento anual de 6%, reforzando la tendencia decreciente evidenciada desde comienzos de 2011.



Commodities

La evolución de los precios de las materias primas agrícolas alimenticias muestra una tendencia descendente y se mantienen en menores niveles desde los registros de mediados de 2010, aunque se verifica una mejora en el margen. En efecto, en 2015 los precios verificaron caídas del orden de casi 20%, el mayor descenso desde 2009. Dicha retroceso estuvo asociado al debilitamiento de la demanda, producto del crecimiento más moderado de la economía china y a mejores cosechas.

De todos modos, en el mes de abril se verificó un incremento mensual de 3% respecto de marzo, acumulando un crecimiento de casi 9% en lo que va del año. Parte de este incremento estuvo asociado a la menor oferta de algunos productos debido a las inclemencias climáticas que afectaron las cosechas de algunos países.



Los precios de los *commodities* agrícolas de importancia para nuestro país continúan corrigiéndose a la baja desde mediados del año pasado. En este sentido, se destaca la caída del precio de la leche y la soja que alcanzaron caídas del orden de 29,2% y 24,5% en 2015 respecto del año anterior. En lo que va del año, los precios muestran comportamientos disímiles. Mientras que el precio de la leche verificó una caída de casi 9% en el acumulado del año, el de la soja por su parte aumentó 8% producto del fuerte aumento que se verificó en el mes de abril (de casi 11%) debido a las condiciones climáticas desfavorable que afectaron las cosechas (principalmente en Argentina y Brasil).

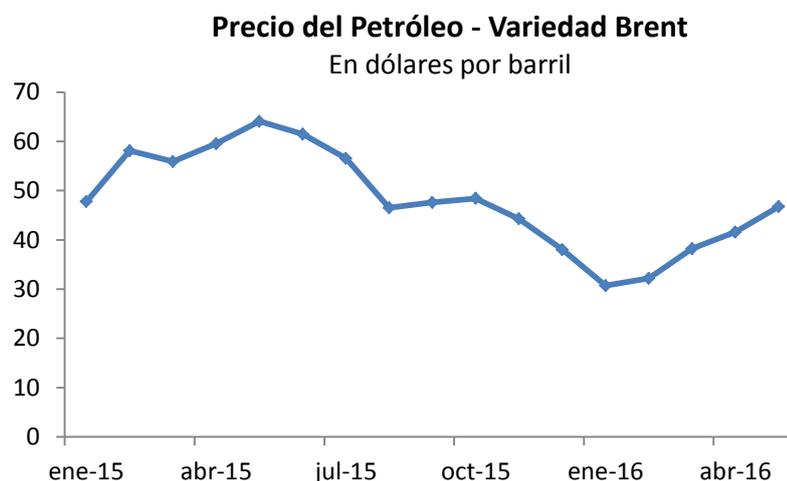
Precios de los commodities		
Variación anual		
	2015 vrs 2014	Acum año*
Agrícolas alimenticios	-17,1%	8,5%
Leche	-29,2%	-8,7%
Soja	-24,5%	7,8%
Trigo	-23,5%	-0,3%
Maíz	-12,0%	0,3%
Arroz	-10,9%	6,1%
Carne	-10,5%	5,9%

(*) Corresponde al acumulado a abr-16 con la excepción de los lácteos que es a mar-16.

Fuente: FMI

El precio del petróleo de la variedad Brent, referencia para nuestro país, se ubica en el entorno de 47 dólares, ubicándose 27% por debajo de los registros de hace un año, aunque acumula en lo que va del año una suba de 23%.

Dicho incremento se debió, en buena medida, a una contención de la oferta mayor de lo previsto (reducción de la producción de EEUU, cortes de suministro en países como Iraq o Nigeria y expectativa de acuerdo entre los países de la OPEP para congelar su producción).



Fuente: EIA

2. La región

Argentina

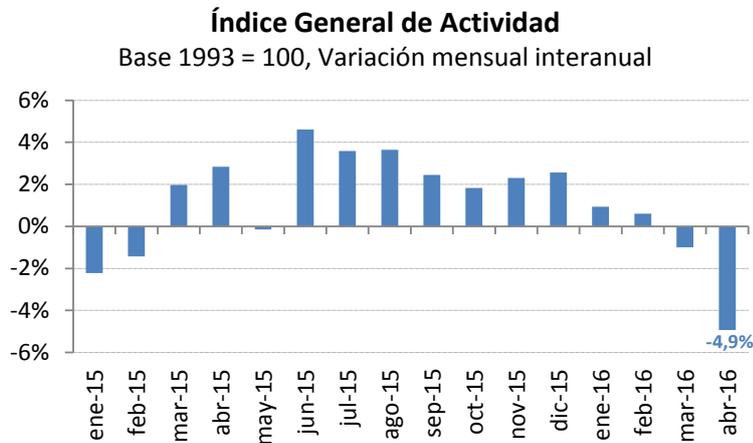
A lo largo del 2015 la economía argentina siguió enfrentando dificultades económicas (actividad económica estancada, elevada tasa de inflación, restricciones cambiarias, elevado déficit fiscal, pérdida de confianza de los inversores). Desde que asumió el nuevo gobierno encabezado por Mauricio Macri, en diciembre de 2015, comenzó a implementar una serie de medidas con el objetivo de corregir los desequilibrios macroeconómicos, pero con desafíos importantes en el corto plazo.

Según datos publicados por el INDEC, en 2015 la economía argentina habría crecido 2,1% en términos reales, crecimiento que estuvo liderado por el sector *administración pública y defensa* y la *construcción* (con variaciones anuales de 3,3% y 5% respectivamente). Asimismo, la cosecha récord de cereales y oleaginosas en el segundo trimestre del 2015 impulsó la actividad en el *sector agropecuario* (que mostró un incremento de 6,4% en el promedio del año). Es importante señalar que son datos preliminares ya que desde el 7 de enero de 2016 el Sistema Estadístico Nacional (SEN) fue declarado en estado de emergencia administrativa. En este contexto, el INDEC como organismo rector del SEN dispuso realizar investigaciones para conocer los procedimientos de obtención de datos, su procesamiento, elaboración de indicadores y difusión.¹

Algunos indicadores de avance (oficiales y privados) del nivel de actividad dan cuenta de que la economía, ha mostrado un fuerte retroceso económico y un deterioro social significativo (producto del aumento del desempleo y la elevada inflación que ha afectado el ingreso de las familias). En efecto, en el mes de abril el Indicador General de Actividad de la consultora Orlando Ferreres mostró una caída anual de 4,9%, acumulando de esta manera un descenso de 1,2% anual al cierre del primer cuatrimestre del año. En términos desestacionalizados la caída fue de 1,6%. En cuanto a la producción industrial acumuló una caída de 2,4%

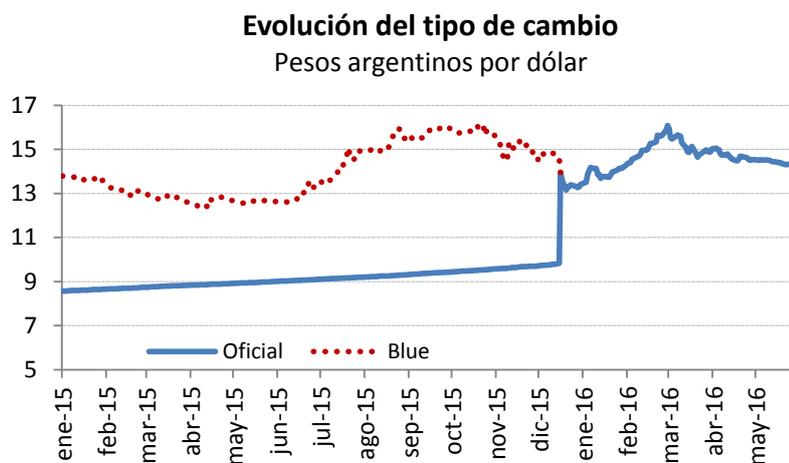
¹ Decreto N° 181 del 21 de diciembre de 2015 y Decreto N° 55 del 7 de enero de 2016.

en los primeros cuatro meses del año en comparación al mismo período del año anterior, producto de la fuerte retracción del mes de abril (de -6,7%) por la menor actividad de la agroindustria y la construcción, afectadas por las inusuales lluvias.



Fuente: Orlando Ferreres & Asoc.

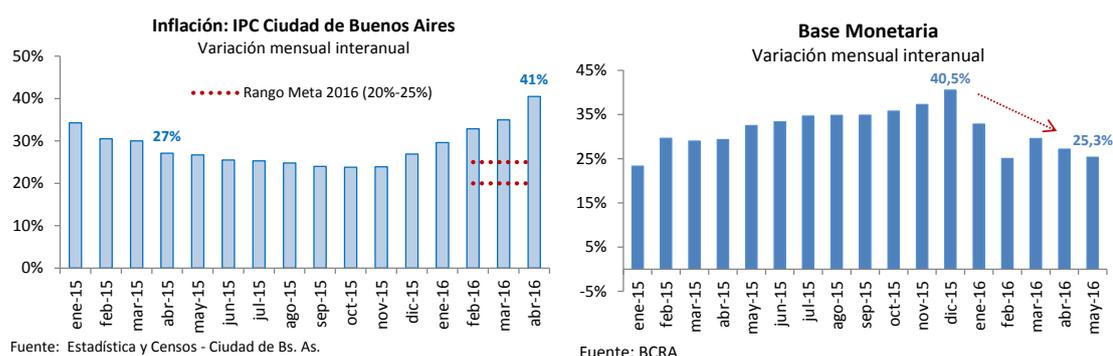
En materia cambiaria, la eliminación de las restricciones cambiarias que tenían los agentes económicos para adquirir divisas (conocidas como el “cepo cambiario”) que produjo una fuerte devaluación (de 42% en un día), permitió unificar el mercado de cambios y casi eliminó la brecha entre el dólar oficial y el blue (cuando hasta mediados de diciembre promediaba el 60%). Así pasó de una cotización de 10 pesos por dólar en el promedio de diciembre a 14 pesos por dólar en la actualidad (acumulando un incremento de 42% en lo que va del año y un aumento de 62% respecto de mayo 2015).



Fuente: Ámbito Financiero

Previo al desmantelamiento del “cepo cambiario”, el gobierno tomó acciones tendientes a engrosar el alicaído stock de reservas del Banco Central (BCRA) que se ubicaba por debajo de los 25.000 millones de dólares. Entre ellas se destaca, i) la eliminación total de las retenciones agropecuarias (con la excepción de la soja que redujo la alícuota en 5% y se ubicó en 30%), para acelerar la liquidación de divisas y ii) el otorgamiento de préstamos de bancos extranjeros (por un valor aproximado de 5.000 millones de dólares). Actualmente, se ubican en torno a 31.000 millones de dólares.

Por otra parte, la inflación se ubica en niveles elevados. El IPC que elabora la ciudad de Buenos Aires, refleja en el mes de abril un incremento en el nivel de precios de 6,5% acumulando en la variación doce meses un aumento de 40,5% (frente al 27,1% que se registraba hace un año)². Esta significativa aceleración de la inflación obedece al ajuste que están teniendo las tarifas públicas (de electricidad, gas, transporte).



El gobierno ha puesto foco en la política monetaria para desacelerar la inflación, llevándola al 5% a finales de 2019. Para ello, el BCRA se propuso reducir la tasa de expansión de la cantidad de dinero y estableció un sistema de metas de inflación a partir de setiembre de este año pero con vistas a implementarlo formalmente en el 2017. El 2016 será un año de transición donde se tratará de acercarse lo más posible a la meta (que es de

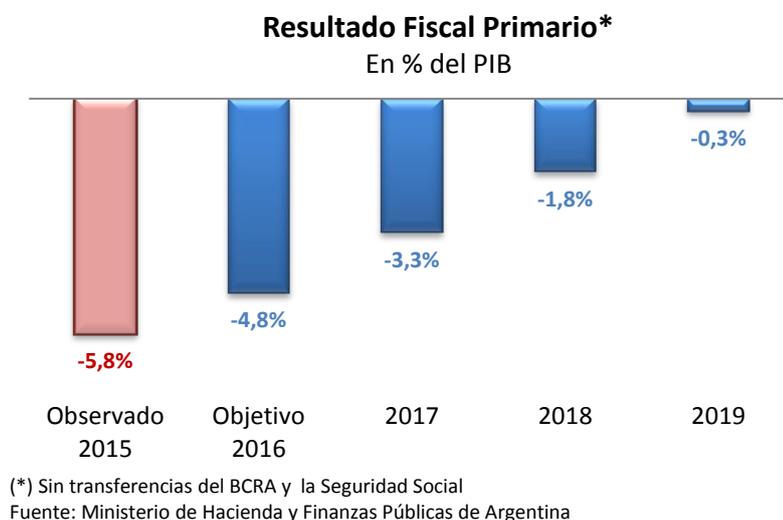
² Durante este período de estudio de las estadísticas, el INDEC recomienda como fuentes alternativas los respectivos índices de San Luis y Ciudad de Buenos Aires.

20%-25%). En 2017, el rango será de 12%-17%, bajará a 8%-12% en 2018 y a 3,5%-6,5% para 2019³.

En efecto, a partir de diciembre de 2015 la base monetaria redujo su ritmo de expansión desde una tasa promedio anual de 40% a un nivel de 25% en el mes de mayo de este año. Como es sabido, el BCRA debió recurrir de manera creciente a la emisión monetaria para financiar al sector público.

De todos modos, la medición de mayo de las expectativas de inflación para los próximos doce meses se sitúa en promedio en 28% (2 puntos porcentuales por encima de la medición del mes anterior).

En materia fiscal, las cuentas públicas mostraron un fuerte deterioro desde 2009, alcanzando un déficit primario de 5,8% del PIB en 2015 que el gobierno argentino anunció el compromiso de ordenar las mimas. Para ello, estableció metas para el déficit primario para el período 2016-2019. Así, se propone una mejora del resultado fiscal de un punto porcentual del PIB para este año y de 1,5 puntos porcentuales para los años 2017-2019, con el objetivo de alcanzar al final del período un déficit primario de 0,3% del PIB.



³ “Objetivos y planes respecto del desarrollo de la política monetaria, cambiaria, financiera y crediticia para el año 2016”, BCRA.

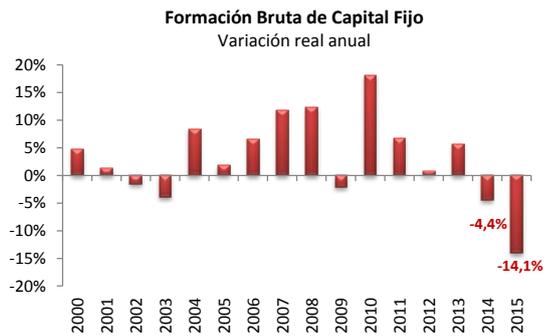
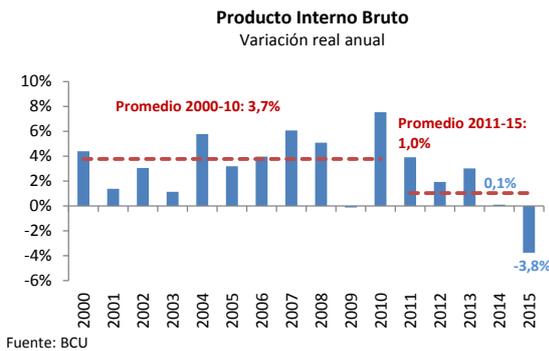
Hasta ahora, se han tomado medidas con impactos disímiles en el frente fiscal. Mientras que se ha buscado reducirlo vía suba de las tarifas públicas (que se estima que contribuirán a reducirlo en 1,5 puntos porcentuales), algunas medidas tales como la eliminación de las mayoría de las retenciones a las exportaciones y las implementadas para moderar el impacto del incremento de los precios en los sectores más desprotegidos (aumento de la Asignación Universal por Hijo, reducción del IVA a la canasta básica, subsidio al transporte, entre otros) operan en sentido contrario.

De todos modos, es importante señalar que luego del arreglo con los *hold-outs*, Argentina logró colocar bonos a nivel internacional (por un monto aproximado de 16.000 millones de dólares) que permitió realizar el pago a los fondos buitres y dar por finalizado el default. Fue una instancia, en la que se decidió ampliar la colocación y parte de dicho exceso se destinará a cubrir las necesidades de financiamiento del sector público en 2016.

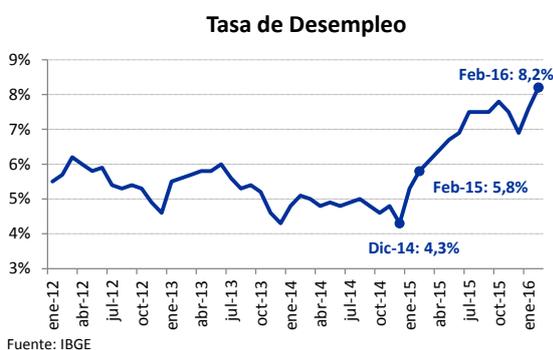
Brasil

En 2015 la economía nortea agudizó su recesión y el descenso en el nivel de actividad fue más pronunciado de lo que se anticipaba en la fecha de elaboración del Presupuesto Nacional.⁴ El año cerró con una caída de 3,8% en términos anuales, que puso de manifiesto el deterioro de los fundamentos macroeconómicos y el agravamiento de la situación política (por los escándalos de corrupción entorno a la petrolera Petrobras y el *impeachment*). Asimismo, la moderación de la actividad económica de China y el descenso en el precio de las materias primas también contribuyeron a la fuerte contracción del nivel de actividad.

⁴ En el mes de agosto de 2015, las expectativas divulgadas por el Banco Central de Brasil (BCB) esperaban, en mediana, una caída real del nivel de actividad de 2%.



La inversión registró una nueva reversión de 14,1%, tras la caída verificada en 2014 (de 4%), reflejando la incertidumbre y desconfianza de los agentes económicos así como los desafíos estructurales que persisten en la economía. El consumo de los hogares cayó 4%, cuando se había observado una suba de 1,3% en 2014. El deterioro de este indicador está explicado por una reducción de la confianza y por los signos preocupantes que viene verificando el mercado laboral. En efecto, después de mostrar solidez en el año 2014, la tasa de desempleo empezó a aumentar de manera pronunciada desde el inicio de 2015 hasta alcanzar una tasa de 8,2% en el mes de febrero frente al 5,8% registrado hace un año atrás.

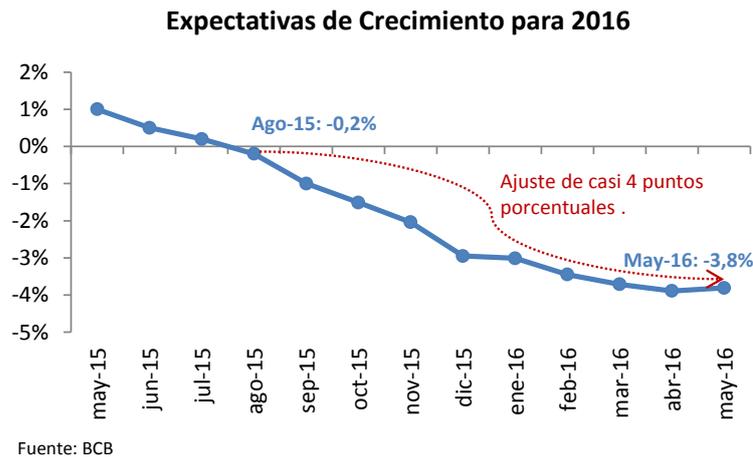


La trayectoria del dólar en Brasil (que en 2015 se fortaleció 42% en términos anuales), y el descenso de la demanda interna contribuyeron a que se redujera el déficit en cuenta corriente. Tras haber cerrado 2014 en -4,3% del PIB, el déficit por cuenta corriente alcanzó el 3,3% del PIB en el año móvil cerrado en diciembre de 2015.

Los datos disponibles para el primer trimestre de 2016, confirman que la economía nortea continúa mostrando fuertes signos de deterioro. En efecto, el PIB mostró en el primer trimestre del año un retroceso de 5,4% en términos anuales producto de la fuerte contracción de la inversión y en

menor medida del consumo privado (registrando caídas interanuales de 17,5% y 6,3% respectivamente). En términos desestacionalizados el nivel de actividad se contrajo 0,3%.

Ante este contexto, para este año los agentes prevén una contracción del nivel de actividad de 3,8% (frente a la magra contracción de 0,2% que se esperaba en agosto de 2015).

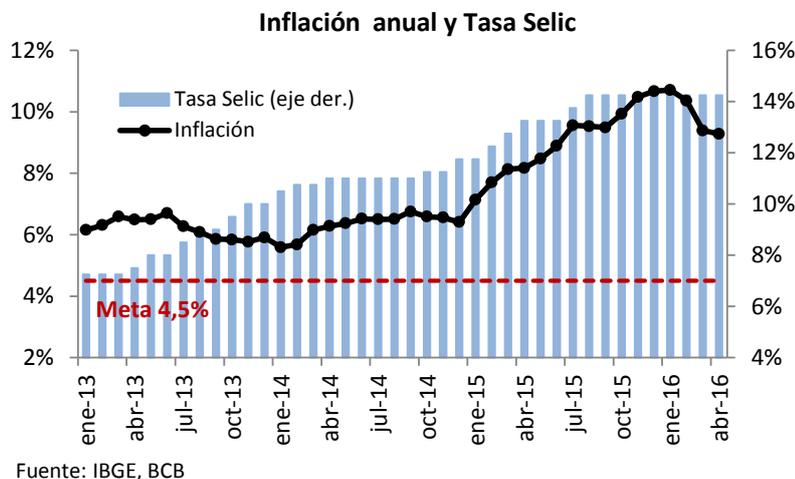


Pese a la desaceleración de la demanda interna y al talante contractivo que ha imprimido el BCB en su política monetaria desde abril de 2013, la inflación continuó bajo presión a lo largo de 2015. Cerró el año en el nivel más alto desde noviembre de 2002 (10,7%) producto principalmente del fuerte ajuste registrado en los precios administrados procesado desde enero de 2015, alcanzando un guarismo de 18,1% al cierre de 2015. Sin embargo, en lo que va de este año y después de haber logrado un nuevo máximo en enero (de 10,7%), la inflación se moderó, ubicándose en 9,3% en la variación doce meses cerrados en abril.

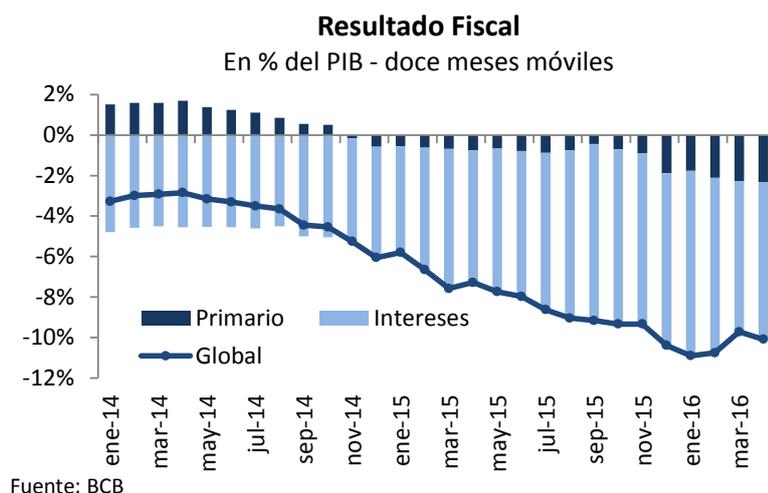
Este menor crecimiento en el nivel de precios, ha hecho que las expectativas relevadas por el BCB se hayan moderado ubicando a la inflación en 7,2% en la variación doce meses en diciembre de 2016, aún situándose dos puntos porcentuales por encima de la meta (4,5%). Cabe señalar que a partir de 2017, el rango objetivo se estrechará a 3%-6% desde 2,5%-6,5% en los últimos años, manteniéndose la meta en 4,5%.

Ante este marco, es probable que el BCB adopte un tono menos restrictivo de su política monetaria que hasta ahora mantuvo la tasa Selic sin cambios

(14,25%). De hecho, existe consenso que la misma descienda hasta alcanzar niveles cercanos a los 13% a fines de este año y a los 11% a fines de 2017.



Los principales indicadores fiscales siguieron deteriorándose a lo largo de 2015, lo que provocó que el país perdiera el grado inversor de su deuda soberana y cerrara el año con un resultado fiscal global que se ubicó en -10,4% del PIB y la deuda bruta en 66,5% del PIB. La crisis política que siguió profundizándose ha evitado la adopción de medidas significativas para reencauzar la sustentabilidad de las cuentas fiscales. En el año móvil cerrado en abril, el resultado fiscal arrojó un déficit de 10,1% del PIB mientras que la deuda bruta se situó en 67,5% del PIB.



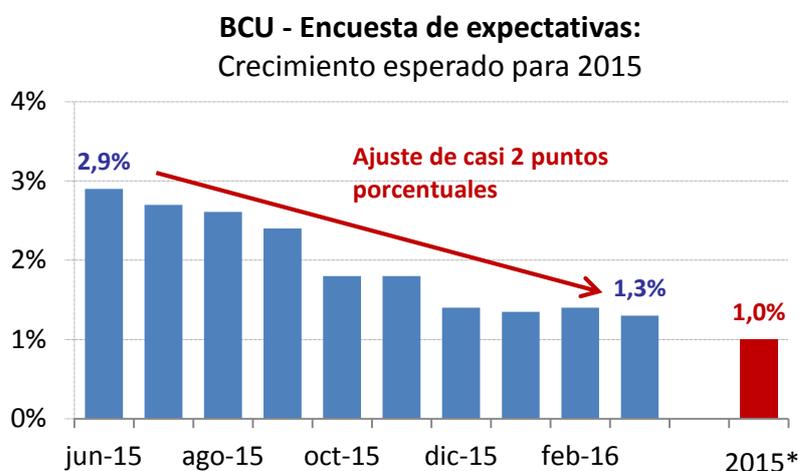
III. INFORME ECONÓMICO-FINANCIERO

1. El nivel de actividad

El desempeño de la economía en 2015

La consolidación de un panorama externo caracterizado por una economía mundial y regional más adverso de lo previsto -en particular por la profundización de la crisis económica y política de Brasil-, ha tenido un impacto negativo en el nivel de actividad de la economía uruguaya. Durante el año 2015, el Producto Interno Bruto (PIB) registró un incremento de 1% en términos reales, el guarismo más bajo desde 2003.

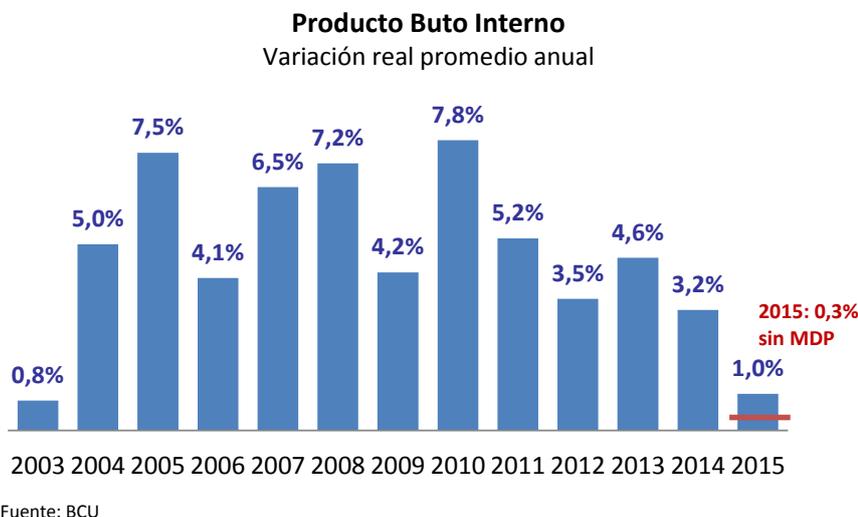
El dato de Cuentas Nacionales fue incluso menor a lo esperado por los analistas consultados en la encuesta de expectativas del Banco Central del Uruguay que previo a la publicación de las estadísticas de actividad proyectaban en promedio un crecimiento de 1,3%. Dicha cifra había sufrido correcciones a la baja de forma sostenida desde junio de 2015, fecha en que comenzó a elaborarse el Presupuesto Nacional.



(*) Dato efectivo. Fuente: BCU

Desde el punto de vista de los sectores económicos, el crecimiento del nivel de actividad estuvo impulsado en gran medida por la expansión de la *Industria Manufacturera*, que recogió la mayor producción de pulpa de celulosa como consecuencia de la apertura de Montes del Plata. El sector se expandió 5,7% y tuvo una incidencia de siete décimas en el crecimiento

promedio anual del PIB. Excluyendo este sector, la actividad económica se mantuvo prácticamente estable, con una expansión de 0,3% en promedio.



Otros sectores que registraron expansión fueron: *Transporte, almacenamiento y comunicaciones* que creció en forma agregada 3,1% empujado principalmente por el crecimiento de las comunicaciones; las actividades primarias que crecieron 0,4% y el sector *otras actividades* que tuvo un crecimiento de 1,6%.

Por otra parte, los sectores que registraron peor desempeño fueron *Construcción y Comercio, Restaurantes y Hoteles*. El sector de la construcción observó una caída de 5,4% que estuvo asociada a la retracción tanto en el sector público como privado. Y en comercio, restaurantes y hoteles la baja fue de 2,5%, debido a la menor actividad comercial.

El sector de *Electricidad, Gas y Agua* verificó un descenso en términos interanuales de 8,1%, debido a una menor producción de energía hidráulica.

PIB POR SECTORES DE ACTIVIDAD

	Variación Real 2015/2014	Incidencia
Actividades Primarias	0,4%	0,0%
Industrias Manufactureras	5,7%	0,7%
Suministro de Electricidad, Gas y Agua	-8,1%	-0,2%
Construcción	-5,4%	-0,3%
Comercio, Reparaciones, Restaurantes y Hoteles	-2,5%	-0,3%
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	3,1%	0,5%
Otros servicios	1,6%	0,4%
Resto (Servicios Finan. Indirect no distrib+Imp-Subvs)	0,8%	0,1%
PRODUCTO INTERNO BRUTO	1,0%	1,0%

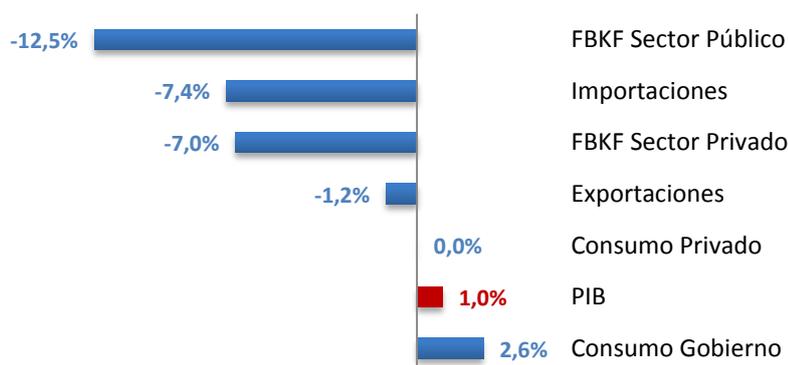
Analizando el comportamiento de la economía por los componentes de la demanda, se verificó una contracción de la demanda interna, con una caída de 1,3% en el promedio del año (cuando en el período 2005-2014 el crecimiento fue del orden de 5,4% promedio anual).

Por un lado, el consumo final registró un crecimiento de apenas 0,3% (frente al 2,9% registrado en 2014) y obedeció a la expansión del consumo público dado que el consumo privado no mostró crecimiento. La inversión se retrajo 8,2% producto de la caída de la inversión del sector privado (como consecuencia de la culminación de las obras de Montes del Plata) y del sector público (por el menor ritmo de ejecución de los proyectos de EEPP que se encuentran próximos a su finalización).

El comportamiento negativo de la demanda interna fue compensado por la mejora de las exportaciones netas como consecuencia de la mayor caída de las importaciones (que bajaron 7%) frente a la disminución de las exportaciones de bienes y servicios (de 1,2% en términos reales), determinando así que el saldo comercial con el exterior resultara menos negativo que el año anterior.

PIB 2015 por componentes del Gasto

Variación real anual



Fuente: BCU

Primer trimestre de 2016

Los datos disponibles para el primer trimestre de 2016 confirman la tendencia de reversión del ciclo económico observada el año anterior. En efecto, de acuerdo al último informe de Cuentas Nacionales divulgado por el BCU, en el primer trimestre de 2016, la economía disminuyó 0,5% respecto a igual periodo del 2015. Sin embargo, en términos desestacionalizados se registró un incremento de 0,1% en comparación con el trimestre anterior.

Desde el punto de vista de los sectores económicos, en el primer trimestre de 2016 todas las ramas de actividad mostraron tasas de crecimiento negativas respecto a igual trimestre del año anterior, con la excepción de *Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones* y el sector de *Suministro de Electricidad, Gas y Agua* (EGA). En el primer caso, el valor agregado aumentó 2,6%, impulsado por la expansión de las comunicaciones, particularmente del aumento en los servicios de datos, mientras que el sector EGA se expandió 15,2% en términos interanuales como consecuencia de la mayor generación de energía a partir de fuente hidráulica y eólica.

Las *Actividades Primarias* mostraron una caída de 4,1% en el primer trimestre de 2016 respecto a 2015, lo que obedeció al menor dinamismo tanto de la actividad pecuaria (menor faena hacia frigoríficos y menor producción de leche) y agrícola (menor producción cultivos de verano), que estuvo parcialmente compensada por la mayor actividad silvícola.

El índice de volumen físico de la *Industria Manufacturera* decreció levemente respecto a igual trimestre del 2015 (-0,1%), mientras que el sector *Comercio, Reparaciones, Restaurantes y Hoteles* cayó 4,5% debido fundamentalmente al descenso de las actividades comerciales de productos importados compensado en parte por la mayor actividad de restaurantes y hoteles. Por último, el sector de la *Construcción* verificó un descenso de 4,7% producto de la menor actividad tanto en el sector público como en el privado.

Desde el enfoque del gasto, la demanda interna se contrajo en los primeros meses del año. En efecto, el *Gasto de Consumo Final* se redujo 0,6%, fundamentalmente por la caída del Consumo Privado. La *Formación Bruta de Capital* mostró un descenso interanual de 22,1% como consecuencia de la menor inversión pública y privada.

En el frente externo, las exportaciones revirtieron su comportamiento negativo creciendo 1,8% en términos interanuales, en gran medida debido a la mayor venta de bienes al exterior, principalmente de pulpa de celulosa. En el mismo sentido, las ventas de servicios por concepto de turismo aumentaron tanto por la mayor cantidad de turistas que visitaron al país así como por su mayor gasto. Finalmente, las importaciones cayeron 17,4% en la comparación interanual, determinado un saldo de bienes y servicios menos negativo con el exterior y una incidencia positiva del sector externo en los primeros meses del año.

2. Las finanzas públicas

El Resultado Global del Sector Público Consolidado al cierre del año 2015 se ubicó en -3,6% del PIB, como consecuencia de un resultado primario equilibrado y del pago de intereses por 3,6% del PIB⁵.

Cifras Observadas en % del PIB	2013	2014	2014 ajustado	2015
Ingresos Sector Público no Financiero	29,5	29,1	28,8	29,0
Gobierno Central	20,7	20,0	19,7	19,6
DGI	17,1	16,6	16,6	16,6
Comercio Exterior	1,1	1,1	1,1	1,1
Otros	2,5	2,3	2,0	2,0
BPS	7,3	7,6	7,6	7,4
Resultado Primario Corriente Empresas Publicas	1,5	1,5	1,5	1,8
Egresos Primarios Sector Público no Financiero	29,1	29,5	29,2	28,7
Egresos Primarios Corrientes Gobierno Central - BPS	25,7	26,2	25,9	26,4
Remuneraciones	4,9	5,0	5,0	5,0
Gastos no personales	3,7	3,7	3,7	3,7
Pasividades	8,9	9,0	9,0	9,4
Transferencias	8,1	8,5	8,2	8,3
Inversiones	3,4	3,2	3,2	2,3
R. Primario Otros Organismos (BCU, BSE, Intendencias)	0,0	-0,3	-0,3	-0,2
R. Primario Sector Público Consolidado	0,4	-0,6	-0,6	0,0
Intereses	2,7	2,8	2,8	3,6
Gobierno Central	2,4	2,3	2,3	2,3
Empresas Públicas	0,1	0,2	0,2	0,2
Intendencias	0,0	0,0	0,0	0,0
BCU	0,4	0,6	0,6	1,3
BSE	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Resultado Global Sector Público Consolidado	-2,3	-3,5	-3,5	-3,6

Nota: "2014 ajustado" corresponde al ajuste del GC-BPS por el aporte al Fondo de Estabilización Energética

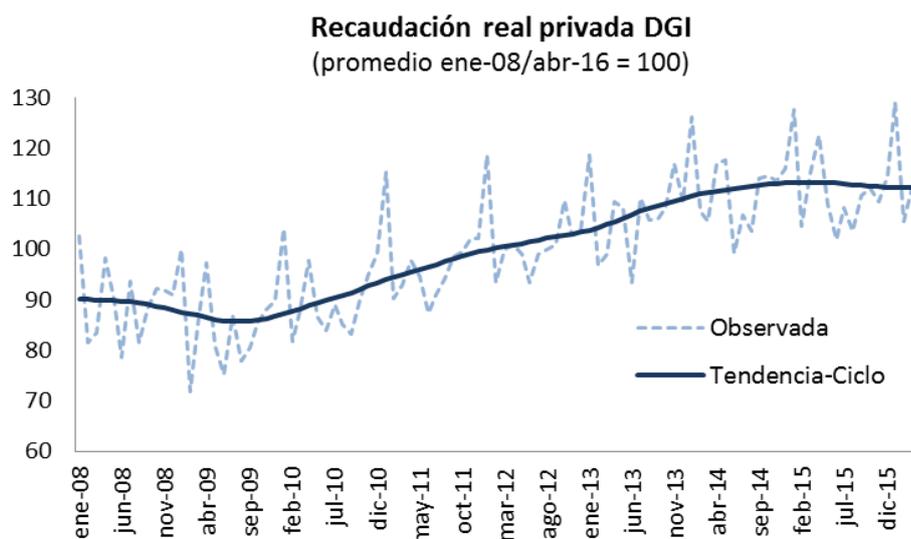
Cabe señalar que en 2014 los ingresos y egresos del Gobierno Central se vieron afectados por el aporte que realizó UTE al Fondo de Estabilidad

⁵ El Sector Público Consolidado comprende al Gobierno Central-BPS, las empresas públicas (AFE, ANCAP, ANP, ANTEL, ANV, OSE y UTE), el Banco Central del Uruguay, el Banco de Seguros del Estado y los Gobiernos Departamentales.

Energética (0,3% del PIB), ya que según se establece en la operativa de su funcionamiento, el traspaso de fondos se realiza a través del Gobierno Central. Si bien esta operativa es neutral para el resultado del GC-BPS, sí se afectan las partidas de egresos y los ingresos, distorsionando la comparación interanual. Para evitar dicha distorsión en la comparación 2015 versus 2014 se dejan de lado los movimientos del FEE.

Los ingresos del GC se ubicaron en 19,6% del PIB, deteriorándose 0,1% del PIB respecto a 2014.

La recaudación de la DGI se estancó en 2015 luego de varios años de crecimiento ininterrumpido. A la interna se observaron además comportamientos diferentes entre los sectores público y privado. La recaudación del sector privado cayó 0,2% del PIB, principalmente por la caída en el IVA asociado a las importaciones, lo que no llegó a ser compensado por el crecimiento del IRPF y del IASS.

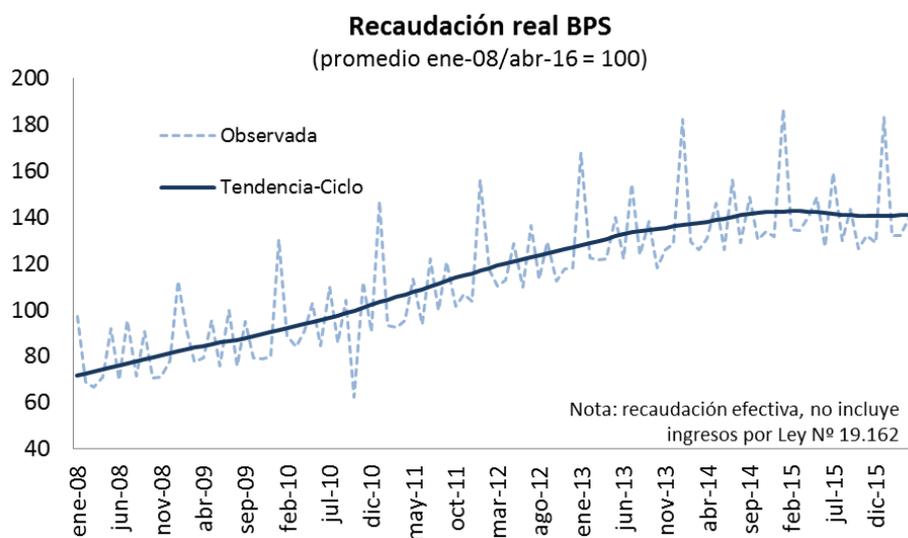


En tanto, la recaudación correspondiente a impuestos pagados por las Empresas Públicas aumentó 0,2% del PIB por mayores pagos de IRAE e ingresos por IMESI de los combustibles.

Recaudación DGI (% del PIB)	2014	2015	Variación
Rec. Privada	14,2	14,0	-0,18
IVA	8,4	8,1	-0,23
IRPF/IASS	3,1	3,2	0,09
IRAE	2,2	2,2	-0,03
Resto Privada	0,6	0,6	-0,01
Rec. Pública	2,4	2,5	0,17
IVA	1,1	1,0	-0,08
IRAE	0,0	0,2	0,19
IMESI Combustibles	0,9	1,0	0,10
Resto Pública	0,4	0,3	-0,04
Total	16,6	16,6	0,00

Por su parte, los ingresos por Comercio Exterior se redujeron casi 0,1% del PIB debido a la caída registrada en las importaciones de bienes en dólares. Por último, los ingresos del rubro Otros (compuesto principalmente por aportes de Empresas Públicas y recursos de Libre Disponibilidad), se mantuvieron estables en 2,0% del PIB.

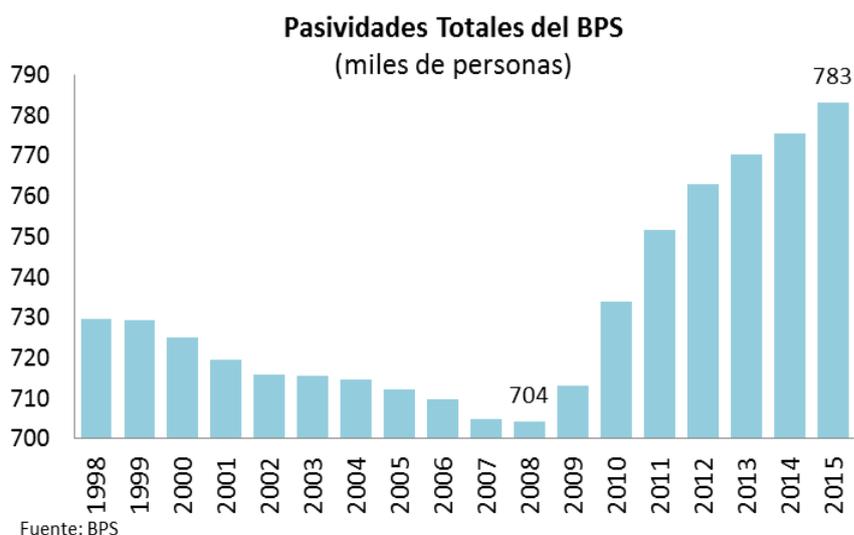
Por el lado del BPS, la recaudación neta del pago de certificados se contrajo 0,2% del PIB. Esto estuvo asociado, por un lado, al menor dinamismo del mercado laboral, que redundó en que los cotizantes totales cayeran 0,8% respecto a 2014 y, por otra parte, a menores ingresos extraordinarios por desafiliaciones de AFAPs en relación al año pasado.



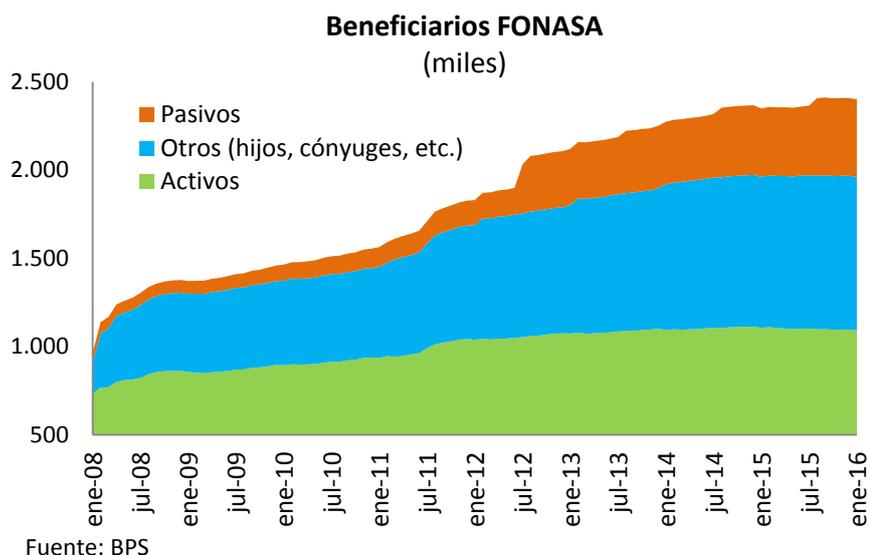
El resultado primario corriente de las empresas públicas aumentó 0,3% del PIB respecto a 2014, lo que respondió a una mejora del resultado de ANCAP (en gran medida por la ganancia financiera obtenida por la cancelación anticipada de la deuda con PDVSA) compensado parcialmente por un menor resultado de UTE.

En tanto, los egresos primarios corrientes del GC-BPS se ubicaron en 26,4% del PIB, creciendo poco más de 0,4% del PIB respecto a 2014.

El aumento se explica principalmente por la evolución de las pasividades, que crecieron 0,3% del PIB. Esto estuvo asociado, por un lado, al incremento real de las mismas que superó al crecimiento del PIB en 2015. Por otra parte, se continuaron observando los efectos de la Ley N° 18.395 de flexibilización de las condiciones de acceso a los beneficios jubilatorios aprobada en el año 2008, la cual generó un incremento del número de pasividades servidas por el organismo. Debido a lo anterior, la cantidad de pasividades otorgadas creció 1% en 2015.



Las transferencias por su parte crecieron 0,1% del PIB respecto a 2014 por mayores transferencias del BPS asociadas al ingreso de nuevos contingentes al Seguro Nacional Integrado de Salud, y por mayores pagos del Seguro de Desempleo. Cabe destacar que la reforma de salud elaborada en 2007 estableció un cronograma para el ingreso de diversos colectivos al FONASA, que se completará en julio de 2016.



El incremento de las transferencias del BPS se vio contrarrestado parcialmente por la caída en las transferencias del Gobierno Central por la eliminación del régimen de prefinanciación de exportaciones⁶.

El resto de los egresos primarios corrientes (remuneraciones y gastos no personales) se mantuvieron estables respecto a 2014.

Por otra parte, las inversiones del GC-BPS cayeron 0,2% del PIB debido principalmente a menores inversiones de los Organismos Docentes y de los Ministerios en su conjunto. En el caso de las Empresas Públicas, las inversiones bajaron 0,7% del PIB (excluyendo la variación de *stocks* de ANCAP) por el menor ritmo de ejecución de obras de UTE y ANTEL, luego de varios años de guarismos muy elevados en términos históricos. Por último, la variación de *stocks* de ANCAP fue más negativa que la del año anterior, lo que redujo la inversión un 0,1% del PIB adicional.

En tanto, el resultado primario acumulado de las Intendencias, el BCU y el BSE mejoró 0,1% del PIB debido a la mejora en el resultado de las

⁶ No obstante, hay que tener en cuenta que al tiempo que se eliminó la prefinanciación de exportaciones, se incrementaron en 50% las tasas de devolución de tributos a través de certificados de crédito fiscal. Esto hace que paralelamente a la caída en transferencias se observe una merma en la recaudación neta de la DGI y del BPS ya que reciben un mayor pago con certificados.

Intendencias de 0,3% del PIB, lo que fue en parte compensado por el deterioro del BSE de 0,2% del PIB.

Por último, el pago de intereses aumentó 0,7% del PIB respecto a 2014 por los mayores pagos de intereses del BCU. Los principales factores que explicaron el incremento en la factura de intereses fueron las operaciones de canje y recompra anticipada de títulos, la maduración del impacto de las altas tasas en moneda nacional debido al sesgo contractivo de la política monetaria y el cambio en la composición del *stock* de Letras de Regulación Monetaria (LRM) entre pesos y UI.

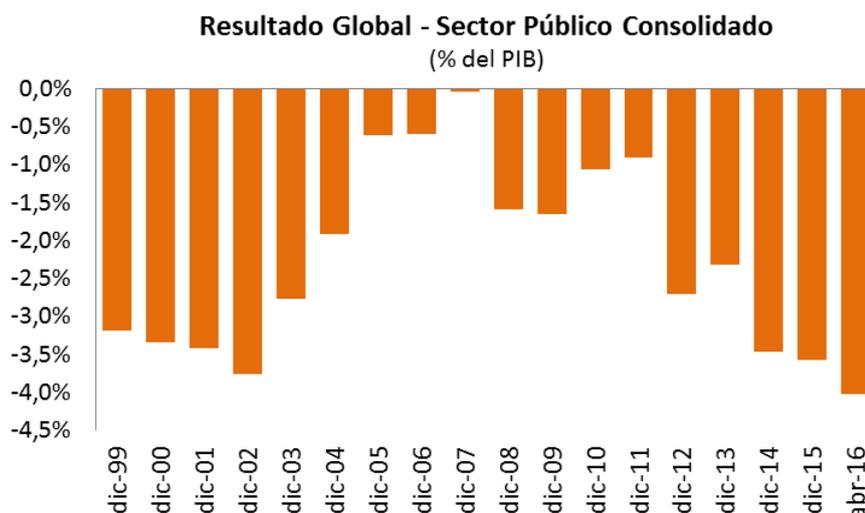
Resultado Global por Organismo en % del PIB	2014	2015	Variación
Gobierno Central-BPS	-2,3	-2,8	-0,5
Empresas Públicas	-0,5	0,6	1,1
BCU	-0,6	-1,4	-0,7
Intendencias	-0,2	0,1	0,3
BSE	0,1	-0,1	-0,2
Sector Público Consolidado	-3,5	-3,6	-0,1

La situación fiscal en los primeros meses de 2016

El resultado global del Sector Público Consolidado a abril de 2016 se ubicó en -4,0% del PIB⁷, deteriorándose casi 0,5% del PIB respecto al cierre de 2015⁸.

⁷ Aunque el resultado observado en abril de 2016 fue -3,7% del PIB, esta cifra se encuentra distorsionada porque en abril de 2015 se pagaron los salarios correspondientes a mayo. Esto hace que en los doce meses cerrados a abril de 2016 haya sólo 11 pagos de salarios. Corregido por este efecto, el resultado de abril fue -4,0% del PIB. Las cifras se comentan depurando este efecto.

⁸ Las cifras pueden no coincidir por motivo de redondeo.



Los ingresos del Sector Público no financiero se mantuvieron estables en 29% del PIB durante los primeros cuatro meses del año. La recaudación de la DGI creció 0,1% del PIB por mayor recaudación de IRAE tanto público como privado, lo que fue compensado por leves deterioros de los ingresos del BPS y en el resultado primario corriente de las Empresas Públicas.

Por el lado del gasto, los egresos primarios del Sector Público se ubicaron en 28,7% del PIB en los doce meses cerrados a abril, cifra que se mantuvo también incambiada respecto a diciembre. Mientras las transferencias asociadas al FONASA siguieron creciendo en los primeros cuatro meses del año, los gastos no personales se redujeron compensando la mayor parte del aumento.

En tanto, el resultado primario de Otros Organismos mostró un deterioro de 0,2% del PIB. Dicho deterioro explicó la caída del resultado primario del Sector Público Consolidado que pasó de 0% del PIB en diciembre a -0,2% del PIB en abril.

Finalmente, los intereses crecieron casi 0,3% del PIB en el periodo. Mientras los pagos del Gobierno Central aumentaron 0,2% del PIB, los del BCU lo hicieron 0,1% del PIB.

3. El sector externo

En 2015 la economía uruguaya registró un déficit en **Cuenta Corriente** de 1.947 millones de dólares, equivalentes a 3,6% del PIB, lo que implicó una mejora de un punto porcentual respecto de 2014, cuando alcanzó un déficit de 4,6% del PIB.

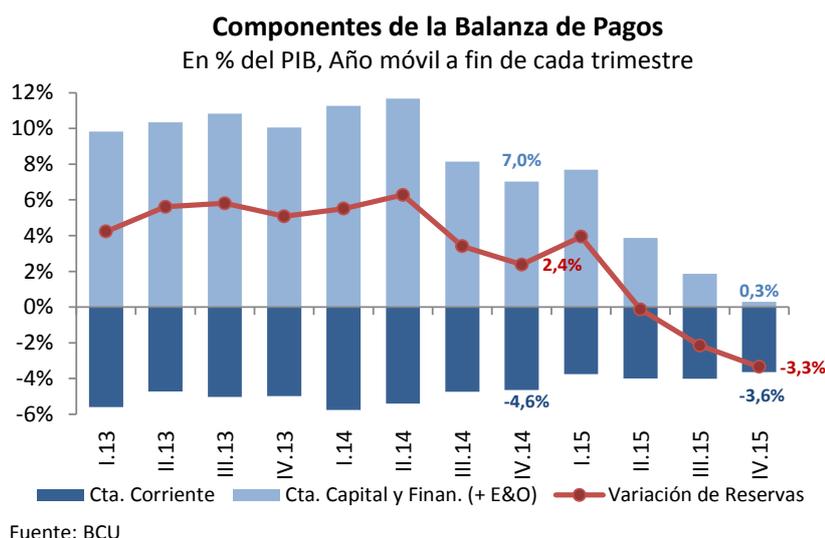
Este déficit fue financiado por un ingreso neto de fondos del exterior notoriamente menor al registrado el año anterior (160 millones de dólares frente a los 4.000 millones de dólares que ingresaron en 2014⁹), y por una disminución de los activos de reserva por un valor cercano a los 1.800 millones de dólares.

Componentes de la Balanza de Pagos

	Millones de dólares		% del PIB	
	2014	2015	2014	2015
CUENTA CORRIENTE	-2.655	-1.947	-4,6%	-3,6%
Cuenta Comercial	-764	54	-1,3%	0,1%
de bienes	-908	-279	-1,6%	-0,5%
de servicios	143	333	0,3%	0,6%
Renta	-2.022	-2.124	-3,5%	-4,0%
Transferencias Corrientes	131	124	0,2%	0,2%
CUENTA CAPITAL Y FINANCIERA	4.035	249	7,1%	0,5%
Transferencias de capital	12	159	0,0%	0,3%
Inversión extranjera directa	2.148	1.614	3,8%	3,0%
Inversión de cartera	1.125	-268	2,0%	-0,5%
Otra inversión	749	-1.256	1,3%	-2,3%
ERRORES Y OMISIONES	-20	-90	0,0%	-0,2%
VARIACION DE ACTIVOS DE RESERVA	-1.360	1.788	-2,4%	3,3%

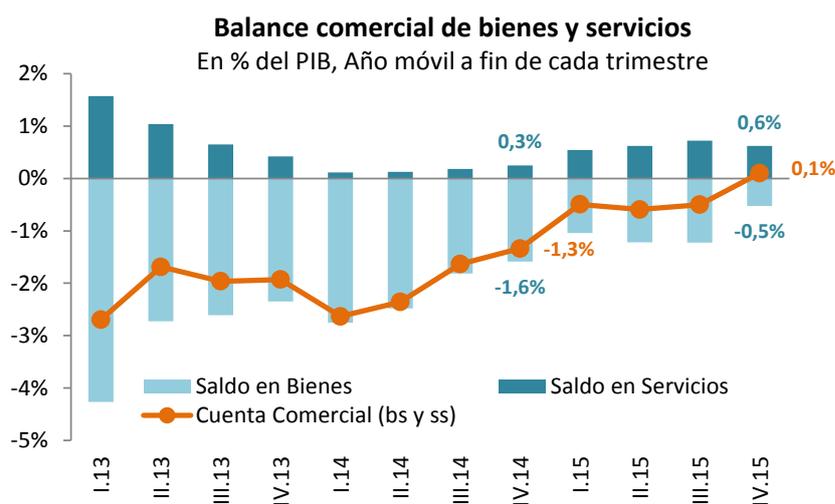
Fuente: BCU

⁹ Incluye Errores y Omisiones, ya que de acuerdo al BCU, corresponden en su gran mayoría a movimientos de capital.



La mejora del déficit por transacciones corrientes, que fue de 709 millones de dólares, se explicó mayoritariamente por la mejora en el saldo de la Cuenta Comercial (de 800 millones de dólares), el que fue parcialmente compensado por el incremento en el saldo negativo de las Rentas netas del exterior, las cuales pasaron de un déficit de 2.000 millones de dólares para 2014 a un deterioro de 2.100 millones de dólares al cierre de 2015 como consecuencia de las mayores remisiones de utilidades generadas por la Inversión Extranjera Directa y a los mayores pagos de intereses por parte del Sector Público.

El cambio que se observó en la **Balanza Comercial** (mejora de 1,4 puntos porcentuales del PIB entre 2014 y 2015) fue producto principalmente del comportamiento de los bienes y en menor medida de los servicios. Mientras que el resultado de bienes disminuyó su déficit en 630 millones de dólares, la cuenta de servicios incrementó su superávit en 190 millones de dólares.



Fuente: BCU

Las exportaciones e importaciones de bienes y servicios totalizaron 12.069 y 12.015 millones de dólares en 2015, marcando caídas interanuales en dólares corrientes de 12% y 17% respectivamente. El descenso de los valores exportados estuvo fundamentado por una mayor caída de los precios (-12,4%) ya que en términos de volúmenes no mostraron variaciones. Asimismo, los valores comprados al exterior cayeron en mayor medida por descenso de sus precios (-12,3%) ya que los volúmenes importados se contrajeron 5%.

Esta tendencia decreciente que mostró el intercambio comercial se produce en el marco de un contexto macroeconómico más débil del pronosticado como consecuencia de la desaceleración de China, la caída en el precio de los *commodities*, el estancamiento en Argentina y la recesión en Brasil.

Las exportaciones de bienes, incluyendo las colocaciones que realizan las empresas instaladas en Zonas Francas (ZZFF), se ubicaron en 9.067 millones de dólares en 2015, ubicándose en niveles cercanos a los registrados en el año 2010 (cuando se exportaron 8.600 millones de dólares). Dentro de los principales productos de exportación se destacan la carne bovina, la soja, los lácteos y la celulosa. Esta última pasó a ocupar el segundo puesto en las exportaciones uruguayas (con un incremento de 42%) a raíz del funcionamiento de la dos plantas de celulosa, ya que Montes del Plata tuvo por primera vez un año completo de producción.

Con información acumulada a abril de 2016 se observa una caída interanual de 21,7% en las exportaciones de bienes, sin incluir las realizadas desde ZZFF, básicamente debido a menores exportaciones de grano (como soja y arroz) producto de los fenómenos climáticos que tuvieron impacto en la cosecha.

En este contexto de menor dinamismo, el valor de las importaciones de bienes (incluyendo las realizadas desde ZZFF), también registró una caída de 16,9% en el año 2015 y se ubicó en 9.345 millones de dólares.

Con información acumulada de los primeros cuatro meses de este año, las importaciones de bienes (sin considerar ZZFF) continúan registrando menor dinamismo (cayeron 23% en dólares corrientes). Analizando por Grandes Categorías Económicas, en el acumulado de este año se verificaron caídas en todos los rubros. El valor de la importación de bienes de capital cayeron 27,1% como consecuencia de menores adquisiciones de maquinaria y equipos principalmente desde el sector privado. A su vez, las importaciones de bienes de consumo descendieron 14,7% por menores compras del rubro automotores y otros equipos de transporte, y los bienes intermedios cayeron 25,6% debido a menores adquisiciones de petróleo y destilados.

Por otra parte, el saldo de servicios mostró mayor superávit en 2015 en relación al año anterior (representando una mejora de 200 millones de dólares), y fue producto del mejor comportamiento verificado en los servicios turísticos. En efecto, el turismo receptivo mostró un comportamiento algo más positivo en el año 2015 con un incremento de 1,1% respecto de 2014, asociado a un mayor gasto por parte de turistas argentinos (que mostró un aumento de 12% en términos anuales). Asimismo, en 2015 se verificó un menor flujo turístico hacia el exterior (con una caída de 14,3%) producto del ajuste del gasto por parte de residentes.

Componentes de la Balanza Comercial

	Millones de dólares		% del PIB	
	2014	2015	2014	2015
BALANZA COMERCIAL	-764	54	-1,3%	0,1%
Resultado en Bienes	-908	-279	-1,6%	-0,5%
Exportaciones	10.344	9.067	18,1%	16,9%
Importaciones	11.252	9.345	19,7%	17,5%
Resultado en Servicios	143	333	0,3%	0,6%
Transporte	-303	-452	-0,5%	-0,8%
Turismo	401	615	0,7%	1,1%
<i>Emisivo</i>	1.356	1.162	2,4%	2,2%
<i>Receptivo</i>	1.757	1.777	3,1%	3,3%
Otros	46	170	0,1%	0,3%

Fuente: BCU

En el primer trimestre de 2016 arribaron a Uruguay 183.000 turistas más que en el mismo periodo del año anterior, alcanzado un total de 1,2 millones de turistas. De todos modos es importante tener en cuenta el sesgo que introduce Semana Santa (o de Turismo) en la comparación interanual. Mientras que este año, dicha semana ocurrió en el primer trimestre, en 2014 la semana se ubicó entre el primero y segundo trimestre. Sin embargo, en cuanto al gasto se registró una caída anual de 5,4%, ubicándose en 786 millones de dólares en el trimestre. Por otra parte, en idéntico periodo la cantidad de residentes que viajaron al exterior bajó 18,9% (100.000 personas menos), sin embargo el egreso de divisas por turismo aumentó 1,7%.

La **Cuenta Capital y Financiera**, incluyendo Errores y Omisiones, mostró un ingreso neto de capitales por un monto aproximado de 160 millones de dólares (0,3% del PIB), sensiblemente inferior a la entrada verificada en 2014, cuando fue de 4.015 millones de dólares (7,1% del PIB).

En 2015, mientras los flujos hacia el Sector Privado mostraron una reducción superior a los 2.000 millones de dólares, los flujos hacia el Sector Público se redujeron en más de 1.300 millones de dólares, resultando en una salida neta de fondos de aproximadamente 10 millones de dólares.

La salida neta que verificó el sector público se debió principalmente al resultado del sector financiero que pasó de -187 millones de dólares a un egreso por 1.015 millones de dólares. Dicho egreso, se debió a que durante el 2015 el BROU constituyó activos con no residentes (por 950 millones de dólares) que más que compensó el aumento de préstamos y depósitos recibidos por la institución.

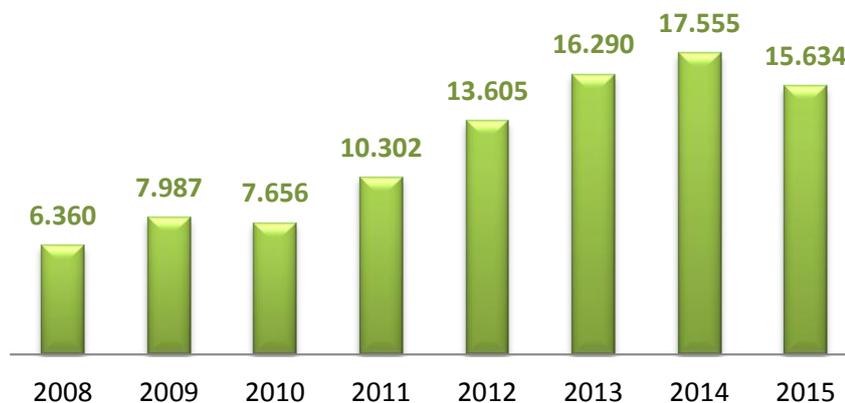
En tanto, el sector público no financiero, captó ahorro externo a través de la reapertura del Bono global en dólares en febrero y octubre de 2015 (por un monto de 1.200 y 1.700 millones de dólares respectivamente). Sin embargo, los movimientos del sector público del tercer trimestre del año 2015, generaron una salida de fondos por un lado por el canje de títulos realizado entre julio y agosto de 2015 y por otro por la cancelación de créditos comerciales de ANCAP por suministro de petróleo con PDVSA.

A nivel del sector privado, el menor ingreso de fondos obedeció a una salida de capitales del sistema financiero, al aumento de los depósitos de residentes en el exterior y a una disminución en el ingreso de capitales por concepto de Inversión Extranjera Directa, la cual pasó de significar 3,8% del PIB en 2014 a representar aproximadamente 3% del PIB en 2015 (aproximadamente 1.500 millones de dólares).

En cuanto a los **Activos de Reserva**, en 2015 cayeron 1.800 millones de dólares pero el stock de reservas sigue siendo elevado en términos históricos, alcanzando los 15.634 millones de dólares a fines de 2015.

Stock de Activos de Reserva

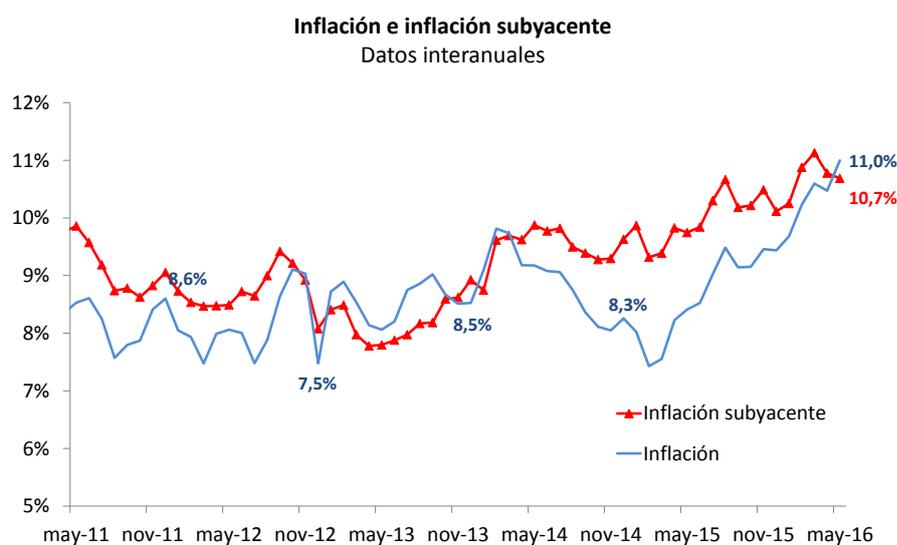
En millones de dólares



Fuente: BCU

4. Precios, tipo de cambio y tarifas

En la segunda mitad de 2015 la inflación mostró una trayectoria alcista que se profundizó en los primeros meses de 2016. En efecto, tras haber aumentado un punto entre junio y diciembre del año pasado (cerrando 2015 en 9,4% anual), la inflación superó el 10% en febrero, manteniéndose desde entonces por encima de dicho valor.



Fuente: elaboración propia en base a datos del INE

Diversos elementos contribuyen a explicar el incremento en el nivel de precios. Por un lado y tal como se comenta más adelante, el tipo de cambio registró una suba muy significativa en 2015 (de 23% en la comparación punta a punta) y continuó aumentando este año, acumulando en los primeros cinco meses un incremento de 3%. La depreciación del peso uruguayo presionó al alza los precios de los bienes transables de la canasta de consumo, que alcanzaron en los primeros meses de 2016 incrementos interanuales del orden de 11%.

El sostenido encarecimiento que mostraron las frutas y verduras en los últimos meses incidió de forma clave en el aumento del IPC. Concretamente, en enero-mayo los precios de las frutas y verduras se incrementaron en promedio 22,3%, muy por encima del alza registrada en el mismo período de 2015 (5,4%). Esta variación extraordinaria recogió el impacto que los eventos climáticos adversos tuvieron en la oferta de algunos productos agrícolas, y tiene una incidencia de ocho décimas en el incremento del IPC observado en lo que va del año.

La evolución de la inflación también recogió el ajuste de las tarifas públicas realizado a comienzos de año, que reflejó los mayores costos de producción de las empresas y la política de trasladar los incrementos de costos a tarifa con el objetivo de recomponer el resultado de las Empresas Públicas, como fuera expresado en la Ley de Presupuesto.

Variación de costos en EEP versus ajuste de tarifas			
	Variación anual proyectada 2016/2015		
	UTE	ANTEL	OSE
Salarios	13,3%	9,7%	9,8%
CAD estructural expresado en \$ ^{1/}	10,0%		
Gastos de funcionamiento en \$ ^{2/}	9,0%	10,0%	10,0%
Gastos de funcionamiento en US\$	34,7%	15,9%	24,9%
Gastos de capital ^{3/}	8,4%	14,5%	18,2%
Variación total ponderada	12,0%	11,7%	12,9%
Ajuste tarifario reflejado en IPC	9,9%	9,8%	9,2%

Nota: ^{1/} Costo de abastecimiento estructural de la demanda de energía eléctrica

^{2/} Incluye impuestos

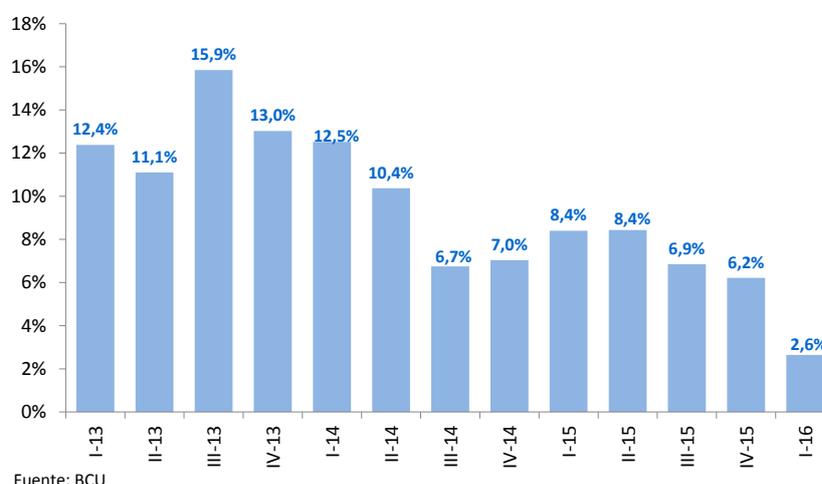
^{3/} Variación ponderada en función de la estructura en \$ y US\$

Por último, en el marco de la política de lucha contra el tabaquismo, a principios de año se dispuso un aumento del IMESI a los cigarrillos y el tabaco que tuvo una incidencia de cuatro décimas en inflación.

En definitiva, en los últimos meses hemos asistido a cambios de precios relativos que impactaron fuertemente en el nivel general de precios. No obstante, se entiende que los mismos no deberían tener un efecto permanente en el IPC. El alza de los precios de las frutas y verduras debería revertirse, al menos parcialmente, en los próximos meses, al tiempo que la inflación transable debería desacelerarse (habida cuenta de la devaluación ya procesada y de expectativas devaluatorias más moderadas). En este marco resulta fundamental la preservación de mecanismos no indexatorios, que permitan evitar que aumentos de carácter transitorio en el IPC se traduzcan en aumentos permanentes en la tasa de inflación. De ese modo la política de ingresos, junto con el mantenimiento de una política monetaria contractiva y una política fiscal prudente, permitirían evitar una escalada de precios con efectos indeseados sobre los ingresos laborales.

La política monetaria continuará siendo el principal instrumento de política económica para lograr una convergencia gradual de la inflación al rango meta. Así, frente al aumento de la inflación y el mantenimiento de expectativas inflacionarias por encima del rango objetivo, en su última reunión el Comité de Política Monetaria decidió señalar una política monetaria más restrictiva, fijando para el trimestre abril-junio un rango de referencia para el crecimiento promedio de la cantidad de dinero de 4% a 6%, frente a un rango previo de 7% a 9%¹⁰. De este modo, la política monetaria continuaría profundizando su tónica contractiva, promoviendo disminuciones adicionales a las observadas en los últimos años en el ritmo de crecimiento de los medios de pago.

Variación interanual del M1 ampliado



Adicionalmente, el Banco Central del Uruguay (BCU) dispuso modificaciones al régimen de encajes, incrementando a partir de abril de este año las tasas de encaje mínimo obligatorio para las colocaciones a menos de 30 días en moneda nacional (de 23% a 28%) y a menos de 180 días en moneda extranjera (de 26% a 28%). Con esta medida la autoridad monetaria busca reducir las presiones inflacionarias, ya sea a través de una disminución de la oferta de créditos disponibles o de un aumento de las

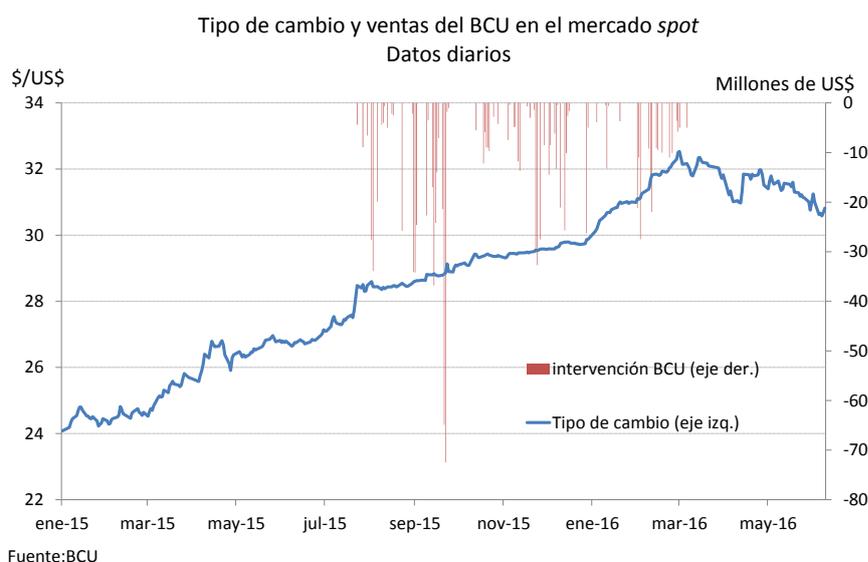
¹⁰ A mediados de 2013 el Banco Central del Uruguay eligió como instrumento para conducir su política monetaria el crecimiento del M1 ampliado, compuesto por la emisión de dinero en poder del público, los depósitos a la vista y las cajas de ahorro del público en el sistema bancario.

tasas de interés que contribuya a contener la demanda de bienes y servicios.

Desde el punto de vista de la política fiscal, las medidas de consolidación incluidas en la presente Rendición de Cuentas también contribuirán al combate a la inflación. Por un lado, el menor crecimiento del gasto público previsto, conjuntamente con el menor nivel de consumo asociado a la caída de los ingresos del primer decil de la población, podrían impactar en el nivel de precios a través de una reducción de la demanda agregada. Por otra parte, el diseño de consolidación elegido, que contempla una reducción de la tributación indirecta a través de la rebaja de dos puntos de la tasa de IVA en las compras que se realicen con medios de pago electrónicos, determinará un abaratamiento de los precios pagados por los consumidores, y en consecuencia, una inflación más moderada.

De forma complementaria a las acciones implementadas por el BCU, el Ministerio de Economía y Finanzas está evaluando cambios normativos que faciliten el trabajo de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia para analizar posibles abusos de posición dominante, así como también está trabajando para dotar de más herramientas a los ciudadanos, con el objetivo de que puedan tomar decisiones de compra con mayor información, eligiendo las opciones que les resulten más convenientes. En este marco, a principios de junio la Dirección General de Comercio y Defensa del Consumidor lanzó una aplicación para dispositivos móviles denominada *PreciosGub*, a través de la cual se pueden cotejar precios de 150 productos en los principales comercios próximos a la zona de compra definida por el usuario, los cuales se actualizan en forma diaria.

En lo que respecta al tipo de cambio, en el conjunto de 2015 la cotización del dólar registró una suba importante (de 23%), ubicándose próximo a los 30 pesos al cierre de diciembre. La depreciación del peso uruguayo estuvo en línea con el fortalecimiento del dólar observado a nivel internacional, derivado de la reversión de los estímulos monetarios en Estados Unidos y del inicio de una fase de suba gradual de la tasa de referencia de la Reserva Federal.



En el primer trimestre de 2016 el peso uruguayo continuó depreciándose, revirtiendo recientemente parte del incremento acumulado entonces. De todos modos, a mediados de junio el dólar cotizaba próximo a 31 pesos, 3% por encima del valor de cierre de 2015.

Con el propósito de evitar fluctuaciones bruscas en la cotización de la moneda estadounidense el BCU recurrió a diversos instrumentos. Por una parte, se realizaron importantes ventas de divisas en el mercado cambiario, las que totalizaron unos 870 millones de dólares en la segunda mitad de 2015 y casi 200 millones de dólares en enero-mayo de este año.

Asimismo, en las operaciones de recompra de Letras de Regulación Monetaria realizadas a fines de 2015 la autoridad monetaria admitió la posibilidad de que los tenedores pudieran recibir sus pagos en moneda extranjera. Con esa medida se buscaba evitar volatilidades excesivas en la cotización del dólar, derivadas de decisiones de cambio de portafolio de los tenedores de deuda pública.

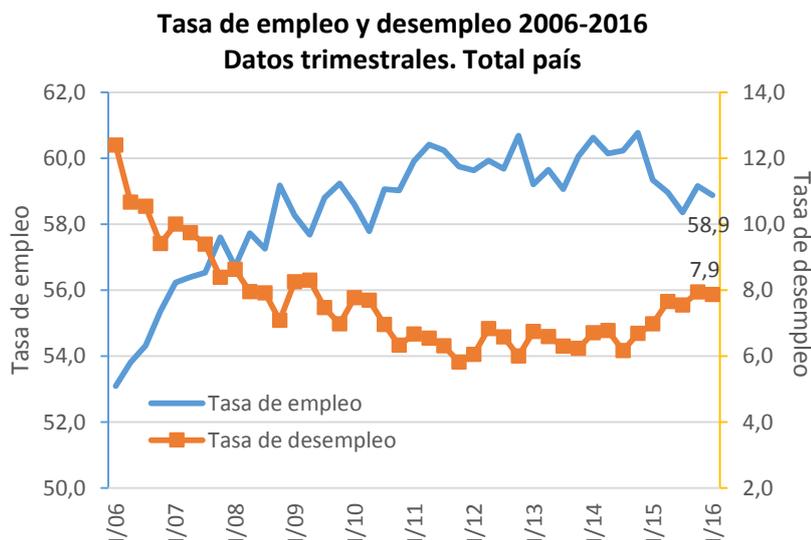
En forma adicional, en el transcurso de 2015 el BCU eliminó los encajes marginales que había dispuesto en 2011 sobre las obligaciones que superaran el saldo registrado al cierre de abril de ese año. En aquel entonces la medida había sido adoptada para mitigar excesivas apreciaciones cambiarias y aceleraciones desmedidas del crédito interno, en un marco caracterizado por un fuerte ingreso de capitales en las economías emergentes. La reversión de los estímulos monetarios procesada el año pasado alentó un proceso de valorización del dólar inverso al que había dado origen al establecimiento de los encajes

marginales, y con el mismo fin de reducir la volatilidad cambiaria, la autoridad monetaria entendió conveniente eliminar gradualmente los requisitos de encaje marginal establecidos previamente. Cabe señalar que este proceso estuvo acompañado por un aumento en las alícuotas de los encajes medios, tanto en moneda nacional como extranjera, para atenuar los efectos monetarios expansivos de la supresión de los encajes marginales.

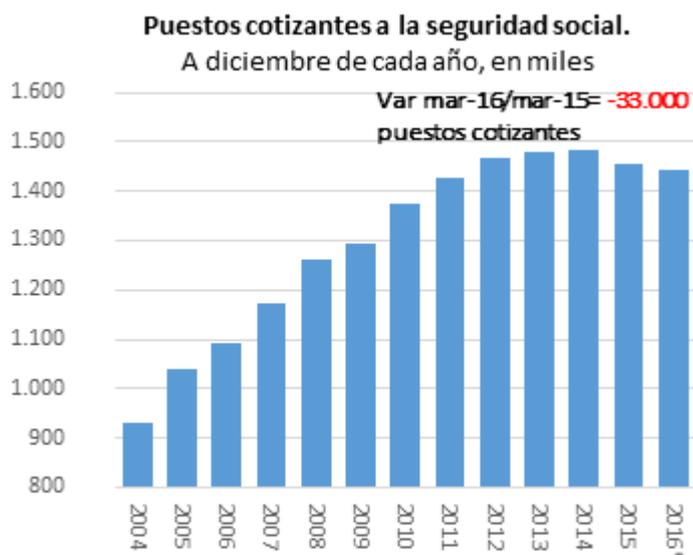
5. Mercado de trabajo e indicadores sociales

En la última década Uruguay logró alcanzar importantes niveles de crecimiento económico que le permitieron sostener un mercado de trabajo dinámico con altas tasas de empleo y tasas de desempleo históricamente bajas. Sin embargo, un contexto internacional y regional menos favorable ha generado desaceleración en el nivel de actividad doméstica y repercusiones negativas en el mercado laboral.

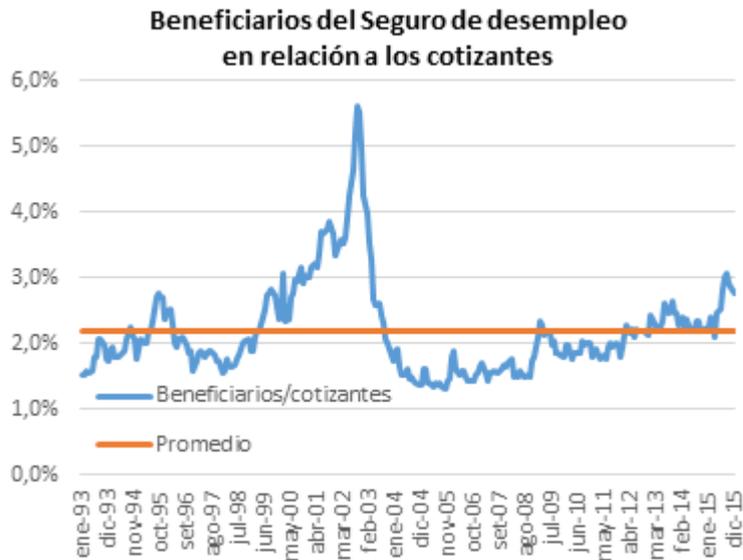
En este contexto, la tasa de empleo cerró 2015 en 59% lo que significa una pérdida de 28.200 empleos. En tanto, la tasa de desempleo se ubicó en 7,5% en el promedio de 2015, siendo el registro anual más alto desde 2009. A su vez, la información disponible sobre el primer trimestre de 2016 confirma el menor dinamismo del mercado laboral con una tasa de empleo de 58,9% y una tasa de desempleo de 7,9%.



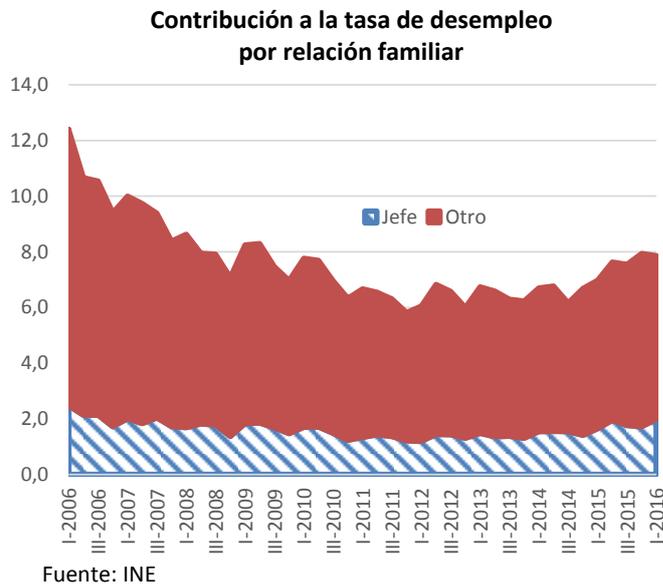
La caída del empleo se acompañó de pérdidas en el total de puestos cotizantes al Banco de Previsión Social (BPS) lo que implicó una reversión de la tendencia positiva registrada durante la pasada década. En diciembre de 2015 se registró un total de 1.454.000 puestos cotizantes al BPS. Los datos disponibles a marzo de 2016 indican que continúa la tendencia a la baja en el número de cotizantes.



El aumento de trabajadores desocupados implicó un incremento de beneficiarios de seguro de desempleo. En efecto, en el promedio de 2015 38.550 trabajadores percibieron dicho beneficio, esto es un 15% más que en 2014. A su vez, se observa una leve tendencia al alza en la relación beneficiarios del seguro y puestos cotizantes al BPS.



A pesar del aumento del número de desempleados, del análisis de contribución a la tasa de desempleo según relación familiar surge que el incremento en el desempleo responde principalmente a “otro” integrante del hogar distinto al “jefe”, figura asociada al principal perceptor de ingresos del hogar.



Las condiciones de trabajo, por otro lado, comienzan en parte a reflejar las dificultades del mercado laboral recién mencionadas. Así, la cantidad de trabajadores que no tienen restricciones laborales se mantuvo constante en

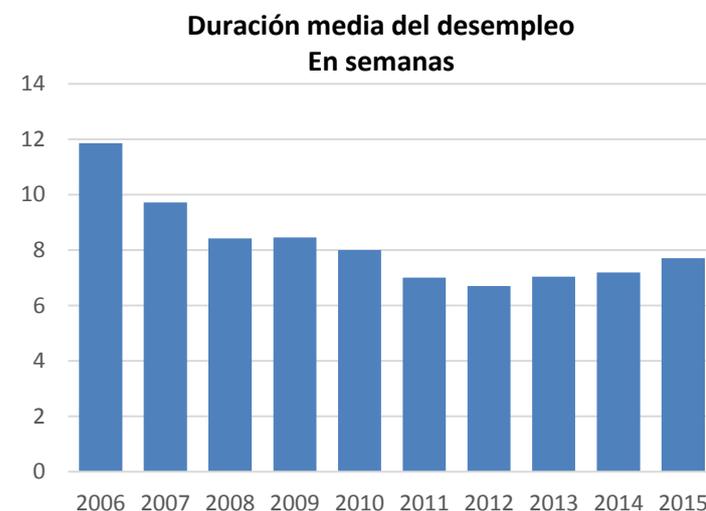
2015. Al igual que en 2014, el 25,9% de los trabajadores es subempleado y/o no realiza aportes a la seguridad social.



Fuente: INE.

Nota: Las restricciones definidas por el INE son el subempleo y no registro a la seguridad social

La duración media del desempleo, esto es lo que en promedio se espera que esté un trabajador desempleado buscando trabajo hasta poder conseguir un nuevo empleo, registró un leve aumento en 2015 pasando de 7 semanas en 2014 a 8 en 2015.



Fuente: INE

Un indicador que suele emplearse para reflejar las condiciones laborales es la proporción de ocupados que trabajan más de 48hs a la semana. La

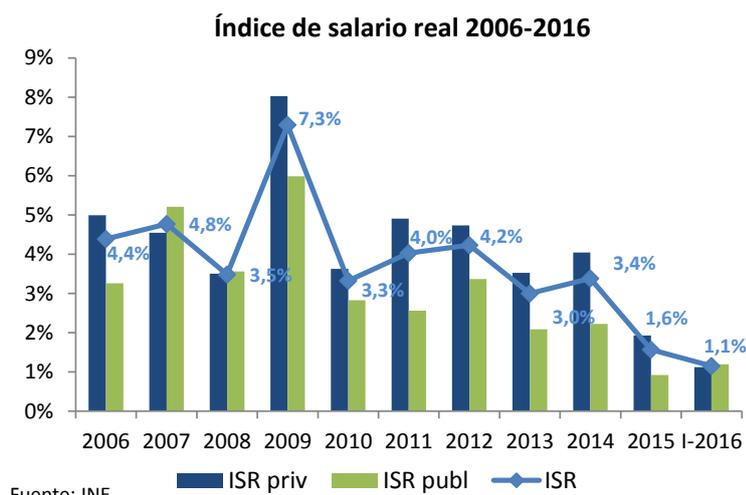
importancia de este indicador se vincula al daño a la salud que puede provocar las horas de trabajo excesivas, a lo que se suma la interferencia con la vida familiar además de que suele relacionarse con una remuneración por hora insuficiente. Como se observa en el siguiente cuadro, la proporción de ocupados en esta condición se redujo casi 7 puntos porcentuales entre 2006 y 2015.

Porcentaje de ocupados que trabajan

Año	Más de 48hs semanales	Más de 60hs semanales
2006	27,3	10,8
2007	26,9	10,2
2008	26,5	9,6
2009	25,9	9,3
2010	24,5	9,0
2011	23,6	8,3
2012	21,3	7,5
2013	20,6	6,8
2014	20,1	6,8
2015	19,5	6,3

Fuente: MTSS 2006-2012, MEF 2013 en adelante

Las remuneraciones, por su parte, continúan creciendo aunque de forma más moderada que en los últimos años. En este sentido, el Índice de Salario Real que difunde el Instituto Nacional de Estadística registró un incremento general de 1,6% en 2015 respecto a 2014; mientras que para el caso de los trabajadores privados el incremento fue de 1,9% y para los públicos 0,9%.



Dentro de los factores que han favorecido los aumentos de salarios se destaca el rol de los Consejos de Salarios (CCSS). Más precisamente, se viene desarrollando la Sexta Ronda de CCSS desde julio de 2015 con resultados positivos para la primera etapa (61 subgrupos).

En efecto, a marzo de 2016 todos los grupos cuyos convenios vencieron en junio 2015 tienen un nuevo acuerdo colectivo y la gran mayoría (72%) lo alcanzaron por consenso. Además, los acuerdos recogieron los lineamientos propuestos por el Poder Ejecutivo los cuales, dado el actual contexto internacional, permiten dotar de consistencia a las políticas macroeconómicas.

En este sentido, se destaca que el 87% de los convenios tienen una vigencia de tres años. El 95% de los acuerdos utilizaron ajustes nominales por todo concepto y en todos los casos se prevén correctivos al final del convenio que aseguran la no pérdida de salario real.

El 82% de los acuerdos firmados incluyeron una cláusula gatillo que prevé un ajuste si en el primer año de vigencia del convenio la inflación supera el 12% y si posteriormente la inflación medida en años móviles supera este umbral se realiza un ajuste inmediato por la diferencia.

Los aumentos pactados estuvieron en casi todos los casos en el entorno planteado en los lineamientos. El 26% de los acuerdos definieron los aumentos correspondientes a los sectores en problemas, 19% a los sectores medios y 13% a los sectores dinámicos. En cuanto al 42% restante de los acuerdos, los aumentos promedio otorgados fueron de 9,3% para el primer año y 8% para los dos siguientes.

El 40% de los convenios previeron aumentos adicionales para los salarios más bajos. La mayoría de ellos usaron las franjas y los aumentos adicionales previstos en los lineamientos (3,5% anual adicional para salarios hasta \$12.000 y 2,5% para los salarios entre \$12.000 y \$14.000 para 40 horas semanales).

El mercado de trabajo juega un papel sumamente relevante para explicar tanto los niveles de pobreza como la desigualdad agregada, ya que alrededor del 80% de los ingresos de los hogares corresponden a ingresos por trabajo, sean estos por trabajo dependiente o independiente.

El análisis de pobreza que se realiza tradicionalmente en Uruguay es a través del enfoque de ingresos, en donde se mide si el ingreso per cápita del hogar es suficiente para cubrir las necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas mínimas. La incidencia de la pobreza medida a través de este método disminuyó significativamente en los últimos años alcanzando en el 2015 una estimación puntual de 9,7% a nivel total país, y 10,4% si se considera únicamente el total país urbano.



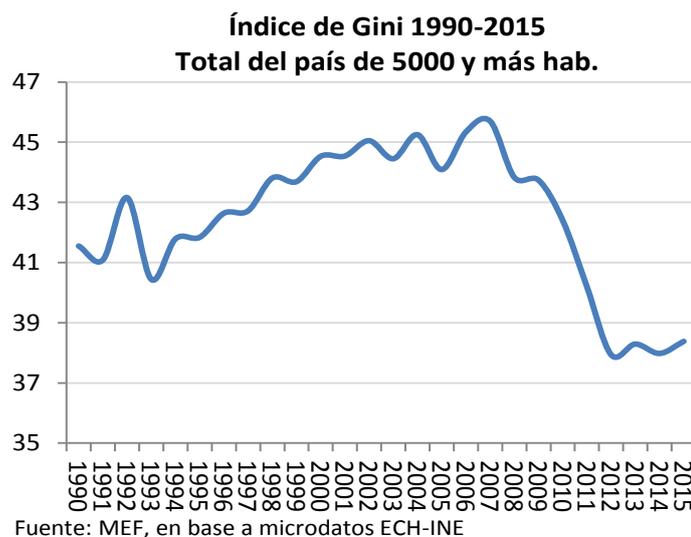
Para analizar la pobreza, no solo interesa medir la proporción de población por debajo de la línea de pobreza (incidencia), sino también la intensidad de la pobreza medida como la distancia promedio de los ingresos de los hogares pobres a la línea de pobreza ponderado por la incidencia de la pobreza (brecha); y la desigualdad de ingresos entre las personas por debajo de la línea (severidad).

En el año 2004 la brecha se estimó en 10,1% mientras que en 2015 este indicador se estima en 1,6%. Por su parte, la severidad de la pobreza registró una caída de 8 puntos para el mismo periodo.

La distribución de ingresos, por su parte, medida a través del Índice de Gini muestra un leve retroceso en el año 2015. La evolución de este indicador guarda estrecha relación con la implementación de políticas públicas explícitas que promuevan mejoras en la distribución del ingreso.

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 ochenta y fines de los noventa. Este fenómeno se profundizó durante las crisis de los años 1982 y 2002, las que han sido funcionales a la concentración de la riqueza. Por el contrario, y como consecuencia de las políticas de inclusión social y de redistribución del ingreso implementadas por las dos últimas administraciones, el crecimiento económico de los últimos años fue acompañado por una marcada reversión de los procesos de concentración del ingreso.



El sistema tributario ha sido un instrumento clave para incidir sobre la distribución del ingreso. La búsqueda de una mayor equidad –conjuntamente con el logro de la eficiencia tributaria y de estímulos a la inversión productiva – constituyeron los objetivos centrales de la reforma tributaria implementada en 2007 y de los ajustes posteriores realizados a la misma.

El grado de progresividad del sistema tributario define las preferencias de la sociedad en cada momento por la equidad. Un sistema tributario es más progresivo si la carga impositiva crece con el nivel de ingresos de los contribuyentes, es decir, si el peso de los impuestos es cada vez mayor a medida que se alcanzan niveles de ingresos más elevados.

En este sentido, cabe destacar que se prevé que el Índice de Gini mejore un poco más de medio punto a través de las nuevas modificaciones que se propone introducir el Poder Ejecutivo al Impuesto a la Renta de las Personas Físicas en el marco de amplio plan de consolidación fiscal¹¹.

¹¹ El capítulo sobre “Modificaciones del IRPF-IASS y su impacto redistributivo” profundiza en este punto.

IV. EL NUEVO ESCENARIO MACROECONÓMICO

1. Las perspectivas de la economía mundial

La economía mundial continúa recuperándose a un ritmo más frágil y lento que el esperado. El crecimiento ha perdido fuerza en las economías avanzadas, la economía china se desacelera rápidamente, y las economías emergentes continúan siendo afectadas por el descenso de los precios de las materias primas, la desaceleración del comercio mundial y el empeoramiento de las condiciones financieras externas.

Las últimas proyecciones elaboradas por el FMI en abril apuntan a un crecimiento mundial inferior al proyectado un año atrás para el mismo horizonte de proyección. El producto crecería este año 3,2%, tasa similar al 2015. El organismo espera una leve recuperación de la economía mundial a partir de 2017, a medida que las economías emergentes y en desarrollo comiencen a mostrar un mayor dinamismo.

El crecimiento de las economías desarrolladas se caracteriza por una recuperación moderada de Estados Unidos, en el marco del mantenimiento de políticas monetarias acomodaticias. Por su parte, el crecimiento de la Zona Euro permanecerá firme aunque a tasas moderadas, y en el corto plazo no estará libre de riesgos como consecuencia de la eventual salida de Reino Unido del bloque europeo.

Escenario Internacional						
	2014	2015	2016*	2017*	2018*	2019*
PIB mundial (var. volumen físico)	3,4%	3,1%	3,2%	3,5%	3,6%	3,8%
Economías desarrolladas	1,8%	1,9%	1,9%	2,0%	2,0%	1,9%
EE.UU	2,4%	2,4%	2,4%	2,5%	2,4%	2,1%
Zona Euro	0,0%	1,6%	1,5%	1,6%	1,6%	1,6%
Economías emergentes y en desarrollo	4,6%	4,0%	4,1%	4,6%	4,8%	5,0%
China	7,3%	6,9%	6,5%	6,2%	6,0%	6,0%
América Latina y el Caribe	1,3%	0,0%	0,0%	1,5%	2,1%	2,6%
Argentina	0,5%	1,2%	-1,0%	2,8%	2,9%	2,8%
Brasil	0,1%	-3,8%	-3,8%	0,0%	1,1%	2,0%
Tasa de interés (FED, cierre anual)	0,3%	0,5%	0,9%	1,9%	3,0%	3,3%
Pr. commodities alimenticios (var prom. anual)	-7,1%	-15,4%	-3,4%	2,1%	2,1%	2,1%
Pr. petróleo (US\$ por barril)	98,9	52,4	46,6	53,4	55,0	56,6

Fuente: Bloomberg, Reserva Federal, Banco Mundial y FMI

Nota: * Proyectado

La economía china continuará procesando su ajuste hacia una trayectoria de crecimiento más equilibrada y sostenible luego de una década de fuerte expansión del crédito y de la inversión. Por su parte, el resto de las economías emergentes afianzará su recuperación hacia 2017, a medida que comiencen a revertirse las condiciones negativas que afectaron los entornos macroeconómicos de los países más severamente afectados.

La economía argentina comenzó a implementar una serie de medidas para corregir sus desequilibrios macroeconómicos caracterizados por un elevado déficit fiscal, inflación alta y bajo crecimiento. Luego de una caída prevista para este año, el nivel de actividad de Argentina retomará una senda de crecimiento el próximo año. Por otra parte, en el marco de una situación política compleja, la economía de Brasil volverá a caer fuertemente en 2016 y su recuperación será lenta a partir de 2017, una vez que se reviertan los factores que contribuyeron a dicho deterioro.

Las tasas de interés han adoptado evoluciones diferentes en los países desarrollados. Mientras que la Reserva Federal de Estados Unidos comenzó a subir levemente su tasa de política monetaria, el Banco Central Europeo la redujo en el presente año en el marco del anuncio de un paquete de medidas expansivas. Frente a un escenario de crecimiento cauteloso para las principales economías desarrolladas, se proyecta que los tipos de interés continúen bajos en el marco de una normalización de la política monetaria de Estados Unidos más moderada a la esperada.

El aumento de la oferta de los *commodities* alimenticios y energéticos y el paulatino fortalecimiento del dólar en los mercados internacionales presionó a la baja los precios de las materias primas en 2015 y 2016. Se espera que esta tendencia a la baja se frene a partir de 2017, en particular para algunos productos relevantes de la oferta exportadora uruguaya. Por su parte, si bien el mercado de crudo continúa registrando precios relativamente bajos respecto a los máximos históricos alcanzados hace dos años, dadas las restricciones fiscales de los países productores, se estima que esos bajos niveles no son sostenibles en el mediano plazo y que los mismos comiencen a mostrar un paulatino ajuste al alza en el horizonte de proyección.

Si bien se espera que el escenario internacional deje de transitar por su fase más débil a partir de 2017, las perspectivas del escenario internacional para los próximos años no están libres de riesgos a la baja. En efecto, la proyección actual sienta sus bases sobre una normalización gradual de las economías sujetas a tensión, particularmente las economías emergentes y un repunte de la actividad de los países exportadores de materias primas. Si el crecimiento de las economías avanzadas se muestra más débil que el esperado o si la desaceleración de la economía china resulta más profunda que lo proyectado, podrían generarse efectos negativos a través del comercio, las materias primas y los mercados financieros, que podrían desembocar en una desaceleración de la economía mundial más pronunciada.

2. Uruguay: evolución esperada de las variables macroeconómicas

A la luz de la evolución observada del escenario internacional y de las principales variables económicas domésticas en esta Rendición de Cuentas se procede a revisar las proyecciones macroeconómicas para 2016-2019. Estos números constituyen un insumo fundamental para la programación financiera para lo que resta del período de gobierno.

De acuerdo con las nuevas proyecciones, el crecimiento acumulado en el período 2015-2019 será la mitad del previsto en la Ley de Presupuesto.

ESCENARIO MACROECONÓMICO						
	2014	2015	2016*	2017*	2018*	2019*
Cuentas Nacionales (variación vol físico)						
PIB	3,2%	1,0%	0,5%	1,0%	2,0%	3,0%
Importaciones de bienes y servicios	0,8%	-7,4%	-5,2%	1,8%	3,8%	5,1%
Formación Bruta de Capital Fijo	2,4%	-8,2%	-5,0%	2,5%	5,6%	6,9%
Gasto de Consumo Final	2,9%	0,3%	0,3%	0,3%	1,5%	2,1%
Exportaciones de bienes y servicios	3,5%	-1,2%	-1,7%	2,8%	3,0%	5,3%
PIB (Millones de \$)	1.330.508	1.460.439	1.621.854	1.814.712	2.013.450	2.238.747
Sector Externo (variación en dólares) ^{1/}						
Exportaciones de bienes (FOB)	0,7%	-15,9%	-8,1%	2,0%	4,5%	6,2%
Importaciones de bienes (CIF) s/petróleo	1,8%	-13,4%	-9,5%	3,0%	4,8%	6,0%
Cuenta corriente (en % PIB)	-4,6%	-3,6%	-3,1%	-3,1%	-3,1%	-2,9%
Precios (var prom anual)						
IPC	8,9%	8,7%	9,9%	8,4%	7,3%	6,7%
Tipo de Cambio	13,5%	17,6%	17,7%	12,3%	8,4%	6,4%
Deflactor PIB	9,4%	8,7%	10,5%	10,8%	8,8%	8,0%
Salarios (var real prom anual)						
IMS general	3,4%	1,6%	0,9%	1,0%	1,5%	1,9%
Mercado de trabajo						
Ocupación (var % personas, total país)	2,3%	-1,7%	-0,7%	0,1%	0,5%	1,1%
Nota: * Cifras proyectadas						
1/Exportaciones e importaciones de bienes-Aduana. No incluye Zonas Francas						

En efecto, se espera que la economía uruguaya crezca 0,5% este año, registre tasas paulatinamente mayores a partir de 2017, y alcance una senda de crecimiento de largo plazo en 2019 (3%). Esta proyección es consistente con la evolución esperada de la demanda externa. Particularmente, se asume una recuperación gradual de los principales socios comerciales de la región y una moderada mejora de los precios de los productos de exportación.

El consumo privado evidenció una desaceleración en 2015 como consecuencia de un leve aumento del desempleo, un menor crecimiento del salario real y una caída del poder de compra de los hogares medido en dólares. Se espera que estos factores continúen incidiendo en el comportamiento del gasto de las familias durante lo que resta de 2016 y en el próximo año. El consumo del gobierno, por su parte, se moderará en línea con las medidas implementadas para la consolidación fiscal y la reducción gradual del desequilibrio de las cuentas públicas.

Luego de mostrar una variación negativa en el transcurso de este año, se espera que la inversión recupere la senda de crecimiento a partir de 2017, fundamentalmente por la concreción de las obras anunciadas en el área de

infraestructura. En un contexto menos favorable, la inversión privada continuará siendo un motor del crecimiento, alentada por las políticas de estímulo fiscal y un marco institucional de respeto de las reglas de juego. La inversión pública, por su parte, seguirá cumpliendo un papel anticíclico, tanto por la ejecución directa de obras por parte del Gobierno Central y las Empresas Públicas, cómo indirectamente a través de la utilización de mecanismos de participación público-privado.

Frente al desfavorable entorno externo se prevé una caída moderada de las exportaciones en 2016. A partir de 2017 se proyecta una gradual recuperación de las ventas al exterior, en línea con las mejores perspectivas internacionales. El aumento de las ventas externas medidas en dólares estará fundamentalmente impulsado por el crecimiento de los volúmenes. Los precios de los bienes que comercializa Uruguay recién comenzarán a recuperarse hacia fines del período de proyección.

La oferta de bienes y servicios importados terminará de procesar el ajuste a la baja en 2016. A partir de 2017 mantendrá un ritmo de recuperación similar al de las exportaciones. Dado este comportamiento de la cuenta comercial y la trayectoria prevista del saldo de rentas, se espera que el déficit en cuenta corriente permanezca en guarimos cercanos a 3% del PIB en los próximos años.

En el transcurso de 2016 la inflación superó el 10% anual al impulso de algunos factores de carácter transitorio, como el encarecimiento de las frutas y verduras por razones climáticas y el efecto de la depreciación de la moneda verificada a partir del segundo semestre de 2015. Estos factores no deberían repercutir en la dinámica inflacionaria en la medida que no alteran los mecanismos de formación de precios por parte de los agentes económicos. En este sentido, resulta fundamental la preservación de mecanismos no indexatorios, que eviten que aumentos en el IPC derivados de cambios transitorios se traduzcan en subas permanentes de la tasa de inflación. Los lineamientos del Poder Ejecutivo para las negociaciones salariales, junto con la política monetaria más restrictiva y la política de consolidación fiscal impulsada en esta rendición de cuentas contribuirán a reducir las presiones de inflacionarias domésticas, posibilitando una convergencia gradual de la inflación al rango meta.

Los acuerdos alcanzados hasta ahora en el marco de la Sexta Ronda de Negociación Colectiva pautaron incrementos salariales consistentes con los lineamientos planteados por el Poder Ejecutivo, y se espera que dicha consistencia se mantenga en los futuros convenios colectivos. El cumplimiento de dichos lineamientos resultará fundamental para la protección de los puestos de trabajo, particularmente en los sectores más afectados por la coyuntura económica. El salario real continuará creciendo en 2016-17, aunque a un ritmo menor al de los años previos. Sobre los últimos años del ejercicio de proyección se espera un mayor dinamismo de los salarios y del nivel de empleo, en concordancia con la recuperación prevista para la economía en su conjunto.

Finalmente, el marco macroeconómico prevé un tipo de cambio en línea con la evolución del IPC a partir de 2018, luego del fortalecimiento proyectado de la moneda estadounidense en los primeros dos años de la proyección. El comportamiento efectivo de esta variable dependerá de la coyuntura económica nacional e internacional, de las expectativas de los agentes económicos y de la evolución de los fundamentos macroeconómicos que la determinan.

V. LA POLÍTICA FISCAL

1. Medidas para la consolidación fiscal

Como se detalla en el capítulo IV, el deterioro del contexto internacional y regional redundó en un escenario económico más adverso que el previsto al momento de elaborar el Presupuesto Nacional. El menor crecimiento observado en 2015, así como la revisión a la baja de las proyecciones para los siguientes años, tiene como resultado un crecimiento acumulado esperado que será la mitad del estimado originalmente para el periodo de gobierno.

Proyecciones de Crecimiento del PIB		
Año	Presupuesto RR.CC. 2015	
2015	2,5%	1,0%
2016	2,5%	0,5%
2017	2,8%	1,0%
2018	3,0%	2,0%
2019	3,0%	3,0%
Acum.	14,6%	7,7%

El cambio en las proyecciones de crecimiento genera una corrección a la baja en la estimación de ingresos, por lo que en caso de no tomar medidas activas para corregir la situación se incumpliría la meta de reducción del déficit a 2,5% del PIB en 2019. Esto colocaría al Sector Público en una situación de vulnerabilidad financiera y se pondrían en riesgo los importantes logros económicos y sociales obtenidos en los primeros dos periodos de gobierno del Frente Amplio.

Por otra parte, hay que destacar que si bien el país cuenta con importantes fortalezas financieras construidas a lo largo de los últimos años, éstas son útiles para realizar un proceso de consolidación fiscal ordenado, pero no para evitarlo.

Una política fiscal sostenible es además un requisito imprescindible para cumplir con el programa de gobierno e implementar de manera satisfactoria las nuevas políticas asociadas al mismo, así como para continuar dándole viabilidad a las que se encuentran en ejecución. Por eso,

en ausencia de una recomposición del equilibrio fiscal, el mantenimiento de las políticas públicas, y en particular de las políticas sociales, se vería seriamente comprometido.

En el pasado los procesos de vulnerabilidad fiscal derivaron en grandes ajustes fiscales con impactos negativos para toda la sociedad, y en especial para la población más vulnerable. La necesidad de procesar importantes correcciones en forma acelerada se reflejó en diseños de mala calidad que no tuvieron en cuenta las consecuencias sobre la equidad y el bienestar de la población.

En cambio, en esta oportunidad se propone un plan integral de consolidación fiscal, el cual fue cuidadosamente diseñado para distribuir el esfuerzo de ahorro adicional entre los distintos actores de la sociedad. Ello se refleja en la distribución equilibrada entre el sector público y privado, así como entre las rentas personales y las empresariales. En el caso de los ingresos se seleccionaron instrumentos tributarios orientados específicamente a mejorar la distribución del ingreso y la progresividad del sistema, haciendo que contribuyan más quienes tienen mayor capacidad para ello. Además, se procuró minimizar el impacto sobre el nivel de actividad y el empleo de forma de no agudizar la fase del ciclo económico.

En línea con lo anterior, se proponen medidas que buscan mejorar el resultado fiscal del Sector Público Consolidado en 460 millones de dólares (casi 1% del PIB). Del monto total, algo más de dos tercios corresponde a medidas vinculadas a los ingresos mientras que el resto está asociado al gasto. En el siguiente cuadro se resumen las propuestas:

Recaudación en millones de dólares			
Ingresos		Gastos	
IVA		Reforma Caja Militar	
Reducción 2 ptos IVA débito (-)		Gastos Administración Central	
IRPF Cat II/IASS		Gastos gestionables Empresas Públicas	
Cambio tasas (aportes y deducciones) (+)		Gastos de distribución de ANCAP	
Pérdida recaudación otros impuestos (-)			
IRPF Cat I			
Alineación de alícuotas			
Resultados pendientes a distribuir			
Distribución de utilidades exoneradas			
IRAE			
Sueldos fictos patronales			
Pérdidas fiscales ejercicios anteriores			
Total Ingresos	335	Total Egresos	125
Total Ingresos + Gastos	460		

Si bien no todas las medidas están comprendidas en el Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas 2015 que acompaña esta exposición de motivos, el Poder Ejecutivo se propone que todas ellas se encuentren plenamente operativas a comienzos de 2017. Cabe recordar que algunas precisan una discusión parlamentaria propia como es el caso de la reforma de la Caja Militar y otras requieren de coordinación entre distintos actores del sector público como el caso de la reducción de gastos de las Empresas Públicas

1.1. Medidas sobre el gasto

Como se mencionó, se propone realizar modificaciones sobre el gasto público por un valor cercano a 125 millones de dólares, mediante medidas que surgen de un cuidadoso análisis de la situación actual de la política de egresos del sector público.

Análisis de la composición del gasto público

Los egresos primarios del GC-BPS al cierre de 2015 representaron 27,6% del PIB, con la siguiente distribución.

Concepto	% del PIB	% del total
Pasividades	9,4%	34%
Remuneraciones	5,0%	18%
Gastos de funcionamiento	3,8%	14%
Seguro de enfermedad (1)	3,7%	13%
Transferencias del BPS a las AFAPs	1,8%	6%
Otras transferencias del GC (2)	1,5%	6%
Otras prestaciones del BPS (3)	1,3%	5%
Inversiones	1,2%	5%
Total egresos primarios del GC-BPS	27,6%	100%

(1) Incluye FONASA y subsidio por enfermedad.

(2) Incluye transferencias del Gobierno Central a las Intendencias, transferencias a Entes Públicos deficitarios, rentas afectadas (INIA, FOCEM, Instituto de Colonización, Comisión de Apoyo al Pasteur y otros) y otras transferencias del Gobierno Central y del BPS.

(3) Incluye seguro de desempleo, Asignaciones Familiares, prestaciones activas a trabajadores de la construcción, prestaciones de salud, subsidio por maternidad, prestaciones sociales del BPS.

Como se observa en el cuadro, el principal concepto de gasto son las **pasividades**. El ajuste de este concepto viene dado por el artículo 67 de la Constitución, incorporado en la Reforma de 1989, que prevé que el ajuste de las pasividades se realice según la evolución del Índice Medio de Salarios Nominales. En un contexto en que los salarios han crecido en términos reales, esto implicó un crecimiento real de las pasividades de 52% entre enero de 2005 y enero de 2016.

En relación a la cantidad de personas que perciben pasividades, a diciembre de 2015 el BPS pagaba jubilaciones a casi 440.000 personas y pensiones a casi 350.000 personas, lo que implica un aumento de 10% en relación a una década atrás. Esto se asocia a algunas modificaciones legales que facilitaron el acceso a las pasividades.

En primer lugar, en 2008 se aprobó la Ley 18.395, que flexibilizó las condiciones de acceso a los beneficios jubilatorios. En particular, se redujeron los años de aporte requeridos para acceder a la jubilación común y por edad avanzada, y se estableció el cómputo ficto de años de servicio a las mujeres con hijos. Esta medida permitió que más personas accedieran

a la jubilación del BPS, lo que se refleja en un aumento del número de jubilados (21% en el período 2008-2015).

En relación a las pensiones no contributivas, en 2007 se aprobó una pensión no contributiva a la vejez para los adultos mayores de entre 65 y 75 años (Ley 18.241)¹². Esto, junto con algunos cambios en las pensiones no contributivas de invalidez redundó en un aumento de los beneficiarios de pensiones no contributivas, (15% entre 2009 y 2015, unas 11.000 personas).

Algo más de 80% de los recursos del Gobierno Central-BPS que se destinan a pasividades corresponden a jubilaciones y pensiones pagadas por el BPS, a lo que hay que agregar los egresos del GC asociados a transferencias a las Cajas Militar y Policial.

El segundo rubro de gasto son las **remuneraciones**, que al cierre de 2015 alcanzaban a 5% del PIB.

La política salarial para el GC implicó que el salario real promedio del Gobierno Central aumentó 52% entre 2005 y 2015, principalmente impulsado por los aumentos en las áreas prioritarias y en línea con el crecimiento de la economía.

Particularmente en el caso de ANEP, cabe destacar que entre 2004 y 2015 la masa de remuneraciones más que se duplicó en términos reales (aumentó 143%). Parte del incremento de la masa de remuneraciones corresponde a aumentos de salarios reales y parte a incrementos en la cantidad de horas (docentes y no docentes) destinadas a los servicios educativos.

En efecto, los salarios reales de ANEP crecieron 64% acumulado entre 2004 y 2015. Por su parte, las cantidades de servicios educativos se

¹²El derecho a la pensión a la vejez en caso de carencia de recursos está establecido en el artículo 67 de la Constitución. La pensión no contributiva a la vejez se estableció por primera vez en 1919 (Ley 6.874) y desde ese momento ha variado la edad mínima para acceder al beneficio (60 años al principio, en 1979 se elevó a 70 años, luego en 1986 se redujo a 65 años y se volvió a fijar en 70 años en la reforma previsional de 1995).

expandieron entre 2004 y 2015 un 48%, lo que equivale a un 3,6% acumulativo anual. Dicha expansión de cantidades refleja tanto el aumento de horas docentes y no docentes destinadas a expandir la cobertura (a aumentar la matrícula del sistema educativo) como el incremento del tiempo docente por alumno, a través de una extensión de la jornada regular de clase (por ejemplo, la expansión de las escuelas de tiempo completo y tiempo extendido); o la extensión de la carga horaria de un determinado curso (el programa de Formación Profesional Básica Plan 2007 de UTU), o de la incorporación de docentes u otro personal en actividades especiales o complementarias (por ejemplo, el Programa Maestros Comunitarios (PMC), los Maestros CEIBAL, el programa Maestro + Maestro; el Programa de Impulso al Ciclo Básico (PIU)).

Respecto al ingreso de funcionarios al sector público, la política en la última década se basó en la transparencia en el acceso a la función pública, con la creación de la ventanilla única Uruguay Concurso.

Según datos de la Oficina Nacional de Servicio Civil, al cierre de 2015 había unas 223.000 personas que tenían vínculos laborales con organismos del Gobierno Central-BPS¹³. De ellas, casi el 80% corresponden a instituciones asociadas a las áreas que se han definido como prioritarias en las tres últimas instancias presupuestales.

¹³ Estos datos deben ser considerados con cautela dado que reflejan la evolución de los vínculos laborales, no de las personas. Una misma persona puede tener más de un vínculo, especialmente en los organismos vinculados a educación y salud. En particular, en el caso de ANEP mientras el cuadro reporta que existen 86.631 vínculos laborales en 2015, en realidad existen 61.251 personas que trabajan para ANEP. Además, desde 2011 se verificaron cambios en los criterios de registro de la información que generan un aumento en la cantidad de vínculos laborales mayor que el aumento en el número de personas que efectivamente trabajan en ANEP. Por ese motivo, mientras que en 2015 la ANEP reportó a ONSC 15.443 vínculos más que en 2011, el número de personas que trabajan para ANEP aumentó en 7.112 en el mismo período.

Vínculos laborales con el GC-BPS

Organismo/área	2005	2015	Variación 2005-2015		% de vínculos 2015	
			Vínculos	% Incidencia		
Educación	69.192	108.838	39.646	57%	23%	49%
ANEP	53.711	86.831	33.120	62%	19%	39%
UdelaR	12.209	18.412	6.203	51%	4%	8%
MEC	3.272	3.473	201	6%	0%	2%
Utec	0	122	122	--		0%
Seguridad	27.105	33.102	5.997	22%	4%	15%
Ministerio del Interior	27.105	33.102	5.997	22%	4%	15%
Salud	17.336	24.982	7.646	44%	4%	11%
ASSE	0	24.030	24.030	--		11%
MSP	17.336	952	-16.384	-95%	-10%	0%
Desarrollo social	4.429	7.902	3.473	78%	2%	4%
INAU	3.993	5.118	1.125	28%	1%	2%
MIDES	9	1.941	1.932	--		1%
MVOTMA	427	843	416	97%	0%	0%
Total prioritarios	118.062	174.824	56.762	48%	33%	78%
Ministerio de Defensa	31.854	28.535	-3.319	-10%	-2%	13%
Otros de la Administración Central*	17.090	15.111	-1.979	-12%	-1%	7%
BPS	4.279	4.369	90	2%	0%	2%
Total vínculos laborales con GC-BPS	171.285	222.839	51.554	30%	30%	100%

Fuente: Oficina Nacional de Servicio Civil

*Incluye Presidencia y Ministerios de Economía, Relaciones Exteriores, Ganadería, Industria, Turismo, Transporte, Trabajo, Deporte.

En efecto, si se analiza la creación de vínculos laborales en la última década, se observa claramente que ésta estuvo asociada exclusivamente a los organismos prioritarios, especialmente los educativos. En el siguiente cuadro se presenta la distribución por organismos de los vínculos laborales con el GC-BPS en 2005 y en 2015.

El tercer rubro de gasto corresponde a los **gastos de funcionamiento**, donde se incluyen los consumos de servicios públicos, suministros (alimentos, medicamentos), y demás gastos no personales. Sobre estos conceptos, se ha avanzado en programas de mejora de la eficiencia del gasto. En la última década se trabajó para desarrollar una institucionalidad que permita que las contrataciones del sector público se hagan en las mejores condiciones de transparencia, incentivando la competencia entre oferentes, propiciando de ese modo que el Estado acceda a mejores precios en los bienes y servicios que requiere para el cumplimiento de sus fines.

Así, en 2007 se creó dentro del MEF la Unidad Centralizada de Adquisiciones (UCA), encargada de adquirir alimentos, servicios alimentarios, medicamentos, insumos médicos y afines por cuenta y orden de los distintos Organismos, de acuerdo a la cantidad y calidad requerida

por los mismos, en condiciones de transparencia y accesibilidad para los oferentes. Un año después se creó la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE), un órgano desconcentrado que tiene como cometido mejorar los procedimientos de compras públicas. La acción de estas instituciones facilita la interacción del Estado con los proveedores, propiciando la racionalización de las compras públicas.

En el mismo sentido, en 2015 se presentó el Observatorio de Compras Públicas, que tiene el cometido de sistematizar información de las contrataciones que realiza el Estado, facilitando el monitoreo del sistema de compras públicas y la toma de decisiones.

Como consecuencia de esta serie de mejoras y de planes específicos de focalización y eficiencia del gasto que se llevaron a cabo en los distintos incisos, el rubro “Gastos no personales” se redujo en términos relativos, pasando de 4,0% del PIB en 2005 a 3,7% del PIB en 2015.

El siguiente concepto en términos de importancia en los egresos del GC-BPS es el **seguro de enfermedad**, conformado principalmente por los egresos asociados al Fondo Nacional de Salud (FONASA).

El seguro de enfermedad se reformó en 2007, previéndose en ese momento un cronograma de ingreso de colectivos que finalizará en julio de 2016 con la entrada del último contingente de pasivos y cónyuges de pasivos (unas 120.000 personas).

Beneficiarios del seguro de enfermedad al cierre de cada año

Año	Activos (1)	Pasivos (2)	Otros (3)	Total
2007	731.968	52.569	0	784.537
2008	862.301	72.033	443.409	1.377.743
2009	896.131	87.891	475.451	1.459.473
2010	938.456	109.972	507.398	1.555.826
2011	1.043.569	140.955	643.357	1.827.881
2012	1.075.640	317.497	715.141	2.108.278
2013	1.101.939	353.728	795.695	2.251.362
2014	1.114.202	395.216	859.375	2.368.793
2015	1.095.625	440.861	873.152	2.409.638
Var. 2007-2015	363.657 50%	388.292 739%	873.152 -.-	1.625.101 207%

Fuente: AFMU (BPS).

Notas

(1) Incluye afiliados de la actividad privada, pública, docentes y judiciales. Los activos públicos se incorporan en dos etapas: por Ley 18.131 (FO.NA.SA.) a partir del 1° de agosto de 2007 y por Ley 18.211 (S.N.I.S.) a partir del 1° de enero de 2008

(2) Hasta 2007: sólo pasivos de menores ingresos (Ley 16.713).

Enero 2008: Nuevos jubilados (Ley 18.211).

La Ley 18.731 prevé cronograma de ingreso para los pasivos no amparados hasta ese momento:

Numeral 1 (sin cobertura de salud al 1/12/10)

Julio 2012: Mayores de 74 años con ingresos mensuales menores a 3 BPC.

Julio 2013: Mayores de 70 años con ingresos mensuales menores a 4 BPC.

Julio 2014: Mayores de 65 años con ingresos mensuales menores a 5 BPC.

Julio 2015: Mayores de 60 años con ingresos mensuales menores a 10 BPC.

Julio 2016: El resto.

Numeral 2 (con cobertura de salud al 1/12/10)

Julio 2012 tienen la opción de entrar

Julio 2016 tienen obligación de entrar

En julio de 2016 entran los cónyuges o concubinos a cargo.

(3) Otros no comprendidos en el régimen anterior, ingresan según el siguiente cronograma:

Enero 2008: hijos menores de 18 años o mayores de 18 con discapacidad, incluyendo los del cónyuge o del concubino a cargo del usuario

Marzo 2008: menores, pasivos y activos bancarios.

Marzo 2009: menores y activos de la Caja Profesional del Uruguay.

Diciembre 2010: concubinos con 3 o más hijos

Julio 2011: trabajadores que desarrollen su actividad como Servicios Personales fuera de relación de dependencia, titulares de empresas unipersonales que ocupan hasta 5 dependientes y trabajadores incluidos en Cajas de Auxilio o Seguros Convencionales y los afiliados a Caja Notarial de Seguridad Social.

Diciembre 2011: cónyuges o concubinos con 2 hijos

Diciembre 2012: cónyuges o concubinos con 1 hijo.

Al cierre de 2015 unas 2,4 millones de personas estaban cubiertas por el seguro de enfermedad, lo que implica una triplicación respecto a la situación anterior a la reforma. Así, la maduración del SNIS implica un avance importante en términos del derecho al acceso a una atención de salud de calidad para la ciudadanía.

Parte de las transferencias que el FONASA realiza a los prestadores de salud (ASSE, Instituciones de Asistencia Médica Colectiva y Seguros Privados de Salud) se financian con los aportes de los asegurados, pero otra parte debe cubrirse con transferencias de rentas generales. Según los datos de la Junta Nacional de salud, considerando todos los ingresos y egresos del FONASA, el déficit del sistema en 2015 alcanzó a 0,7% del PIB¹⁴.

Resultado económico FONASA 2015 - Millones de pesos				
Colectivo	Ingresos	Egresos	Resultado	
			\$.	% PIB
Activos	35.489	24.621	10.868	0,7%
Menores	8.238	11.324	-3.086	-0,2%
Pasivos	5.395	16.973	-11.578	-0,8%
Cónyuges	1.510	4.566	-3.056	-0,2%
Otros ingresos	199	-.	199	0,0%
Reintegro de aportes	-.	2.898	-2.898	-0,2%
Sobrecuota inversión	-.	735	-735	-0,1%
Total	50.830	61.116	-10.286	-0,7%

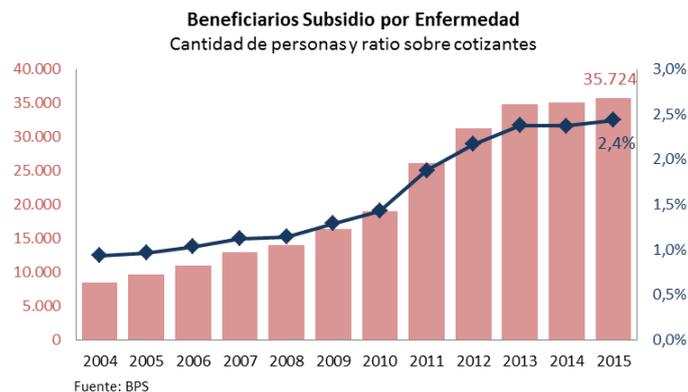
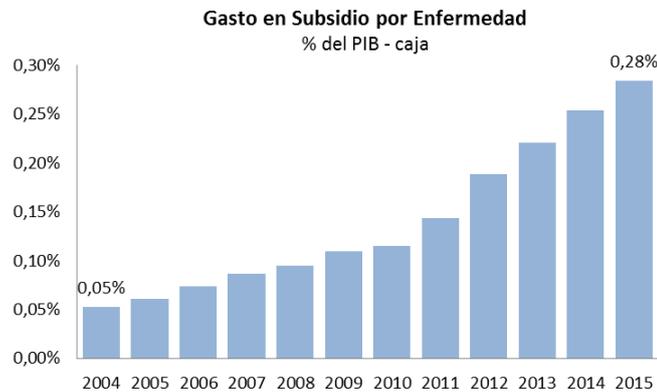
Fuente: JUNASA

Como se observa en el cuadro, el déficit del FONASA se explica principalmente por la brecha de financiamiento asociada a los pasivos, hijos y cónyuges, para los cuales en términos agregados las transferencias a los prestadores superan a los aportes.

En relación al subsidio por enfermedad, cabe señalar que en 2011 se ampliaron los beneficios. En efecto, la Ley 18.725 dispuso un aumento gradual del monto máximo del subsidio, desde las 3 BPC vigentes al momento de aprobación de la modificación hasta 8 BPC a partir de enero de 2015. Además, se amplió la definición de lo que se consideran remuneraciones computables para el cálculo del subsidio por enfermedad, haciéndolas extensivas a todas las que constituyan materia gravada a los efectos de las contribuciones especiales de seguridad social. De ese modo, las horas extras, viáticos, locomoción, quebrantos de caja, y otras

¹⁴ Estos guarismos no se corresponden con los presentados en el cuadro de egresos del GC-BPS dado que aquéllos responden al criterio caja y por tanto no incluyen las transferencias a ASSE.

retribuciones especiales quedaron incluidos para el cálculo del beneficio, y no sólo el sueldo básico como anteriormente. La ampliación de los beneficios y el cambio en los procedimientos de certificación definidos por el BPS redundó en un mayor uso del subsidio y un mayor costo fiscal promedio. En términos caja la transferencia por este concepto alcanzó a 0,3% del PIB en 2015.



El siguiente concepto en términos de importancia son las transferencias de los fondos que el BPS recibe de los activos afiliados a AFAPs, que se ubicaron en 2015 en torno a 1,8% del PIB.

Luego se identifican **otras transferencias del GC** que agregadas representan el 6% de los egresos del GC-BPS. Entre ellas se destacan las transferencias del Gobierno Central a las Intendencias previstas en la Constitución, que en la última instancia presupuestal se acordó que llegaran a 3,33% de los recursos presupuestales. Por su parte, las transferencias a Entes Públicos deficitarios, se ubicaron algo por encima de 0,1% del PIB en 2015.

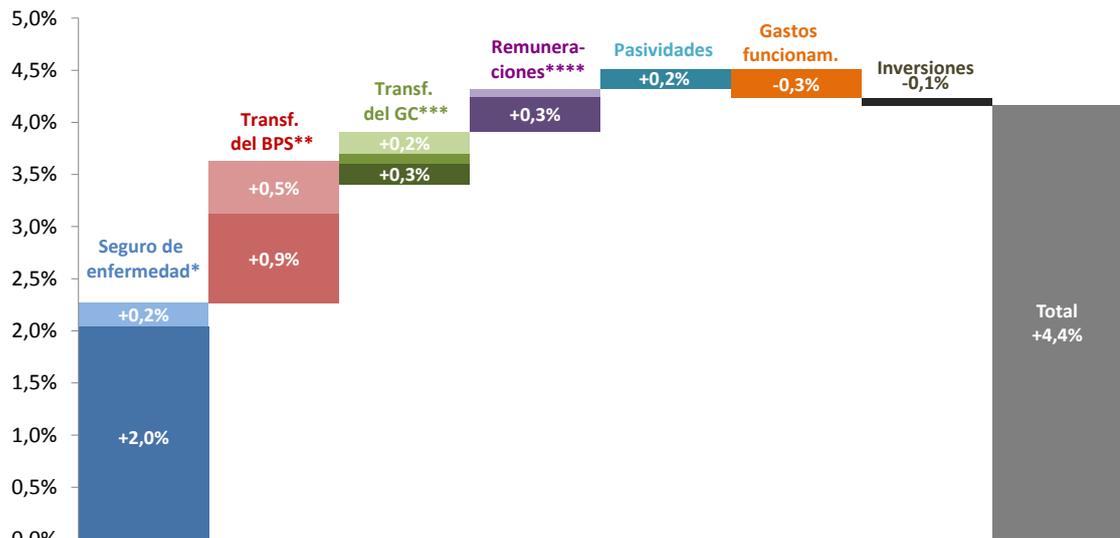
En el siguiente nivel de importancia es posible identificar **una serie de transferencias del BPS** que sumadas representan el 5% de los egresos del GC-BPS (1,3% del PIB). Entre estas se encuentra el seguro de desempleo, las asignaciones familiares, las prestaciones activas a los trabajadores de la construcción (aguinaldo, salario vacacional), prestaciones de salud del BPS (lentes, prótesis, pesquisa neonatal, etc.), prestaciones sociales del BPS (viviendas jubilados, turismo social, etc.) y el subsidio por maternidad.

En relación al subsidio por maternidad, si bien tiene un peso muy bajo en los gastos del BPS, cabe señalar que se ha incrementado en forma significativa, pasando de 0,05% del PIB en 2012 hasta 0,1% del PIB en 2015¹⁵. Esto se explica principalmente por las modificaciones para los trabajadores de la actividad privada dispuestas en la Ley 19.161. En dicha ley se amplió el universo de beneficiarias del seguro de maternidad, incorporando a las trabajadoras no dependientes que desarrollen actividades amparadas por el BPS con hasta un trabajador subordinado y las titulares de empresas monotributistas. Asimismo, se extendió la duración del subsidio por maternidad de 12 a 14 semanas y se creó un subsidio por paternidad que aumentaba gradualmente hasta llegar a diez días a partir de enero de 2016 (en el caso de los trabajadores dependientes este subsidio se agrega a los 3 días otorgados por la Ley 18.345, cuya financiación está a cargo del empleador). Por último, la Ley creó un subsidio para cuidados del recién nacido que consiste en una reducción de la jornada laboral que puede ser usado por la madre o el padre desde el momento de la finalización de la licencia maternal y hasta un límite que fue aumentando gradualmente hasta llegar a los seis meses del niño a partir de enero de 2016.

En suma, las políticas implementadas por el Gobierno implicaron un incremento de egresos del GC-BPS de 4,4 p.p. del PIB entre 2005 y 2015.

¹⁵ Cifras con criterio caja, no incluye el subsidio a trabajadoras del sector público.

Descomposición del crecimiento 2005-2015 de los egresos primarios GC-BPS



* 2% del PIB corresponde al FONASA y 0,2% del PIB al subsidio.

** 0,9% del PIB corresponde a transferencias a AFAPs y el resto a otras transferencias (seguro de desempleo, Asignaciones Familiares, prestaciones activas a trabajadores de la construcción, prestaciones de salud, subsidio por maternidad, prestaciones sociales del BPS).

*** 0,2% del PIB corresponde a las transferencias a intendencias, 0,1% del PIB al Plan Ceibal y el resto a otras transferencias.

****0,3% del PIB corresponde a remuneraciones de organismos docentes (ANEP, UDELAR y UTEC) y 0,05% del PIB al resto de GC-BPS.

Como se observa, los egresos que aumentaron en ese período se asociaron fundamentalmente a prestaciones sociales (seguro de enfermedad, pasividades y otras transferencias del BPS) y a las transferencias del GC a las intendencias, que tienen rango constitucional y cuya cuantía surge de una negociación con el Congreso Nacional de Intendentes que contempla las necesidades e intereses de los diversos gobiernos departamentales. En tanto, las remuneraciones mostraron un incremento moderado asociado a los aumentos para la educación, mientras que los demás rubros sobre los que el GC tiene mayor discrecionalidad, se redujeron en términos del PIB.

En suma, si bien es cierto que los egresos del GC-BPS han aumentado en la última década, este incremento se explica fundamentalmente por la ampliación de derechos para la población. Por lo tanto, **el margen para recortar gasto sin afectar derechos que la sociedad en su conjunto a través del proceso democrático ha definido como necesarios es escaso.**

El manejo de los fondos públicos implica una responsabilidad que el gobierno asume con compromiso, sabiendo que la sociedad en su conjunto realiza un esfuerzo contributivo importante. El desafío no es entonces reducir el peso del Estado, sino mejorar sus intervenciones de modo que redunden en un mayor bienestar para la población en su conjunto. Por

tanto, el énfasis en esta etapa debe estar en el control y la eficiencia del gasto público de modo de proteger los logros y las prioridades.

Medidas de optimización del gasto público

i. Gobierno Central

a. Postergación de algunos incrementos previstos en el Presupuesto

En la instancia presupuestal de 2015 se establecieron asignaciones incrementales para los años 2016 y 2017 que tenían implícita una senda de crecimiento que debió revisarse a la baja debido a un deterioro del marco externo más pronunciado que el que se había anticipado.

En vista que el crecimiento de la economía y el aumento de la recaudación son inferiores a las previsiones que sustentaban las asignaciones del presupuesto, el Poder Ejecutivo propone revisar las asignaciones incrementales contempladas en la Ley de Presupuesto Nacional para el año 2017.

En particular, se propone proteger los incrementos asignados para el Sistema de Cuidados, los convenios salariales de ANEP, ASSE e INAU, el Ministerio del Interior, las partidas para el financiamiento de la Penitenciaría a través de la modalidad de participación público privada, para el INISA dada la complejidad de la temática y el reciente cambio de institucionalidad, para dar cumplimiento al acuerdo con las intendencias relativo al Fondo de Incentivos para la Gestión de los Municipios, para organismos de investigación e innovación, las subvenciones previstas para un conjunto de organizaciones sociales y parcialmente para la Fiscalía General de la Nación para la instrumentación del nuevo Código del Proceso Penal, por un monto total de 2.977 millones de pesos.

Para los restantes incrementos previstos en la Ley de Presupuesto Nacional, se propone su aplazamiento para el año 2018 totalizando 2.588 millones de pesos.

LEY DE PRESUPUESTO NACIONAL: ASIGNACIONES INCREMENTALES PARA 2017

En millones de pesos, a valores de enero de 2015

GASTOS QUE SE PROPONEN MANTENER PARA 2017:	2.977
ANEP - Convenio salarial	1.317
Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC)	822
Ministerio del Interior	210
Proyectos PPP - Cárceles	146
Acuerdo con Intendencias - Fondo Municipios	100
ASSE - Convenio SMU presupuestación	100
ANII	100
INAU - SIRPA	64
INAU - Convenio salarial	67
Fiscalía General de la Nación	16
Instituto Pasteur	20
PEDECIBA	5
CUDIM	5
Organismos Sociales	5
GASTOS QUE SE PROPONEN POSTERGAR PARA 2018:	2.588
Administración Central	92
MEC	44
MVOTMA	48
Organismos Art. 220	1.799
ANEP	793
UdelaR	544
INAU (1)	69
ASSE	250
UTECE	100
INUMET	30
Fiscalía General de la Nación	12
Subsidios y Subvenciones	257
Plan Ceibal	150
Plan Ibirapitá	100
INEED	7
Diversos créditos	440
Infraestructura área metropolitana	285
ASSE - Hospital de Clínicas	55
ASSE - Unidades Docente Asistenciales	50
Dragado del Río Uruguay	50
DISMINUCIONES PREVISTAS EN LEY DE PRESUPUESTO:	-232
Vacantes MDN (2)	-50
Organismos Sociales	-1
Fiscalía General de la Nación - inversiones	-5
Compensación OSE por Intendencia Maldonado	-176
TOTAL	5.333

(1) El INAU redujo gastos de funcionamiento e inversión a efectos de poder instrumentar algunas de las acciones previstas en el Presupuesto Nacional.

7 (2) Corresponde a una estimación de reducción de crédito en el MDN, prevista en el artículo 149 de la Ley 19.355.

b. Rendición de Cuentas de 2015

En la presente Rendición de Cuentas no se proponen gastos adicionales, con excepción de los recursos que se destinarán para:

- Instrumentar el cambio del **régimen de trabajo de la Corte Electoral** comprometido en la Ley de Presupuesto. Si bien en el conjunto del período no representa un costo incremental, en el año 2017 tiene un costo asociado que asciende a unos 153 millones de pesos. El nuevo régimen de trabajo prevé una retribución por permanencia a la orden que permitirá reducir al mínimo los pagos originados por la zafralidad inherente a las tareas que desarrolla la Corte.
- Instrumentar el nuevo **Código del Proceso Penal** con un incremento permanente del orden de los 280 millones de pesos para remuneraciones y gastos de funcionamiento a partir de 2018, año en el que el código estará enteramente instrumentado. Para el año 2017 implica un aumento de 147 millones de pesos. Adicionalmente se requieren inversiones por 50 millones de pesos. La implementación del nuevo Código del Proceso Penal, supone una reformulación de las funciones del Poder Judicial y la Fiscalía General de la Nación, en el marco del nuevo sistema penal acusatorio, adversarial, oral y público.
- Fortalecer al Poder Judicial, para la instrumentación del nuevo **Código Aduanero**, con un costo total anual estimado de 32 millones de pesos de gastos corrientes y una partida de 6 millones de pesos destinada al financiamiento de inversiones a partir de 2018. En julio de 2017 regirá plenamente el Código Aduanero, derogándose la competencia jurisdiccional de la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) en materia de asuntos de menor cuantía. El incremento asociado al pago de remuneraciones se financiará con una baja equivalente de la DNA.

c. Reducción del Grupo 0 de la Administración Central

En esta Rendición de Cuentas, se propone una reducción del 5% del Grupo 0 de la Administración Central, excluyendo de esta medida a los

Ministerios del Interior y de Defensa Nacional. A efectos de alcanzar el abatimiento propuesto, se consideró el dispuesto previamente en la Ley de Presupuesto.

Grupo 0 de la Administración Central -
En millones de pesos de cada norma presupuestal

Administración Central	Crédito 2016	Abatimiento Presup.	Abatimiento RRCC
2 Presidencia	2.260	-100	-18
5 Economía y Finanzas	4.944	-474	-
6 Relaciones Exteriores	585	-40	-
7 Ganadería, Agricultura y Pesca	2.096	-	-105
8 Industria, Energía y Minería	672	-40	-
9 Turismo	181	-	-6
10 Transporte y Obras Públicas	1.387	-26	-45
11 Educación y Cultura	2.682	-	-134
12 Salud Pública	749	-40	-
13 Trabajo y Seguridad Social	869	-35	-9
14 MVOTMA	560	-6	-14
15 Desarrollo Social	637	-	-
Subtotal sin MI y MDN	17.622	-761	-331
3 Defensa	10.928	-	-
4 Interior	21.238	-	-
Total	49.788		

A efectos de la instrumentación de la medida, en algunos casos se configurará el abatimiento de créditos en otro tipo de gasto o se realizará el abatimiento de forma gradual durante los próximos dos años.

d. Mejora en la gestión de los recursos humanos de la Administración Central

En relación a la política de recursos humanos de la Administración Central, se propone limitar el ingreso de personal tendiendo a realizar dos ingresos cada tres retiros y limitar la realización de reestructuras que impliquen incrementos de costos, entre otros aspectos vinculados a la gestión de los recursos humanos.

Estas medidas apuntan a una reducción gradual de la plantilla de funcionarios, pero evitando las consecuencias no deseadas que generaría

una prohibición al ingreso, como el envejecimiento de la plantilla o la contratación de personal mediante otras vías.

Las medidas propuestas, sin considerar a los funcionarios del Ministerio del Interior ni a los funcionarios del Ministerio de Defensa Nacional, operarán sobre un total de 22.000 funcionarios aproximadamente.

Para la instrumentación de la propuesta, se entiende conveniente ampliar las atribuciones de la Comisión de Análisis Retributivo y Ocupacional integrada por ONSC, OPP y MEF, con el apoyo técnico de la CGN, a efectos de gestionar medidas que propendan a llevar a cabo estos objetivos, interviniendo preceptivamente en cada llamado, analizando el mérito y conveniencia de nuevas reestructuras y evaluando la aplicación de otras medidas que procuren un mayor ordenamiento en los gastos en materia de recursos humanos.

A su vez, se tenderá a aumentar las exigencias en los compromisos de gestión asociados a partidas salariales.

d. Otras medidas vinculadas al gasto de la Administración Central

- **Limitar los ajustes de gastos de funcionamiento**

Se propone que los gastos de funcionamiento establecidos en el Presupuesto para 2016 se mantengan en términos nominales, reduciendo al mínimo los ajustes por vía de refuerzos presupuestales.

Quedan fuera de este criterio general, las partidas asociadas a políticas específicas como las que llevan adelante el Ministerio del Interior y el Ministerio de Desarrollo Social. En estos casos se procurará ajustarlas en línea con la evolución de los precios.

En forma excepcional, se podrán atender algunas situaciones específicas, por factores exógenos o no previsibles, como los originados por compras imprescindibles que se realizan en moneda extranjera.

Además, para poder instrumentar nuevas iniciativas con costo presupuestal, éstas deberán estar enteramente financiadas mediante la reducción de otros gastos.

- **Adoptar medidas para mejorar la calidad del gasto**

Los Ministerios deberán elaborar planes para mejorar la calidad del gasto con el objetivo de identificar oportunidades de mejora, logrando así una mayor eficiencia de las asignaciones que ya disponen, reforzando así los esfuerzos que varios ministerios ya están realizando en este sentido.

Asimismo, OPP y MEF establecerán criterios generales para contribuir a la eficiencia del gasto, para reducir subsidios explícitos o implícitos y para definir planes de adecuación si correspondiera. En forma complementaria para apoyar estos esfuerzos, se continuará estimulando el desarrollo de sistemas de gestión por parte de los organismos.

- **Adecuar las normas de ordenamiento financiero**

Los esfuerzos arriba reseñados relativos a los egresos de la Administración Central deben complementarse con una serie de medidas administrativas que tiendan a mejorar la gestión presupuestal. Entre ellas se señalan el fortalecimiento de los mecanismos de control sobre las transferencias hacia organismos públicos fuera del presupuesto, la limitación de los cambios de fuente de financiamiento, y la modificación del tratamiento presupuestal de los arrendamientos que actualmente conlleva habilitación de crédito, entre otros.

ii. Organismos del 220 de la Constitución

Respecto de los organismos del artículo 220 de la Constitución, dado que cuentan con mayor grado de autonomía, no sólo en cuanto a la forma de presentar su proyecto presupuestal al Parlamento, sino también respecto a la propia gestión presupuestal, se ha entendido conveniente la inclusión de un artículo orientado a fortalecer el proceso de rendición de cuentas de estos organismos, debiendo presentar un informe al Parlamento de las medidas adoptadas a efectos de lograr una mejor calidad del gasto, así como el impacto presupuestal de cada una de ellas.

Cabe precisar que estos organismos representan en el orden del 27% del total del gasto del Gobierno Central, frente al 21% que representa la Administración Central y que su asignación presupuestal ha crecido, haciéndolo en un 133% en términos reales entre 2005 y 2015, casi

duplicando el ritmo de crecimiento de los gastos de la Administración Central.

iii. Empresas Públicas

Se entiende imprescindible continuar el proceso de recomposición del resultado de las Empresas Públicas iniciado en 2015 en la medida que constituye un factor clave para alcanzar las metas fiscales comprometidas en la Ley de Presupuesto.

a. Limitación de los ingresos de personal a las Empresas Públicas.

Se aplicará a las Empresas Públicas los mismos lineamientos que se proponen para la Administración Central en relación a la política de ingreso de funcionarios.

En ese sentido, se entiende conveniente incorporar en los Presupuestos 2017 de las Empresas Públicas medidas tendientes a limitar el ingreso de personal a través de la implementación del criterio de completar dos por cada tres vacantes generadas. Asimismo, se mantendrá el lineamiento que impide la realización de nuevas reestructuras que impliquen un aumento de las partidas presupuestales del Grupo 0. Del mismo modo, se establecerán metas más exigentes en los Compromisos de Gestión, de modo de promover aumentos de eficiencia y mejora de los resultados. En el mismo sentido, estas exigencias se incorporarán también en los sistemas de remuneración variable asociadas al desempeño de los trabajadores.

b. Reducción real de gastos gestionables.

Se entiende pertinente continuar obteniendo mejoras de eficiencia del gasto en la provisión de bienes y servicios prestados por las Empresas Públicas. En este sentido, adicionalmente a las reducciones de gastos de 5% y 3% real ya contenidas en los Presupuestos 2015 y 2016, se exigirá en 2017 una nueva reducción de los gastos gestionables de 3% respecto a los Presupuestos 2016.

c. Reducción de los costos de distribución de ANCAP

La sociedad uruguaya ha realizado un esfuerzo significativo para capitalizar ANCAP, lo que permite sentar las bases para alcanzar su viabilidad económica y financiera en el mediano plazo.

Sin embargo, tal esfuerzo podría naufragar si la empresa no logra rebajas sustantivas en sus costos, de modo de mejorar su eficiencia y evitar nuevas pérdidas patrimoniales.

En particular, el abatimiento de los márgenes y bonificaciones que obtienen los sellos distribuidores de combustible y las estaciones de servicio por el abastecimiento al consumidor final resulta clave para lograr ese objetivo, en el entendido de que constituyen una importante carga en la estructura de costos de la empresa. Los márgenes están establecidos por contratos que ANCAP celebra con los sellos distribuidores, en tanto las bonificaciones son negociadas por ANCAP con las estaciones de servicio a través de una paramétrica que incorpora el aumento de costos de las mismas (salarios, inflación, variación tipo de cambio, Unidad Reajutable de Alquileres, etc.). De este modo, la paramétrica incorpora mecánicamente -sin ningún incentivo tendiente a obtener mejoras de eficiencia- todos los costos “teóricos” de las estaciones de servicio. Este mecanismo constituye una estructura de incentivos proclive a trasladar a tarifas, además de las ineficiencias de cada segmento de la cadena de distribución, las búsquedas de renta.

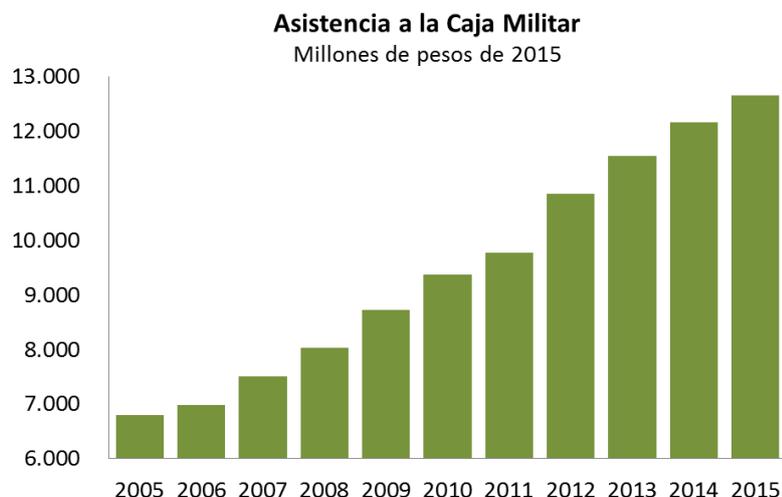
Por lo anterior, se entiende necesario trabajar en forma coordinada entre el Poder Ejecutivo y la empresa a efectos de modificar la forma de determinación de márgenes y bonificaciones, que permitan reducir los costos de distribución de ANCAP en al menos 10% en el ejercicio 2017.

iv. Seguridad Social

a. Elaboración y aprobación de Ley de Reforma de Caja Militar.

El aporte de Rentas Generales al Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas (SRPFFAA) creció 52% en términos reales entre el 2000 y el 2015. Así, en 2015 se volcó una transferencia por 400 millones

de dólares, cifra que se espera continúe creciendo en el futuro de no mediar una reforma que afecte significativamente las bases del sistema.



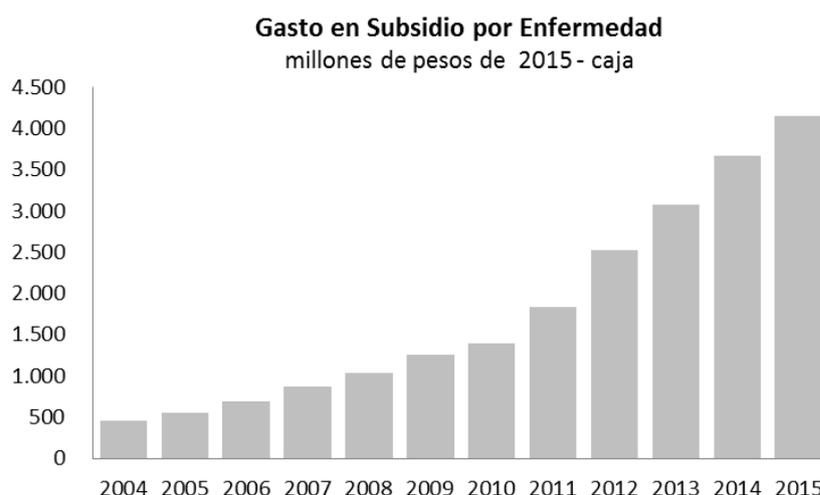
Por lo tanto, se entiende conveniente llevar a cabo una reforma estructural del SRPFFAA, que contribuya a revertir esta creciente carga sobre las cuentas fiscales y que tienda a equiparar los requisitos de acceso a las prestaciones al resto del sistema de seguridad social, sin desconocer las particularidades de la función militar.

No obstante, las reformas en ámbitos de la seguridad social generan impactos económicos recién en el mediano y largo plazo. Por eso, en proyecto de ley separado a enviarse al Parlamento en las próximas semanas el Poder Ejecutivo propondrá la creación de una prestación pecuniaria coactiva para asistir al Servicio de Retiro y Pensiones de las Fuerzas Armadas (SRPFFAA) a cargo de los retirados y pensionistas de dicho servicio, con el objetivo de reducir un 10% aproximadamente la transferencia que realiza Rentas Generales a la Caja. Dicha contribución, similar a la que actualmente pagan los jubilados y pensionistas de la Caja Bancaria, tendrá tasas progresivas y se regirá por el mismo mínimo no imponible vigente para el IASS.

b. Banco de Previsión Social.

Como se detalló en el apartado de análisis de gastos, gran parte de los incrementos de egresos de los últimos años correspondieron a ampliaciones de derechos y a modificaciones de índole administrativa.

En el caso puntualmente del subsidio por enfermedad, en 2010 se aprobaron cambios legales por los cuales se incrementó el tope de ingresos que el BPS cubre, mientras que paralelamente se simplificó el trámite administrativo que los beneficiarios deben realizar para recibir el subsidio. Ambas modificaciones generaron un crecimiento muy importante en el pago que el BPS realiza por este concepto (+20% real promedio anual entre 2010 y 2015).



No obstante, a pesar de que la simplificación del trámite implicó una mejora para los usuarios, se han constatado situaciones que ameritan un análisis más profundo del mecanismo de implementación del beneficio. Por ese motivo, se creará un grupo de trabajo conjunto entre OPP, BPS, MTSS y MEF a efectos de evaluar el impacto de las modificaciones administrativas y de proponer eventuales modificaciones que eviten el abuso del instrumento.

1.2. Medidas sobre los ingresos

Debido al deterioro del escenario macroeconómico previsto para lo que resta del periodo respecto al contenido en el Presupuesto, en esta Rendición de Cuentas se proponen una serie de medidas tributarias que buscan aumentar los ingresos del Gobierno con el objetivo de recomponer los equilibrios macroeconómicos necesarios para retomar la senda del crecimiento. Al amparo de ello, las modificaciones buscaron paralelamente profundizar el buen diseño del sistema tributario. Las propuestas se basaron en los siguientes lineamientos:

- Modificaciones alineadas con los objetivos perseguidos con la **reforma tributaria** implementada en 2007 de equidad, eficiencia y estímulos a la inversión.
- Aumento gradual de la imposición directa y reducción de la imposición indirecta. Así, las medidas contribuyen a la **redistribución de ingresos**.
- **Esfuerzo colectivo**, balanceando la distribución del esfuerzo entre los distintos actores económicos y sociales.
- **Mejorar la normativa tributaria** de forma de reducir las posibilidades de evasión y elusión.
- Priorizar los **equilibrios macroeconómicos**, buscando minimizar el impacto sobre el nivel de actividad y el empleo, especialmente teniendo en cuenta la fase del ciclo económico por el que atraviesa nuestra economía. Asimismo, se evitó proponer medidas que pudieran generar presiones adicionales sobre la inflación.

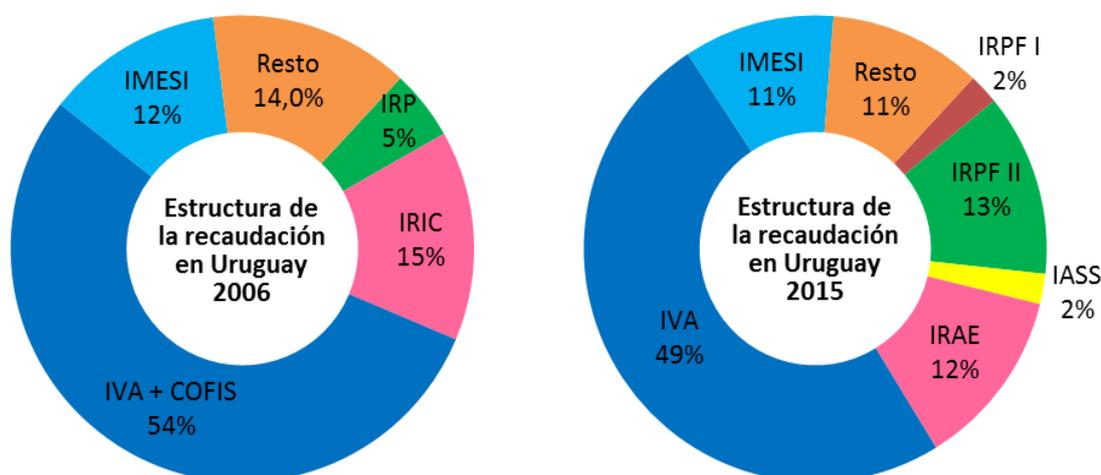
La elección de los instrumentos dependió además del punto de partida en lo que a estructura de la recaudación en Uruguay refiere.

En oportunidad de la reforma tributaria de 2007 se redujo un punto el IVA general (23% a 22%), cuatro puntos el IVA básico (14% a 10%), se eliminó COFIS (3%) y se sustituyeron el IRP por el IRPF y el IRIC por el IRAE, entre otras modificaciones. En 2014 volvió a bajarse de forma permanente el IVA básico (22% a 20%) para las compras con tarjeta de débito y medios de pago electrónicos¹⁶.

Como resultado de lo anterior y en línea con los compromisos programáticos del Frente Amplio, a partir de las sucesivas modificaciones introducidas en el sistema tributario el peso relativo de los impuestos

¹⁶ Inicialmente se bajó 4 puntos en el caso del débito y medios de pago electrónicos, y 2 puntos en el caso de las tarjetas de crédito.

indirectos como el IVA ha disminuido sensiblemente en los últimos años en tanto ha aumentado el de los directos como el IRPF.



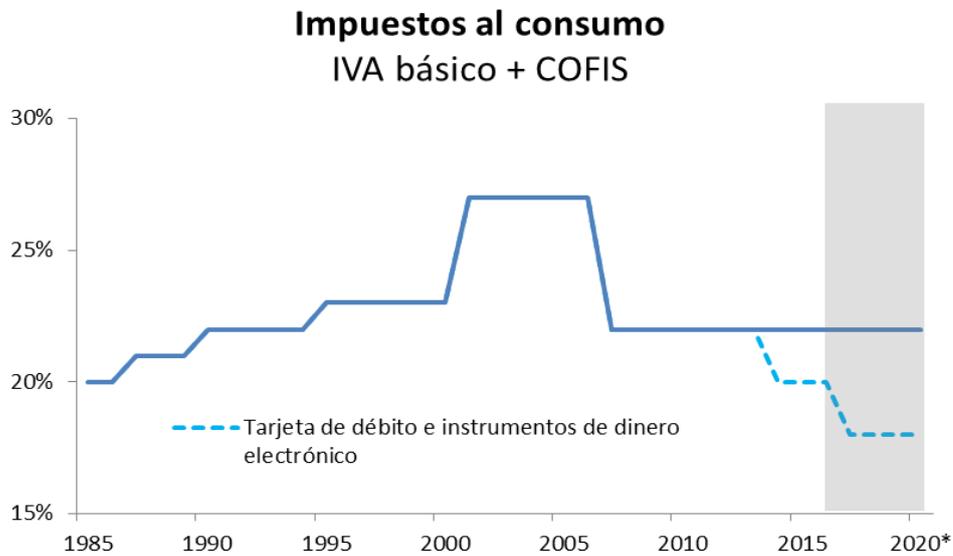
No obstante, la participación de los impuestos directos continúa siendo baja en la comparación internacional y como contracara, el peso de los indirectos es todavía elevado.

A raíz de esto y como forma de seguir mejorando la distribución del ingreso, adecuando el pago de impuestos a las distintas capacidades contributivas de los individuos, se propone reducir el IVA general e incrementar simultáneamente el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas y el Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social. Por otra parte, se proponen medidas orientadas a mejorar el diseño del Impuesto a la Renta de las Actividades Empresariales, las que además también aumentarían la recaudación.

- **Reducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA)**

En primer lugar, se propone reducir dos puntos el IVA para las compras con tarjetas de débito e instrumentos de dinero electrónico de hasta 4.000 unidades indexadas, llevándolo de forma permanente a 18%. Con esta

modificación, la tasa de IVA se ubicaría en el menor nivel en más de treinta años¹⁷.



Fuente: DGI, MEF.

Nota: No contempla rebajas transitorias adicionales establecidas en el art. 54 de la Ley 19.210/014 ni las rebajas especiales para Tarjetas Uruguay Social y Asignaciones Familiares (Ley 18.910)

Se propone instrumentar la rebaja a través de medios de pago electrónicos para asegurar que la rebaja llegue efectivamente a los consumidores, dado que en ocasión de la reforma tributaria de 2007 se constató que la reducción en el IVA y la eliminación del COFIS no fueron trasladadas en su totalidad a los consumidores.

Instrumentar la reducción a través de instrumentos de dinero electrónico se enmarca además en la política de estímulo a la inclusión financiera que se ha venido implementando desde el período de gobierno anterior. En ese marco, a partir del 1º de mayo de 2017 todos los trabajadores formales y

¹⁷ Si bien con la rebaja aplicada a partir de agosto de 2014 en tarjetas de débito y medios de pago electrónicos se alcanzó el 18% de IVA general, la rebaja de 4 puntos fue transitoria subiendo gradualmente luego hasta quedarse en 20% de forma permanente a partir de agosto de 2016.

pasivos deberán cobrar sus haberes en una cuenta bancaria o en un instrumento de dinero electrónico¹⁸.

- **Modificaciones en el IRPF categoría II y en el IASS**

En segundo lugar, se propone el aumento de las tasas del IRPF categoría II y el IASS según se establece en los siguientes cuadros:

Tramo de ingresos mensuales		Tasa IRPF II	
BPC	Pesos	Actual	Propuesta
Menos de 7	Menos de 23.380	0%	0%
7 a 10	23.380 a 33.400	10%	10%
10 a 15	33.400 a 50.100	15%	15%
15 a 30	50.100 a 100.200	20%	24%
30 a 50	100.200 a 167.000	20%	25%
50 a 75	167.000 a 250.500	22%	27%
75 a 115	250.500 a 384.100	25%	31%
Más de 115	Más de 384.100	30%	36%

Tramo de ingresos mensuales		Tasa IASS	
BPC	Pesos	Actual	Propuesta
Menos de 8	Menos de 26.720	0%	0%
8 a 15	26.720 a 50.100	10%	10%
15 a 50	50.100 a 167.000	20%	24%
Más de 50	Más de 167.000	25%	30%

Como se observa en los cuadros anteriores, en el caso del IRPF categoría II se propone mantener incambiadas las tasas marginales de las tres primeras franjas del impuesto, mientras que en el caso del IASS se propone dejar inalteradas a las primeras dos. De esta manera las modificaciones alcanzarían únicamente a aquellos activos y pasivos que perciben ingresos mensuales nominales superiores a 15 BPC (\$50.100 a valores de enero de 2016).

¹⁸ Ver capítulo de inclusión financiera en esta exposición de motivos.

Adicionalmente se propone dividir la franja del IRPF categoría II que actualmente va de 15 a 50 BPC con el objetivo de mejorar la equidad vertical, reconociendo las distintas capacidades contributivas de quienes se encuentran al interior de dicha franja. Las franjas que se proponen en sustitución de la anterior son una de 15 a 30 BPC, y otra de 30 a 50 BPC.

Respecto al incremento de las tasas marginales propuesto para aquellos con ingresos superiores a 15 BPC, este es creciente en el nivel de ingresos, lo que profundiza la lógica progresional del impuesto.

Además del cambio que supone modificar las tasas de aporte, también se propone modificar la manera en la que se liquidan las deducciones.

Actualmente se calcula el monto total de deducciones y se le aplican tasas progresionales para obtener el denominado “impuesto de menos”. Luego, al monto total que surge de aplicar las alícuotas sobre el ingreso nominal (“impuesto de más”) se le resta el “impuesto de menos” y se obtiene el impuesto a efectivamente a pagar. Como muchas de las deducciones son proporcionales al ingreso (Aportes jubilatorios, FONASA) el esquema actual permite que en la mayoría de los casos pueda deducir más quien gana más. En cambio, en la propuesta remitida por el PE las deducciones se aplicarían a una tasa fija, la cual dependería de los ingresos percibidos. De esta manera se propone que se aplique una tasa de deducciones del 10% para quienes tengan ingresos menores a 15 BPC, y otra de 8% para quienes tengan ingresos superiores a ese nivel. Esto contribuiría también a mejorar la equidad vertical del impuesto, ya que nuevamente llevaría a tributar marginalmente más a aquellos individuos de mayores ingresos.

En el capítulo VI se presenta un análisis detallado de los impactos esperados de esta medida en término de progresividad y de distribución del ingreso.

- **Modificaciones en el IRPF categoría I**

- a. Alineación de alícuotas**

El IRPF categoría I es el impuesto que grava las rentas personales sobre el capital, ya sea mobiliario o inmobiliario, y los incrementos patrimoniales.

Respecto a este impuesto, en primer lugar se propone una reestructuración de las alícuotas vigentes.

Al momento de creación del impuesto se establecieron distintas alícuotas para las rentas del capital con el objetivo de estimular el uso de ciertos instrumentos financieros. No obstante, no resulta claro que la estructura vigente haya tenido el efecto deseado, por lo que se entiende pertinente unificar las alícuotas, siguiendo los principios de racionalización y simplificación del impuesto que inspiraron la reforma de 2007. De esta manera se reducirían los tratamientos diferenciales entre activos con el objetivo de reducir distorsiones sobre las decisiones de ahorro e inversión.

Bajo esa premisa, se propone reducir a tres el número de alícuotas aplicables (0%, 7% y 12%), eliminando las alícuotas de 3 y 5%.

Concepto	Tasa Actual	Tasa Propuesta
Intereses correspondientes a depósitos en M/N y en UI, a más de un año en instituciones de intermediación financiera de plaza	3%	7%
Intereses de obligaciones y otros títulos de deuda, emitidos a más de 3 años (1)	3%	7%
Intereses por depósitos a un año o menos, en M/N sin cláusula de reajuste	5%	7%
Dividendos o utilidades pagados o acreditados por contribuyentes del IRAE	7%	7%
Dividendos o utilidades pagados o acreditados por contribuyentes del IRAE originados en los rendimientos comprendidos en el apartado ii) del literal C) del Art. 27 del Título 7. (3)	12%	12%
Rendimientos derivados de derechos de autor sobre obras literarias, artísticas o científicas (2)	7%	7%
Restantes rentas	12%	12%

(1) Emitidos mediante suscripción pública y con cotización bursátil

(2) Vigencia 01/09/08

(3) Vigencia 01/01/011

b. Tratamiento de resultados pendientes de distribuir

En segundo lugar, se establece una presunción de que los resultados contables acumulados, generados por contribuyentes del IRAE, que presenten una antigüedad mayor a tres ejercicios y que no hayan sido reinvertidos, se consideran distribuidos a efectos fiscales. Por tal motivo, los socios y accionistas de las empresas deberán tributar el 7% sobre dichas utilidades o dividendos fictos, en la proporción que les corresponda de acuerdo a su participación.

En oportunidad de la reforma tributaria del año 2007 se decidió bajar el impuesto a las rentas empresariales de 30% a 25% y gravar con un 7% adicional a las utilidades o dividendos a través del IRPF categoría I en el caso de que éstas fueran distribuidas.

El espíritu de la modificación fue incentivar la reinversión en las empresas como parte de un conjunto de medidas orientadas a incentivar la inversión productiva en la economía. Sin embargo, los datos muestran que la enorme mayoría de las empresas uruguayas no distribuyó utilidades de manera formal luego de la reforma, lo cual genera un importante perjuicio al fisco (de hecho, según datos de DGI, el 84,6% de las empresas no realizaron distribución de utilidades en los ejercicios 2008-2014). Por eso, se propone esta medida con el objetivo de mejorar la normativa reduciendo las posibilidades de elusión fiscal.

Por otra parte, respecto a lo que se considerará reinversión, se será flexible admitiendo toda compra de activo fijo o intangible, así como también la reinversión asociada a participaciones patrimoniales en otras entidades residentes realizada por las empresas siempre que se identifique al enajenante. El objetivo de esta consideración es no generar un cambio retroactivo en las reglas de juego que pueda perjudicar a las empresas.

Cabe mencionar que estas utilidades o dividendos fictos serán retenidos por la entidad de la cual es socio o accionista el contribuyente del IRPF y dicho impuesto será deducido, en caso de que corresponda, en ocasión de la distribución real de utilidades o dividendos

c. Retiros de dividendos realizados por titulares de empresas unipersonales

Los retiros que realizan los titulares de empresas unipersonales no se encuentran alcanzados por el IRPF categoría I. Por esta razón, se propone gravar las referidas rentas a la tasa del 7%, reputándolas como utilidades.

A efectos de darle un tratamiento simétrico con las utilidades de las sociedades personales, se exoneró las utilidades de las empresas unipersonales que no superan el límite que fija el Poder Ejecutivo, el cual asciende a 4.000.000 UI.

d. Distribución de utilidades exoneradas

Por último, se propone eliminar la exoneración del pago de IRPF categoría I sobre la distribución de dividendos que tienen actualmente las entidades prestadoras de servicios personales que optaron por IRAE. Esta medida alcanzaría a las sociedades de hecho, las sociedades colectivas y las sociedades civiles, entre otros. Luego de la exoneración estas sociedades pasarían a pagar el 7% de las utilidades distribuidas igual que el resto de las empresas.

- **Modificaciones en el IRNR**

En el Impuesto a las Rentas de los No Residentes (IRNR) se realizaron las mismas modificaciones que las señaladas en los puntos a) y b) del IRPF Categoría I.

- **Modificaciones en el IRAE**

- a. Eliminación de la deducción de sueldos fictos patronales.**

Actualmente los sueldos fictos patronales, que no son una erogación real de la empresa, son la base de determinación de los aportes a la seguridad social de los titulares de empresas unipersonales o de los socios. A pesar de ello, son un gasto deducible del IRAE, por lo que los dueños y socios no pagan impuesto a la renta por este concepto. Esto genera un incentivo a elevar los montos aportados a la seguridad social por concepto de sueldo ficto, dado que el gasto es íntegramente deducible y a cambio se paga un tributo (contribuciones a la seguridad social y tasa FONASA) que es menor a 25% y por el que recibe contraprestaciones (cobertura de salud y cuenta personal de jubilación).

A partir de lo anterior, se propone que sólo puedan deducir los sueldos fictos patronales aquellos contribuyentes que liquiden de acuerdo al régimen ficto establecido en el artículo 47 del Título 4 del Texto Ordenado 1996.

b. Pérdidas fiscales de ejercicios anteriores.

En la actualidad al momento de liquidar el IRAE, las empresas pueden deducir las pérdidas fiscales de ejercicios anteriores siempre que no hayan transcurrido más de 5 años desde el cierre del ejercicio en que se produjo la pérdida, siendo éstas actualizadas por la desvalorización monetaria calculada a través de la variación del IPC entre el mes del cierre del ejercicio en que se produjeron y el del que se liquida.

La modificación que se propone es limitar la deducción de las pérdidas fiscales al 50% (cincuenta por ciento) de la renta neta fiscal obtenida luego de realizar la totalidad de los restantes ajustes de la renta neta. De esta manera, siempre que las empresas tengan renta fiscal positiva deberán tributar IRAE por al menos el 50% de la misma.

c. Contabilidad suficiente.

El artículo 88 del Título 4 del Texto Ordenado 1996, establece la nómina de contribuyentes del IRAE que deben llevar contabilidad suficiente, entre los que se incluyen determinadas formas jurídicas o por su nivel de ingreso.

Asimismo, los contribuyentes que están obligados a llevar contabilidad suficiente no pueden optar por liquidar el IRAE de acuerdo al régimen ficto establecido en el inciso primero del artículo 47 del citado Título.

Por este motivo, se propone establecer la obligación de llevar contabilidad suficiente a los contribuyentes del IRAE que presten servicios personales fuera de la relación de dependencia a una entidad, también contribuyente, de la que sean socios o accionistas, siempre que la actividad de la entidad sea la de prestar servicios personales de igual naturaleza, debido a que se constataron maniobras elusivas.

2. Las metas fiscales 2016-2019.

Como se presentó en la sección anterior, el deterioro de las condiciones macroeconómicas obligó a definir una serie de medidas de consolidación fiscal, con el objetivo de alcanzar la meta de resultado global del Sector Público Consolidado de -2,5% del PIB en 2019.

La programación financiera del Sector Público Consolidado para el periodo 2016-2019 que se presenta a continuación recoge el escenario macro proyectado, así como la implementación de la totalidad de las medidas anunciadas por el Poder Ejecutivo. Es decir que contempla tanto el conjunto de medidas propuestas en el Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas 2015, como las asociadas a otras leyes (reforma de la caja militar) y a acuerdos entre distintos organismos del Sector Público.

Respecto a los ingresos específicamente, la programación se realizó teniendo en cuenta el escenario macroeconómico previsto para los próximos años y la ganancia neta de recaudación obtenida con las modificaciones tributarias propuestas de aumento de impuestos a la renta y reducción del impuesto al valor agregado.

En el caso de las Empresas Públicas, y en concordancia con los lineamientos del Poder Ejecutivo en la materia, se incorporaron en esta proyección las mejoras de eficiencia asociadas a la implementación de los Compromisos de Gestión entre las empresas y el Poder Ejecutivo; los planes de inversión acordados y las metas de resultado operativo contenidas en la Ley de Presupuesto. En línea con lo anterior y al igual que en la instancia presupuestal, se espera que la contribución de las Empresas Públicas al resultado global del sector público (medida como el resultado de las mismas antes del pago de impuestos y transferencias, corregido por factores extraordinarios y los sobrecostos o subcostos por el abastecimiento de energía eléctrica, netos de los aportes o usos del Fondo de Estabilización Energética) se incremente al menos 1% del PIB entre 2014 y 2019.

Respecto a los gastos, la programación contempla los comprometidos por normas vigentes y vínculos contractuales, además de las asignaciones incrementales aprobadas en 2015 para los años 2016 y 2017. En el caso de las partidas incrementales asignadas para 2017, se incluyeron todas las aprobadas en la Ley de Presupuesto excepto las que se propone postergar para 2018 en el Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas 2015. Asimismo se incorporan el resto de las medidas de contención de gasto que se detallaron.

El siguiente cuadro resume la programación financiera del sector público para el periodo 2016-2019.

PROGRAMACION FISCAL 2016-2019					
En % del PIB	2015	2016*	2017*	2018*	2019*
INGRESOS SECTOR P. NO FINANCIERO	28,9	28,7	29,4	29,6	29,7
<i>Gobierno Central</i>	19,6	19,9	20,6	20,7	20,6
DGI	16,6	16,9	17,6	17,6	17,5
Comercio Exterior	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0
Otros	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
<i>BPS</i>	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4
<i>Resultado Primario Corriente Empresas Públicas</i>	1,8	1,4	1,3	1,5	1,7
EGRESOS PRIMARIOS S. PUBLICO NO FIN	28,7	29,3	29,2	29,0	28,7
<i>Egresos Primarios Corrientes Gob Cent - BPS</i>	26,4	26,8	26,8	26,5	26,1
Remuneraciones	5,0	5,1	5,2	5,1	5,0
Gastos no personales	3,7	3,7	3,6	3,5	3,5
Pasividades	9,4	9,4	9,2	9,1	9,0
Transferencias (2)	8,3	8,7	8,9	8,8	8,8
<i>Inversiones (3)</i>	2,3	2,5	2,4	2,5	2,5
RESULTADO PRIMARIO INTENDENCIAS	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
RESULTADO PRIMARIO BSE	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
RESULTADO PRIMARIO S. P. NO FIN.	0,1	-0,8	-0,0	0,5	1,0
RESULTADO PRIMARIO BCU	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
RESULTADO PRIMARIO SECTOR PUBLICO	-0,0	-0,9	-0,1	0,4	0,9
<i>Intereses</i>	3,5	3,4	3,2	3,3	3,4
Gobierno Central	2,3	2,7	2,9	3,0	3,1
Empresas Públicas	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Intendencias	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
BCU	1,3	0,7	0,4	0,3	0,3
BSE	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
RESULTADO GLOBAL SECTOR PUBLICO	-3,6	-4,3	-3,3	-2,9	-2,5

En lo que respecta a los **ingresos del Sector Público no Financiero**, se proyecta un incremento de 1,0% del PIB entre 2016 y 2019.

El incremento responde principalmente a los cambios tributarios impulsados, que sumarían en términos netos 0,7% del PIB a los ingresos de la DGI a partir de 2017.

En el caso de las Empresas Públicas, la mejora en el resultado primario corriente de 0,3% del PIB en el periodo obedece a la reducción en términos reales de los gastos gestionables incluida en los lineamientos para la elaboración de los presupuestos 2017, la mejora de los resultados operativos incorporados en la Ley de Presupuesto Nacional y al abatimiento de los costos de distribución de combustibles proyectados para ANCAP en 2017. En lo que respecta al costo de abastecimiento de la

demanda de UTE, hasta abril de 2016 se considera el costo efectivamente observado y a partir de ese momento se incluye el costo de generación estructural considerando crónicas hidrológicas promedio y los contratos eólicos comprometidos. En todos los casos se asume que las tarifas se ajustan en función de la evolución de los costos de las empresas.

En los **egresos primarios del Sector Público no Financiero** se proyecta una reducción de 0,6% del PIB.

Las remuneraciones crecerían en 2016 y 2017 debido al impacto del presupuesto incremental asignado para las áreas prioritarias, mientras que comenzarían a moderarse al final del periodo.

La reducción de los gastos no personales corresponde a la implementación del lineamiento de no ajustar por inflación la totalidad de las partidas de gasto con el objetivo de reducir los gastos en términos reales, así como también a que no se agregarían nuevos gastos en futuras instancias presupuestales más allá de los ya comprometidos.

Las pasividades caerían en términos del PIB debido a la moderación esperada en el crecimiento del salario real y a una menor asistencia a la Caja Militar producto de la reforma que se implementará. En tanto, las transferencias del GC-BPS se espera aumenten en 2016 y 2017 debido a la incorporación del último colectivo de pasivos y sus cónyuges al Sistema Nacional Integrado de Salud, para luego comenzar a reducirse gradualmente en relación al PIB a partir de 2018.

En el caso de las inversiones, la proyección contempla los planes de inversión acordados al comienzo del período de gobierno con las Empresas Públicas y las asignaciones del Gobierno Central comprometidas en el Presupuesto. En este último caso se destacan los recursos para el MTOP en línea con las inversiones previstas en el área de vialidad, los asignados para el MVOTMA, y los previstos para el pago por disponibilidades de los proyectos de Participación Público-Privada (PPP).

Por último, los intereses de deuda proyectados son resultado de las obligaciones de endeudamiento ya contraídas así como del impacto que la presente programación tendrá sobre el endeudamiento futuro. Como resultado entre 2016 y 2019 los intereses se mantendrían estables en 3,4%

del PIB, aunque se incrementaría gradualmente la participación de los intereses del GC mientras que se reducirían los intereses pagados por el BCU.

3. La situación estructural de las cuentas públicas

A continuación se presenta la estimación del resultado fiscal estructural para el periodo 2015-2019 en línea con lo realizado en instancias presupuestales anteriores.

La metodología implica realizar básicamente dos tipos de ajuste. Por un lado se corrige el resultado observado por “efectos por única vez”; es decir se depuran los ingresos y los egresos del Sector Público de efectos extraordinarios o transitorios que podrían introducir distorsiones al realizar comparaciones entre distintos años. En una segunda etapa, se realizan ajustes a efectos de tomar en cuenta la evolución del ciclo económico. Para ello, se ajustan los ingresos del GC-BPS de acuerdo a la estimación de la brecha del producto. Adicionalmente y debido al mecanismo de determinación de las pasividades en Uruguay, se realiza un ajuste en los egresos por el impacto de la brecha del producto sobre el crecimiento de los salarios.

Con respecto al ajuste por ingresos y egresos de carácter extraordinario, por el lado del GC-BPS se corrigieron para 2015 los ingresos extraordinarios que el BPS recibió por concepto de desafiliaciones de AFAPs en el marco de la Ley 19.162, mientras que los gastos no sufrieron mayores alteraciones.

Por el lado de las Empresas Públicas, se realizaron correcciones asociadas al costo de abastecimiento de la demanda de energía eléctrica, el Fondo de Estabilización de Energía Eléctrica (FEE), la variación de los stocks de petróleo y derivados de ANCAP y los ingresos financieros extraordinarios obtenidos por la cancelación anticipada de la deuda con PDVSA.

En el caso de la primera corrección, se contempla la diferencia entre el costo de generación eléctrica observado y el estructural que es el que se tiene en cuenta a la hora de fijar las tarifas, lo que en 2015 se ubicó en 0,3% del PIB. En el caso de ANCAP, se corrigen los ingresos por la ganancia extraordinaria de PDVSA por 0,3% del PIB y se ajusta por la

variación de stocks de petróleo y derivados que se redujo 0,2% del PIB en 2015.

Por último, en el caso del BCU se realizó una corrección en el pago de intereses debido a las operaciones de manejo de pasivos que determinaron la amortización anticipada en 2015 de letras de regulación monetaria que vencían originalmente en 2016.

En relación a la corrección por ciclo económico, se estima que la brecha del producto se habría cerrado en 2015 luego de varios años de crecimiento por encima de la tendencia, por lo que no se hicieron correcciones cíclicas en dicho año.

Como resultado de las correcciones antes mencionadas en 2015 el resultado observado del Sector Público Consolidado se ubicó en -3,6% del PIB, mientras que el resultado global estructural ajustado por ciclo lo hizo en -4,3% del PIB.

RESULTADO GLOBAL ESTRUCTURAL (% del PIB)						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Resultado Global	-3,5	-3,6	-4,3	-3,3	-2,9	-2,5
Ingresos extraordinarios GC-BPS 1/	-0,4	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Egresos extraordinarios GC-BPS 2/	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Sobrecosto-Subcosto energético 3/	-0,5	-0,3	-0,2	0,0	0,0	0,0
Fondo de Estabilización Energética	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Variación de stock ANCAP	-0,1	-0,2	0,2	0,0	0,0	0,0
Cancelación deuda ANCAP	0,0	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Intereses Extraordinarios	0,0	-0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
Resultado Global Estructural	-3,9	-4,3	-4,5	-3,3	-2,9	-2,4
Ajuste ingresos por el ciclo PIB	-0,4	0,0	0,6	0,4	0,3	0,0
Ajuste pasividades por el ciclo PIB	0,1	0,0	-0,2	-0,1	-0,1	0,0
Resultado Global Estructural aj. por el ciclo	-4,1	-4,3	-4,1	-3,1	-2,7	-2,4

1/Devoluciones AFAPs.
2/Variación de deuda con proveedores.
3/ Costo de abastecimiento de la demanda por encima o por debajo del costo financiado con tarifas

Para 2016, la proyección del resultado estructural incluye la corrección por efectos extraordinarios observados en el primer cuatrimestre así como la brecha del PIB estimada. En lo que va del año el BPS recibió ingresos extraordinarios por casi 0,1% del PIB, UTE registró costos de generación eléctrica 0,2% del PIB menores a los contemplados en la tarifa y ANCAP recompuso stocks, lo que se proyecta continúe y llegue a 0,2% del PIB en

el año. Además se computan en 2016 los intereses del BCU correspondientes a la amortización anticipada, en línea con lo comentado anteriormente.

Como resultado de lo anterior, y sumado a una proyección de la brecha del PIB de -2%, se estima que para 2016 el resultado global estructural del Sector Público Global se ubique en 4,1% del PIB, mostrando una leve mejora respecto a 2015.

4. Proyección del endeudamiento del Sector Público Global

Al cierre de 2015 la deuda neta de activos (excluidos los activos de reserva del BCU cuya contrapartida son depósitos de encajes de las instituciones bancarias) se ubicó en 35,6% del PIB, casi un punto del PIB por encima de lo proyectado en la Ley de Presupuesto. Dicho aumento obedeció fundamentalmente a la trayectoria del producto medido en dólares, que resultó inferior al proyectado como consecuencia del menor crecimiento real y una mayor deflación en dólares.

Incorporando las cifras de deuda observadas al cierre de 2015, y teniendo en cuenta la revisión del escenario macroeconómico y las metas fiscales, se presenta a continuación la evolución esperada del endeudamiento público para el período 2016-2019. La evolución proyectada es consistente con el mantenimiento de la actual estructura de deuda por monedas (46% del total de la deuda nominada en moneda nacional) al cierre del ejercicio de proyección.

ENDEUDAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO GLOBAL
En % del PIB

	Var. prom TC	Var. prom IPC	Var. PIB	PIB en US\$	Resultado Global	Resultado Primario	Deuda Bruta	Activos excl. encajes	Deuda Neta excl. encajes
2015	23,5%	8,7%	1,0%	53.443	-3,6%	0,0%	58,7%	23,1%	35,6%
2016	12,7%	9,9%	0,5%	50.425	-4,3%	-0,9%	63,4%	22,9%	40,5%
2017	13,2%	8,4%	1,0%	50.245	-3,3%	-0,1%	65,6%	23,6%	42,0%
2018	5,9%	7,3%	2,0%	51.405	-2,9%	0,4%	67,1%	23,8%	43,3%
2019	6,7%	6,7%	3,0%	53.709	-2,5%	0,9%	66,7%	23,7%	43,0%

La deuda neta de activos (excluidos los activos de reserva del BCU cuya

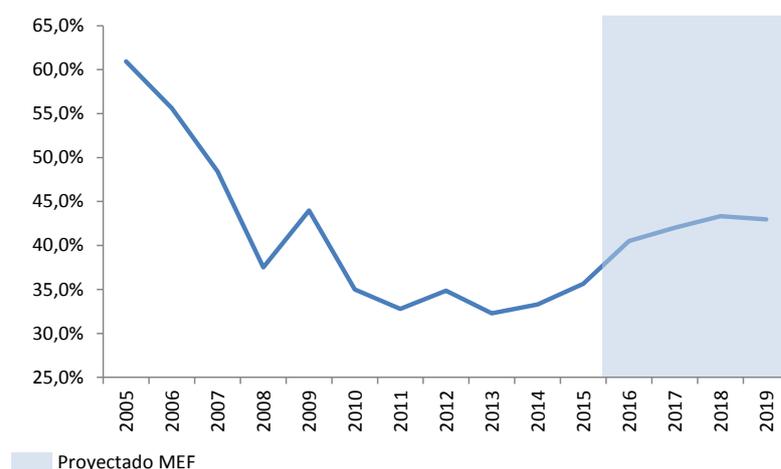
contrapartida son depósitos de encajes de las instituciones bancarias) presentará una senda creciente en 2016 y 2017, convergiendo a una trayectoria estable en los últimos años del escenario de proyección.

La evolución esperada del ratio deuda/PIB resultaría, en el último año de este período de gobierno, 5 puntos del PIB superior a la prevista en la Ley de Presupuesto, fundamentalmente como consecuencia del menor crecimiento real de la economía que se traduce en un menor PIB expresado en dólares.

De este modo, el peso de la deuda se estabilizaría hacia el fin del período de gobierno en un nivel relativamente bajo (43% del PIB), lo que pauta la sustentabilidad de las cuentas públicas en el mediano plazo.

Deuda Pública Neta (excluidos encajes)

En % del PIB



En esta Rendición de Cuentas se incluyen ajustes al tope de endeudamiento establecido en la Ley 17.947 y sus modificaciones posteriores. Los nuevos topes son consistentes con la variación de la deuda neta que resulta de la revisión de las metas fiscales. De este modo, el tope de endeudamiento se fija en 21.000 millones de UI para 2016, y se mantiene la senda descendente del mismo para los siguientes años, en línea con la reducción esperada del déficit fiscal, hasta alcanzar en 2019 el mismo límite fijado en la Ley de Presupuesto (13.500 millones de UI).

VI. INFORME DE DEUDA DEL GOBIERNO CENTRAL

La estrategia de financiamiento y administración de deuda del gobierno central

La estrategia de gestión de deuda pública está orientada a mantener y consolidar los avances realizados en materia de reducción de vulnerabilidades, dotando de sostenibilidad al proceso de crecimiento económico de largo plazo y generando flexibilidad a la hora de enfrentar posibles *shocks* externos ante un escenario internacional más adverso. En este marco, un objetivo primordial será mantener la calificación de *Investment Grade* de la deuda soberana de Uruguay.

El Programa Financiero para los próximos años contempla un nuevo contexto internacional signado por un endurecimiento de las condiciones de financiamiento externas, cambio en las preferencias de inversores locales e internacionales hacia monedas duras, y deterioro de la percepción de riesgo de países vecinos.

En este sentido, la gestión de la deuda del Gobierno tendrá como base una política conservadora de manejo de la liquidez, manteniendo un nivel prudente de caja que cubra al menos el servicio de deuda de los próximos doce meses. Asimismo, el Gobierno cuenta con líneas de crédito contingentes con organismos multilaterales de crédito que aumentan los márgenes de maniobra para enfrentar la volatilidad regional y global.

Por otro lado, se continuará trabajando sobre uno de los puntales de la estrategia de endeudamiento, que consiste en estabilizar la proporción de deuda denominada en moneda nacional. Para ello se buscará profundizar la política de endeudamiento en moneda nacional considerando el perfil de vencimientos y las actuales preferencias por monedas, plazos y liquidez de inversores locales e internacionales.

1. Lineamientos de la estrategia financiera

La política de endeudamiento público está centrada en consolidar la reducción de vulnerabilidades financieras alcanzadas en la última década,

adaptando las estrategias de financiamiento y manejo de deuda a los cambios globales y regionales. Entre los lineamientos se destacan:

1) Mantener los avances alcanzados en la reducción del riesgo de refinanciamiento mediante una política precautoria de manejo de deuda.

El Gobierno continuará trabajando para fortalecer su política de **pre financiamiento de mercado**, procurando tener en todo momento la liquidez necesaria para cubrir sus obligaciones de deuda de al menos los siguientes doce meses. Dicha política constituye un seguro contra la volatilidad en los mercados. Asimismo, dicha liquidez permite disponer de un margen adicional para cubrir eventuales eventos adversos que perjudiquen transitoriamente el resultado fiscal.

Adicionalmente, se buscará continuar reforzando las **líneas de crédito contingentes** ya disponibles con organismos multilaterales de crédito (FLAR, CAF, Banco Mundial y BID). Dichas líneas pueden ser desembolsadas en forma inmediata de ser necesario, incrementando la capacidad de absorción de la República ante perturbaciones externas.

Del mismo modo, se continuará trabajando en la reducción del riesgo de refinanciamiento a través de **operaciones de manejo de pasivos**, tanto en el mercado privado externo como en el mercado local. Las mismas permiten obtener un perfil de amortizaciones uniformemente distribuido, al tiempo que contribuyen a mantener alto el plazo promedio al vencimiento de la deuda.

2) Estabilizar y diversificar la exposición cambiaria de la deuda

El gobierno continuará trabajando para mantener el *mix* alcanzado respecto a la proporción de la deuda total denominada en moneda local, en un contexto más desafiante respecto a años anteriores, caracterizado por un cambio en la preferencia de los inversores hacia la moneda extranjera. Asimismo, se buscará impulsar la diversificación de monedas del sub-portafolio de deuda denominado en divisas de países avanzados (dólares, euros y yenes), de manera de mejorar el perfil de riesgos de la misma.

En este sentido, un perfil de vencimientos que se distribuye de manera uniforme minimiza los efectos de un *shock* de tipo de cambio en la parte correspondiente a la amortización de capital de la deuda denominada en moneda extranjera.

3) Mantener los avances en la disminución del riesgo de tasa de interés.

El gobierno continuará monitoreando y analizando los riesgos inherentes a cambios en las tasas de interés, tanto en la refinanciación de los instrumentos contraídos a tasa fija como en el impacto de la evolución de las tasas de interés sobre los pasivos contratados a tasa variable. En este sentido, la expectativa de un alza gradual en las tasas de interés por parte de la Reserva Federal de los Estados Unidos constituye el principal foco de atención.

4) Re-balancear el *mix* entre la deuda de mercado y con organismos multilaterales de crédito.

Se continuará optimizando el uso de los recursos provenientes de los organismos multilaterales de crédito, considerando que sus tasas de financiamiento se han vuelto relativamente más competitivas en un contexto de incremento global de tasas de interés. Asimismo, parte de estos créditos se asocian a proyectos de inversión específicos de relevancia para el país.

Se continuará trabajando en **mantener y reforzar las líneas de crédito contingentes**, no sólo para profundizar la política de pre-fondeo del Gobierno Central sino porque también constituyen un sello de calidad frente a los inversores.

Vale la pena mencionar que el gobierno también trabaja en estrecha coordinación con los organismos multilaterales en su estrategia dirigida a reducir vulnerabilidades ante riesgos de tasa de interés, liquidez y cambiarios.

5) Diversificar las fuentes de financiamiento así como la base inversora del Gobierno Central.

Es un objetivo de la política de financiamiento intensificar las acciones orientadas a captar nuevos inversores en los mercados locales y externos, que permita continuar mejorando los términos de acceso al financiamiento.

6) Promover el desarrollo de un mercado de bonos locales líquido y profundo, trabajando en coordinación con el Banco Central.

Se continuará trabajando para promover el buen funcionamiento de los mercados locales, fortaleciendo la liquidez y eficiencia en su operación, así como el proceso de formación de precios de los instrumentos del Gobierno en sus distintos plazos.

7) Contribuir en la promoción del mercado de capitales privado doméstico.

En este objetivo se trabajará tanto en forma directa, como a través del desarrollo del mercado local de deuda soberana mediante la constitución de bonos de referencia.

2. Operaciones financieras y desarrollos recientes

I. Mercado global

En febrero de 2015 el gobierno llevó a cabo una ampliación por 1.250 millones de dólares del Bono Global en dólares con vencimiento final en 2050 (que fue emitido en junio de 2014).

Asimismo, en octubre de 2015 emitió un Bono Global en dólares con vencimiento final en 2027 por 1.700 millones de dólares. Concomitantemente, ejecutó una Oferta de Recompra de bonos de menor vencimiento y mayor cupón, contribuyendo así a incrementar la madurez promedio de la deuda pública uruguaya.

Vale la pena destacar que a pesar del contexto de volatilidad global y regional, la demanda por ambas emisiones superó ampliamente la oferta con órdenes de diversos inversores de alta calidad.

En resumen, a pesar del deterioro de la situación regional, y de las pocas operaciones de emisión de soberanos latinoamericanos durante 2015, la República logró colocar deuda a tasas inferiores a otros gobiernos de la región con mejor calificación crediticia.

II. Mercado local

En julio de 2015 el gobierno llevó adelante una operación de manejo de pasivos en conjunto con el Banco Central que contribuyó a establecer bonos de referencia en el mercado local. En esta operación el gobierno emitió el equivalente a 960 millones de dólares en títulos denominados en moneda nacional (pesos uruguayos y unidades indexadas) de entre 3 a 10 años de plazo, recibiendo mayormente como integración títulos de corto plazo del Banco Central.

La operación ratificó la confianza de los inversores en la solidez crediticia del Uruguay alcanzando una demanda por casi 3,5 veces el monto licitado. Desde el punto de vista del gobierno la operación buscaba consolidar su política de pre financiamiento y obtener un volumen importante de fondeo en moneda nacional. Asimismo, contribuyó con el objetivo de desarrollar el mercado de títulos del Gobierno incrementado su liquidez y estableciendo nuevos puntos de referencia en la curva en pesos nominales. Desde el punto de vista del Sector Público Consolidado se extendió la madurez promedio de los títulos de deuda pública locales. De igual manera, la operación contribuyó a disminuir el déficit parafiscal mejorando el perfil de riesgo del Banco Central.

III. Reforzamiento de líneas contingentes

En julio de 2015 el gobierno amplió en 100 millones de dólares la línea de crédito contingente con la CAF, a 500 millones de dólares. La misma no representará ningún costo adicional para el gobierno. Asimismo, se firmó un nuevo préstamo de política con opción de desembolso diferido con el BID por 250 millones de dólares en abril de 2016.

IV. Cambios en la exposición por monedas de la deuda

En setiembre de 2015 el gobierno realizó conversiones de moneda con el BID por el equivalente a 40 millones de dólares. De esta manera,

préstamos denominados en dólares -con un plazo remanente cercano a los 10 años- y contratados a tasa variable, se convirtieron a moneda nacional pasando a servir una tasa de interés fija en pesos nominales.

Asimismo, en mayo de 2016 se realizaron operaciones de *swaps* financieros para convertir dos préstamos ya desembolsados con el Banco Mundial -originalmente denominados en dólares- a yenes japoneses. El monto de la operación fue por el equivalente a 500 millones de dólares, por un plazo de 15 años (mismo monto y plazo que los préstamos). Tras la misma la deuda cambió de una tasa variable (Libor en dólares) a una tasa fija en yenes de aproximadamente -0,40% anual (negativa en 40 puntos básicos), reduciendo la carga de intereses de la deuda del Gobierno Central y, por tanto, contribuyendo a mejorar la posición fiscal.

La operación persiguió tres objetivos. En primer lugar, lograr una mayor diversificación en la canasta de monedas extranjeras del portafolio de deuda, mejorando el perfil de riesgos de la misma. Segundo, continuar aumentando la proporción del endeudamiento a tasa fija, para atenuar el impacto de una eventual suba en las tasas de interés de Estados Unidos. Por último, reducir el costo esperado de endeudamiento del gobierno, dada la oportunidad que surge de la divergencia en las políticas monetarias de Estados Unidos y Japón.

V. Profundización de la coordinación con el Banco Central

En abril de 2016 **se aprobó la creación del Comité de Coordinación de Deuda Pública (CCDP)**, integrado por el Banco Central del Uruguay y el Ministerio de Economía y Finanzas. Con la institucionalización del CCDP se continúa avanzando en la articulación conjunta de políticas entre el Banco Central y el Ministerio de Economía y Finanzas. Entre las principales funciones del CCDP se encuentran:

- a) Intercambiar visiones y análisis sobre el contexto financiero local e internacional, y su efecto sobre los costos esperados y matriz de riesgos asociados a la administración y gestión de deuda del sector público.
- b) Establecer en forma coordinada la implementación de las estrategias de manejo de deuda de cada institución, de manera tal de propender al logro conjunto de los objetivos en materia de financiamiento del Gobierno y de la política monetaria.

c) Apoyar el desarrollo del mercado financiero doméstico para continuar mejorando su funcionamiento, en términos de liquidez, formación de precios y diseminación de información.

d) Asegurar el intercambio oportuno y detallado de información económica, estadística y de mercado entre ambas instituciones, que sea relevante para la consecución de los cometidos de dicho Comité.

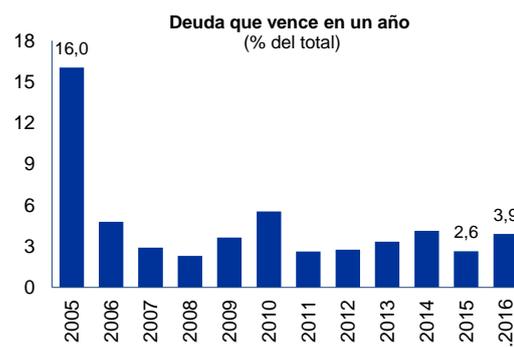
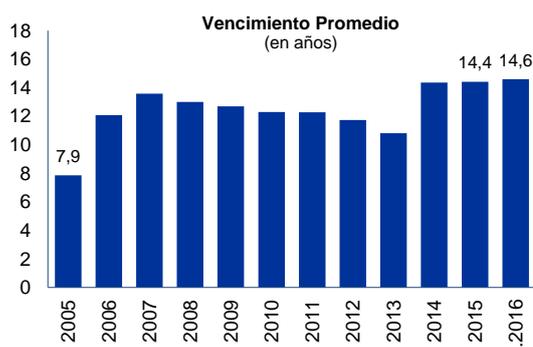
3. Principales resultados de la gestión de la deuda.

La estrategia de endeudamiento de los últimos 10 años se centró en consolidar la reducción de vulnerabilidades financieras.

Se logró una **importante reducción del riesgo de refinanciamiento**. Diez años atrás la madurez promedio de la deuda del Gobierno era de 7,4 años y el porcentaje de deuda que vencía en los siguientes tres años era de 33%. A fin de 2015 la madurez promedio era de 14,4 años (siendo uno de los países con mayor madurez promedio de la deuda) y el porcentaje de deuda que vence en los próximos 3 años se redujo a la mitad, al 15%.

El riesgo de una suba de la tasa de interés internacional también se ha mitigado significativamente ya que el 94% del total de la deuda se encuentra contraída a tasa fija.

Al mismo tiempo se avanzó **significativamente en el proceso de desdolarización** del portafolio de deuda del Gobierno Central, pasando de casi 90% 10 años atrás a 55% a fin de 2015. El significativo avance en la desdolarización permitió que cuando el dólar estadounidense comenzó su recuperación sobre fines de 2013, el ratio “Deuda/PIB” del Gobierno evolucionara a un ritmo sensiblemente menor que la depreciación del peso.



Fuente: Unidad de Gestión de Deuda

Mientras que el peso uruguayo se depreció aproximadamente un 23% frente al dólar durante 2015, el ratio de “Deuda/PIB” aumento apenas 5 puntos porcentuales en igual periodo. Notar además que el perfil de vencimientos por monedas presenta una proporción creciente de amortizaciones en moneda nacional en los próximos años, operando así una dolarización “inercial” de la deuda. En este sentido, en los próximos 18 meses los vencimientos en moneda nacional representan algo más del 55% del total, unos 830 millones de dólares.

Indicadores de Deuda del Gobierno Central

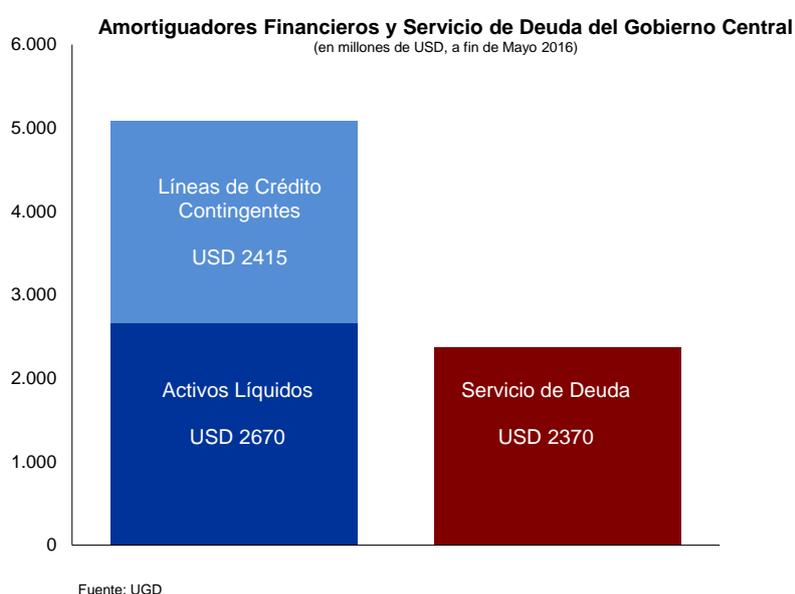
(en %, excepto donde se indique)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	1.2016(*)
Composición de la deuda por moneda												
Deuda in Moneda Nacional	12	15	26	28	31	34	50	55	54	52	45	44
Deuda en Moneda Extranjera	88	85	74	72	69	66	51	45	46	48	55	56
Riesgo de Refinanciamiento												
Vencimiento promedio (en años)	7,9	12,1	13,6	13,0	12,7	12,3	12,3	11,7	10,8	14,4	14,4	14,6
Deuda que vence en un año	16,0	4,8	2,9	2,3	3,6	5,5	2,6	2,8	3,3	4,1	2,6	3,9
Activos Líquidos/Amortizaciones un año hacia adelante	0,3	0,4	0,7	1,6	1,4	0,7	4,0	3,7	2,7	1,9	4,8	2,9
Riesgo de Tasa de Interés												
Deuda que refija tasa en un año	34	22	18	20	11	15	7	7	8	7	6	7
Tiempo promedio para refijar tasa (en años)	6,6	11,1	12,3	11,9	12,0	11,3	11,7	11,3	10,4	13,8	13,9	14,1
Duración (en años)	8,0	8,9	10,5	9,9	10,3	10,4	10,2	9,8	8,8	11,3	10,6	10,8
Deuda a Tasa Fija	78	82	83	81	91	88	94	95	95	94	94	94
Deuda Tasa Flotante	22	18	17	19	9	12	6	5	5	6	6	6
Tasa de interés promedio												
Dólares	7,8	7,0	7,1	7,0	6,5	6,5	6,5	6,1	5,6	5,3	5,1	5,2
Euros	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9	5,8	5,9	5,9	5,9	5,2
Yenes	2,5	2,5	2,3	2,3	2,3	2,3	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Unidades Indexadas	5,4	5,3	4,4	4,3	4,3	4,3	4,2	4,0	4,0	3,9	4,0	4,0
Unidades Reajustables										2,3	2,3	2,3
Pesos Uruguayos							10,6	9,7	9,4	9,6	12,8	13,3
Composición de la deuda por instrumento												
Préstamos	40	18	17	19	21	19	15	13	10	9	9	9
Bonos	60	82	83	81	79	81	85	87	90	91	91	91
Composición de la deuda por jurisdicción												
Mercado Local	22	23	21	16	16	18	25	30	29	29	26	25
Mercado Externo	78	77	79	84	84	82	75	70	71	71	74	75

(*) Información Preliminar

Los activos líquidos del Gobierno se situaron en aproximadamente en 2.670 millones de dólares a fin de mayo 2016, al tiempo que el servicio de deuda para los próximos doce meses asciende a aproximadamente 2.370 millones de dólares. Vale destacar que esta política de pre financiamiento actúa como un seguro ante la volatilidad de los mercados, y su costo está dado por la diferencia a la tasa promedio a la cual se endeuda el Gobierno y la tasa de retorno de los activos líquidos.

Sumado al respaldo de liquidez, las líneas de crédito contingentes con instituciones multilaterales se ubican actualmente en aproximadamente 2.415 millones de dólares.



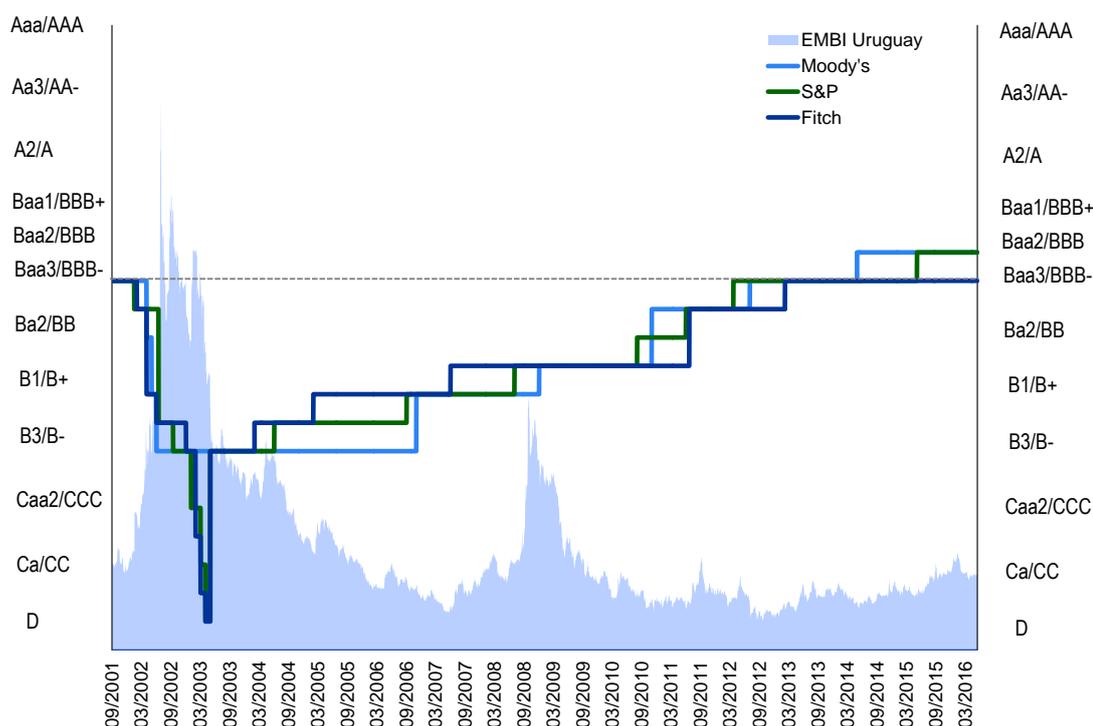
Evolución de la calificación crediticia

A pesar de la fuerte crisis económica que atraviesan varios países de la región y la desaceleración económica general en América Latina, que ha conllevado a que otros países registraran recientemente deterioros en su calificación o cambios en la perspectiva de su deuda, Uruguay conserva su nivel de calificación crediticia más alta de su historia. De acuerdo a las agencias los fundamentos de la calificación de Uruguay se encuentran sustentados en sus sólidas instituciones públicas, una gestión altamente eficaz de la deuda, y amplios amortiguadores externos.

En mayo de 2015 la calificadora *Moody's* ratificó la calificación soberana de Uruguay en “Baa2”, esto es, un escalón por encima del grado inversor manteniendo la perspectiva estable. En junio de 2015 la calificadora *Standard & Poor's* elevó la nota de la deuda uruguaya en moneda extranjera y de largo plazo a “BBB”, con perspectiva estable. De esta manera, es la primera vez desde que la deuda soberana uruguaya es objeto de calificación internacional, que dos agencias simultáneamente (*Moody's* y *Standard & Poor's*) ubican la calificación de Uruguay en el nivel inmediatamente superior al de grado inversor.

En agosto de 2015 la calificadora japonesa *Rating & Investment* cambió la perspectiva de la nota a positiva desde estable y mantuvo la calificación en “BBB-”. En marzo de 2016 *Fitch Ratings* ratificó la calificación de la República en “BBB-” manteniendo la perspectiva estable. Asimismo, la *DBRS* ratificó la calificación en “BBB (low)” con tendencia estable en mayo de 2016.

Evolución de la calificación crediticia del Uruguay



Fuente: Bloomberg

En junio 2016, *Standard & Poor's* ratificó la calificación en “BBB” pero revisó la perspectiva a negativa. La agencia señaló que un crecimiento de la economía más débil de lo esperado podría comprometer los planes del gobierno de reducir el déficit fiscal y frenar el aumento de la deuda pública. No obstante, la calificación podrían estabilizarse si, en línea con el escenario base de *Standard and Poor's*, la economía se fortalece gradualmente, dando respaldo al ingreso per cápita. Ello permitiría aumentar la base de ingresos del país, su flexibilidad fiscal y monetaria, y su capacidad para absorber niveles de deuda mayores.

4. Líneas de acción futura y plan de financiamiento 2016-2017

Las principales líneas estratégicas tienen como objetivo fundamental cubrir las necesidades financiamiento del Gobierno a bajos costos, manteniendo niveles prudentes de exposición al riesgo. La estrategia toma en cuenta los requerimientos de financiamiento y activos líquidos del Gobierno, así como las alternativas de fondeo existentes en los mercados de capitales privados y con organismos multilaterales. Vale destacar:

1. Continuar adecuando las estrategias de financiamiento al nuevo contexto global y regional considerando posibles escenarios extremos con el objetivo primordial de mantener la calificación de Investment Grade de la deuda soberana de Uruguay.

El grado inversor constituye un activo clave a la hora de mejorar el acceso al financiamiento del país a los mercados de capitales externos ya sea a tasas más bajas como a plazos más extensos, y constituye un elemento central en la gestación de márgenes de maniobra para absorber posibles *shocks* externos.

A fin de mantener la actual estructura y perfil de riesgos de la deuda (en cuanto a la exposición a *shocks* de tipo de cambio, tasas de interés y refinanciamiento), se propone:

- Continuar con las emisiones locales manteniendo un **ritmo de licitaciones en el mercado local predecible y continuo**, que

brinde previsibilidad a los participantes del mercado. El calendario de licitaciones para el periodo junio –noviembre 2016 comprende emisiones en unidades indexadas a mediano plazo, lo que contribuye a mantener los puntos de referencia en la curva, y al mismo tiempo busca contribuir con el objetivo de desdolarización de la deuda.

- Implementar nuevas operaciones de cobertura financiera para mitigar los riesgos fiscales y el impacto en la deuda pública de los *shocks* externos, mediante el uso de productos derivados y otros instrumentos financieros de mercado.
- Evaluar nuevos **instrumentos y mecanismos de mercado** que aumenten el apetito de los títulos locales por parte de extranjeros, diversificando y ampliando la base inversora no residente.
- Preservar y ampliar la base de inversionistas y monedas en los mercados externos, de manera de continuar mejorando los términos de financiamiento.
- Re-balancear el *mix* del portafolio entre la deuda del mercado de capitales privado y la vigente con organismos multilaterales de crédito. Continuar trabajando para fortalecer la red de líneas de crédito precautorias con instituciones multilaterales de crédito.

2. Promover el desarrollo de mercados de valores líquidos y profundos, con curvas de rendimiento que faciliten el acceso al financiamiento a una amplia gama de agentes económicos públicos y privados.

- Seguir promoviendo el buen funcionamiento de los mercados de bonos locales, fortaleciendo la liquidez y la eficiencia en su operación, así como el proceso de formación de precios de los instrumentos del gobierno en sus distintos plazos.

En cuanto a las fuentes de financiamiento se continuará dando prioridad al mercado de capitales, siendo la preferencia el endeudamiento en moneda nacional en tanto las condiciones de acceso al financiamiento así lo permitan. Se contempla un mayor uso de recursos provenientes de organismos multilaterales de crédito en 2016 y 2017, en particular en un

contexto de incremento en las tasas internacionales de interés en el mediano plazo.

Flujo de Fondos del Gobierno Central

Cifras en millones de dólares

	2015	2016(*)	2017(*)
USOS	3519	2431	2752
Intereses	1271	1347	1436
Amortizaciones	1640	611	1226
Préstamos	115	115	231
Títulos Públicos	1525	496	995
Anticipada por Manejo de Pasivos	605	0	0
Déficit Primario	265	423	41
Otros	344	49	49
FUENTES	3519	2431	2752
Desembolsos Organismos Multilaterales	136	350	500
Emisiones	4157	1750	2050
Otros	227	131	134
Uso de Reservas(**)	-1001	199	69

(*) Datos Preliminares

(**) Signo positivo indica reducción de reservas

Para el año 2016 el Gobierno Central enfrenta necesidades de financiamiento por 2.431 millones de dólares, de los cuales 1.347 millones corresponden al pago de intereses y 611 millones a pagos de amortización de capital. Asimismo, para el año 2017 enfrenta necesidades de financiamiento por 2.752 millones de dólares, de los cuales 1.436 millones corresponden al pago de intereses y 1.226 millones a pagos de amortización de capital. En los primeros cinco meses del año en curso el Gobierno lleva emitido el equivalente a 267 millones de dólares en el mercado doméstico. Asimismo, estima emitir en los próximos seis meses el equivalente a 240 millones de dólares mediante Notas del Tesoro.

5. Tope de deuda

En el año 2015 se cumplió con el tope de deuda establecido en el artículo 2° de la Ley N° 17.947, de 8 de enero de 2006, en la redacción dada por el artículo 734 de la Ley N° 19.355, de 19 de diciembre de 2015, que comprende al sector público consolidado. La deuda neta de referencia para

el control de tope de deuda aumentó en 17.717 millones de UI en el año 2015, según informó el BCU.

El Poder Ejecutivo hizo uso parcial de la facultad establecida en el artículo 5° de la Ley N° 17.947, de 8 de enero de 2006, en la redacción dada por el artículo 735 de la Ley N° 19.355, de 19 de diciembre de 2015, que lo habilita a superar en hasta un 50% el tope de los 16.000 millones de UI fijado para dicho año, en caso de ocurrencia de factores extraordinarios, como fue comunicado a la Asamblea General por nota de fecha de 29 de diciembre de 2015.

6. Gestión de otros riesgos macroeconómicos y del Sector Público

1. Cobertura precio del petróleo

En junio de 2016 el Ministerio de Economía y Finanzas implementó un programa de cobertura que busca proteger al país ante cambios abruptos en el precio internacional del crudo. Dicho programa fue concretado a través de una operación de derivados financieros con el Banco Mundial oficiando como intermediario. El mismo se enmarca dentro de una estrategia más amplia de manejo de riesgos que está llevando adelante el Gobierno y las Empresas Públicas para mitigar su exposición y reducir las vulnerabilidades a cambios en la cotización de las monedas, la tasa de interés y acceso a mercados de capitales.

La transacción, que cubre alrededor de la mitad de las importaciones anuales de petróleo de Uruguay, ayudará a atenuar el impacto de un eventual aumento significativo en el precio del petróleo sobre el resultado financiero del Sector Público, moderando su efecto sobre la economía en su conjunto durante los próximos 12 meses. Como resultado de esta operación, el Estado se asegura recibir una compensación si el precio promedio del barril supera un límite máximo durante el período comprendido entre junio de 2016 y junio de 2017, sin resignar los beneficios ante eventuales bajas en el precio.

2. Coordinación de estrategias financieras con Empresas Públicas

Con el fin de obtener una mejor coordinación de la gestión financiera para alinear la estrategia de gestión de pasivos financieros dentro de los organismos que componen el Sector Público, se fortaleció la participación de la Unidad de Gestión de Deuda Pública en la definición de la estrategia financiera de las Empresas Públicas, con un mayor involucramiento en las instancias de negociación, diseño, evaluación, aprobación y ejecución de los planes de endeudamiento.

En este sentido, se han obtenido mejoras en los términos de negociación con bancos, calificadoras, intermediarios y estudios de abogados. Asimismo, se trabaja en asesorar en las negociaciones de préstamos con organismos multilaterales de crédito a los distintos organismos públicos respecto a la estrategia de gestión de pasivos para mejorar su perfil de riesgos.

VII. MODIFICACIONES DEL IRPF-IASS Y SU IMPACTO REDISTRIBUTIVO

En este capítulo se realiza una caracterización del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y del Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS) y se justifica la propuesta de modificación de los mismos.

1. Principales características del impuesto a la renta personal

El Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, creado por la Ley 18.083, está vigente en Uruguay desde julio de 2007. El impuesto grava a las rentas obtenidas por las personas físicas pasivas del cobro del impuesto comprendiendo a las rentas del capital, los incrementos patrimoniales y las rentas del trabajo.

Se estructura como un impuesto dual gravando por un lado a las rentas del capital bajo la figura del IRPF Categoría I y, por otro lado, las rentas del trabajo bajo la figura del IRPF Categoría II.

En relación a la forma en que son gravadas las rentas, para el caso del IRPF Cat. I existen diferentes tasas proporcionales según el tipo de renta de capital, tomando valores entre 0% y 12%.

Para el IRPF Cat. II existen 7 tramos de renta, con un mínimo no imponible que tributa a tasa 0% y el resto a tasas que van desde el 10% para el tramo de ingresos más bajo al 30% para el más alto. Estas **tasas** son aplicadas al ingreso computable que corresponde al ingreso nominal para los trabajadores dependientes y al ingreso nominal menos el 30% para los trabajadores independientes. Las tasas del impuesto se dice que son progresionales, en la medida que cada una de las tasas es aplicada

solamente sobre la porción de renta correspondiente a cada tramo, y no sobre el total de ingresos de las personas¹⁹.

Para el caso del IRPF Cat. II existen **deducciones** las cuales se pueden calificar en: deducciones personales, proporcionales y las cuotas por préstamos hipotecarios para compras de vivienda. Las deducciones personales incluyen las deducciones por hijos a cargo (para las cuales se computan 13 BPC anuales por hijo), los aportes al Fondo de Solidaridad, el Adicional del Fondo de Solidaridad y los aportes a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPPU) o Caja Notarial. Las deducciones proporcionales incluyen los aportes jubilatorios, los aportes al FONASA y seguros de salud, y los aportes al FRL.

Al monto de las partidas que generan deducciones (monto deducible) se le aplica una escala de tramos y tasas para determinar el monto a deducir. Estas tasas son crecientes con el monto de deducciones y tienen una lógica de aplicación progresional. Es decir, cuanto mayor sea el monto de las partidas que generan deducciones, mayor será el monto efectivo a deducir. Las deducciones operan como un crédito fiscal ya que este monto es restado del monto del impuesto que se obtiene de aplicar las tasas a los ingresos.

Asimismo, existen **créditos** por alquileres de vivienda que funcionan como un crédito fiscal directo, es decir que no pasan por las escalas y tasas de deducciones, sino que el crédito surge directamente de aplicar el 6% del total de alquileres pagados en el ejercicio fiscal correspondiente.

Por esta razón, los contribuyentes efectivos del IRPF, aquellos que efectivamente pagan el impuesto, no son solo los que superan el umbral del mínimo no imponible, sino aquellos que sus deducciones y créditos no superan en monto el impuesto que surge de aplicar las tasas a los ingresos.

¹⁹ Los tramos y tasas de los declarantes en forma individual difieren de aquellos que declaran por núcleo familiar y dentro de estos existen diferencias según el ingreso del núcleo distinguiendo si estos ingresos son mayores o menores a 12 SMN anuales. Así, existen dos escalas para quienes declaran como NF y en los dos casos tienen un tramo exento, 6 o 7 tramos de renta según el caso y las tasas mínimas van desde 10% o 15% a 30% para los ingresos más altos.

El **Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS)** entró en vigencia en julio de 2008, para sustituir el gravamen del IRPF sobre las pasividades que las gravó desde su vigencia hasta ese momento. La sustitución por IASS se origina en la declaración de inconstitucionalidad emanada de la Suprema Corte de Justicia sobre la aplicación del IRPF a las rentas derivadas de las prestaciones de pasividades de la seguridad social.

El IASS es un impuesto similar al IRPF Categoría II, estructurándose también en tramos de renta con tasas de imposición progresionales. Cuenta con un mínimo no imponible y tres tramos de ingresos con tasas que van desde 10% a 25%.

A diferencia del IRPF no admite deducciones y solamente está vigente un crédito fiscal por los arrendamientos, al igual que el que aplican los contribuyentes de la Categoría II del IRPF.

Antes de comenzar la descripción de las principales características del impuesto a la renta es necesario hacer algunas aclaraciones.

- **Carácter anual del impuesto**

El impuesto es de carácter anual, por lo tanto su determinación se establece sumando todas las rentas computables percibidas en el año y todas las deducciones admitidas en igual periodo. Si bien a la mayoría de las personas se le retiene mensualmente una parte de su ingreso a cuenta del impuesto, es en el cierre anual cuando se puede determinar el impuesto finalmente pagado. Teniendo presente estos elementos, puede ocurrir que personas que en determinadas circunstancias resultan ser sujetas de retenciones, al final del año y conocida toda la información necesaria, se verifica un impuesto devengado nulo y, por consiguiente, generan un crédito por un valor idéntico a la suma de las retenciones efectuadas.

Las franjas de aporte y de deducciones del impuesto se definen en función del ingreso total anual, que incluye el ingreso mensual, aguinaldos, salario vacacional y cualquier otra partida que la persona haya recibido en el año.

A los efectos de simplificar la presente exposición, los valores anuales se mensualizan, es decir, se dividen entre doce. De esta forma, resulta más

fácil para las personas ubicares en cada tramo de aporte para poder entender como varia su situación particular.

- **Las personas informadas y los contribuyentes**

Se denomina persona informada a toda persona que ya sea a través de la información recibida por la declaración jurada, o por entidades retenedoras, se identifica que percibe rentas comprendidas en alguna de las categorías del impuesto a la renta y, por lo tanto, es potencial contribuyente del impuesto.

Contribuyentes son todas las personas cuyo impuesto devengado en el año es positivo.

- **Los deciles de ingresos**

A efectos de ubicar a las personas en relación a su ingreso, a lo largo del documento se usan los deciles de ingresos. Los deciles se construyen ordenan a las personas en función de su ingreso total anual, desde la que gana menos a la que gana más. Teniendo esta ordenación, se divide a la población en diez partes iguales, cada una con el mismo número de personas. Luego, para definir los puntos de corte de cada decil, se toma en cuenta el ingreso de la persona que gana más y la que gana menos en cada uno de las diez particiones.

- **La información utilizada**

La información utilizada proviene de los microdatos de informantes (no identificados) del impuesto proporcionada por la Dirección General Impositiva. La información corresponde al año cerrado 2014, última información disponible a la fecha.

El IRPF Cat. II, que grava a las rentas del trabajo, es el impuesto para el cual contribuyen más personas y por el cual se obtiene la mayor recaudación. De hecho, el 64% de los contribuyentes del IRPF y del IASS, tributan por IRPF Cat. II.

Del total de informantes del IRPF Cat. II, un 61% no es contribuyente porque sus ingresos están por debajo del MNI o porque, aun superándolo,

las deducciones admitidas resultan en un impuesto a pagar nulo. De hecho, existen aproximadamente 650.000 informantes de IRPF Cat. II que están por debajo del MNI. En relación al IASS, un 78% de los informantes no pagan el impuesto.

Principales características de los Impuestos a la renta personal				
TOTAL	IRPF			IASS
	Total	IRPF Cat. II	IRPF Cat. I	
Informantes				
Personas	2.127.446	1.295.616	133.248	698.582
%	100%	61%	6%	33%
Contribuyentes				
Personas	794.159	505.770	133.248	155.141
%	100%	64%	17%	20%
Impuesto				
Mill. \$ 2014	39.342	28.371	5.233	5.738
%	100%	72%	13%	15%
Como % del PIB	3,0%	2,1%	0,4%	0,4%
Nota: (1) Informante es toda persona que se identifica que percibe retnas comprendidas en la Categoría II del IRPF y, por lo tanto, es pontencial contribuyente del impuesto. (2) Contribuyente es aquella persona cuyo impuesto devengado en todo el ejercicio es positivo.				
Fuente: MEF, en base a microdatos DGI 2014				

En el cuadro que sigue se puede ver la cantidad de informantes y contribuyentes ubicados en franjas según su ingreso. Se puede ver que además de los 651.815 informantes que están por debajo del MNI, existen informantes comprendidos en la segunda franja de ingresos, que no son contribuyentes. De hecho el 64% de los informantes de esta franja, no pagan el impuesto. También se puede ver que los contribuyentes se concentran en la tercera y cuarta franja de ingresos. En particular, el 45% de los contribuyentes tienen ingresos comprendidos en la franja que va desde los \$50.100 a los \$167.000, lo que es razonable por la amplitud de esta franja. Es además de las personas comprendidas en esta franja que se obtiene el 58% de la recaudación total del IRPF Cat. II.

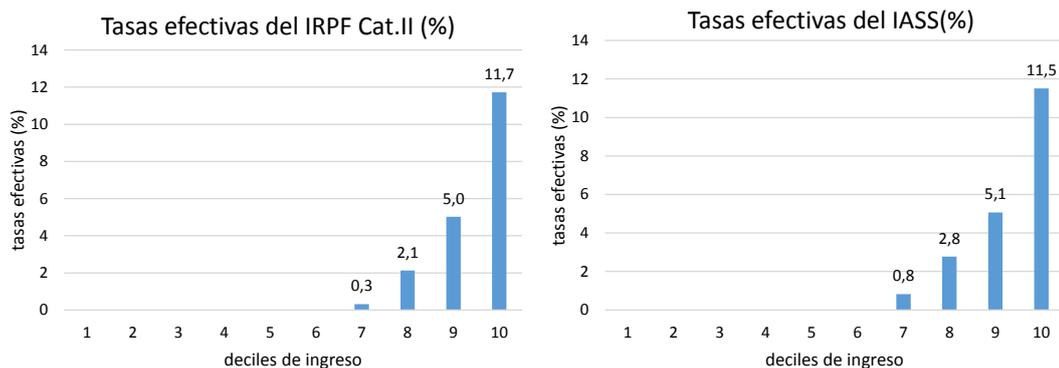
Contribuyentes del IRPF Cat. II por tramos de ingreso								
Tramos de ingreso mensuales en BPC	Tramos de ingreso mensuales en \$	Tasa marginal	Cantidad de informantes		Cantidad de contribuyentes		Recau.	Ingreso
0 A 7	Menos de 23.380	0%	651.815	50%	0	0%	0%	16%
7 a 10	23.380 a 33.400	10%	195.609	15%	70.523	14%	1%	12%
10 a 15	33.400 a 50.100	15%	200.131	15%	187.377	37%	8%	19%
15 a 50	50.100 a 167.000	20%	227.752	18%	227.561	45%	58%	41%
50 a 75	167.000 a 250.500	22%	12.886	1%	12.886	3%	13%	6%
75 a 115	250.500 a 384.100	25%	5.012	0%	5.012	1%	9%	3%
Más de 115	Más de 384.100	30%	2.411	0%	2.411	0%	11%	3%
TOTAL			1.295.616	100%	505.770	100%	100%	100%
Fuente: MEF, en base a microdatos DGI 2014								

En relación al IASS, un 78% de los informantes no es contribuyente del impuesto por no superar el MNI. El 64% de los pasivos están comprendidos en el tramo de renta que va desde los \$26.720 a \$ 50.100, mientras que el 76% de la recaudación se obtiene de los pasivos concentrados en el tramo de ingresos que va de \$50.100 a \$167.000.

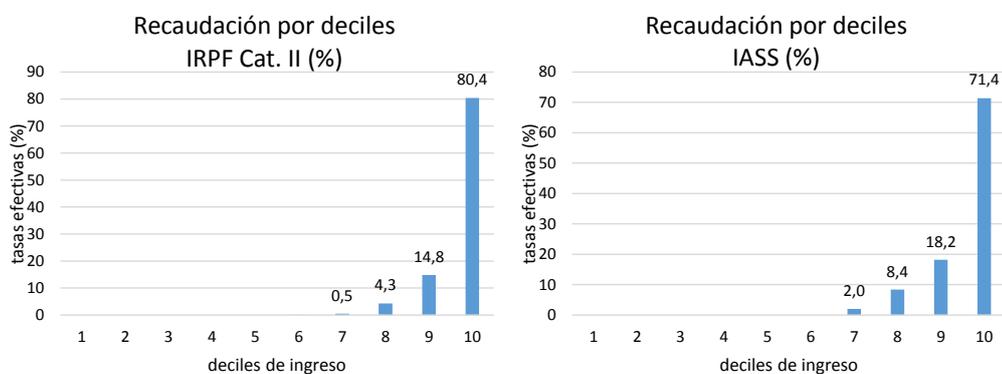
Contribuyentes del IASS por tramos de ingreso								
Tramos de ingreso mensuales en BPC	Tramos de ingreso mensuales en \$	Tasa marginal	Cantidad de informantes		Cantidad de contribuyentes		Recau.	Ingreso
0 a 8	Menos de 26.720	0%	543.174	78%	0	0%	0%	43%
8 a 15	26.720 a 50.100	10%	100.166	14%	99.899	64%	14%	25%
15 a 50	50.100 a 167.000	15%	53.662	8%	53.662	35%	76%	30%
Más de 50	Más de 167.000	20%	1.580	0%	1.580	1%	10%	2%
TOTAL			698.582	100%	155.141	100%	100%	100%
Fuente: MEF, en base a microdatos DGI								

A continuación se muestran las **tasas efectivas**²⁰ por deciles de ingreso de los contribuyentes del IRPF Cat. II y del IASS. El IRPF es un impuesto que grava principalmente a los últimos tres deciles de ingreso, siendo 11,7% la tasa más alta correspondiente al décimo decil. Lo mismo ocurre para el IASS alcanzando para el décimo decil una tasa efectiva de 11,5%.

²⁰ Monto efectivamente pagado de impuesto sobre el ingreso total nominal



El total del IRPF Cat. II recaudado se obtiene en un 80,4% del aporte que realizan las personas comprendidas en el décimo decil. Con el IASS ocurre algo parecido, concentrándose notoriamente la recaudación del impuesto en el décimo decil (71,4%).



Esta estructura de tasas efectivas, es el resultado de la combinación de los elementos que hacen al impuesto, en particular el mínimo no imponible y la escala de tasas.

El **mínimo no imponible** es elevado en relación a la estructura de ingresos del país, pero también resulta elevado en la comparación internacional. De una muestra de 34 países OCDE y de América Latina, un poco más de un tercio tiene un primer tramo de renta exenta al cual le aplican una tasa cero. El siguiente cuadro lista los países y sus tramos exentos en dólares y en relación a su PIB per cápita.

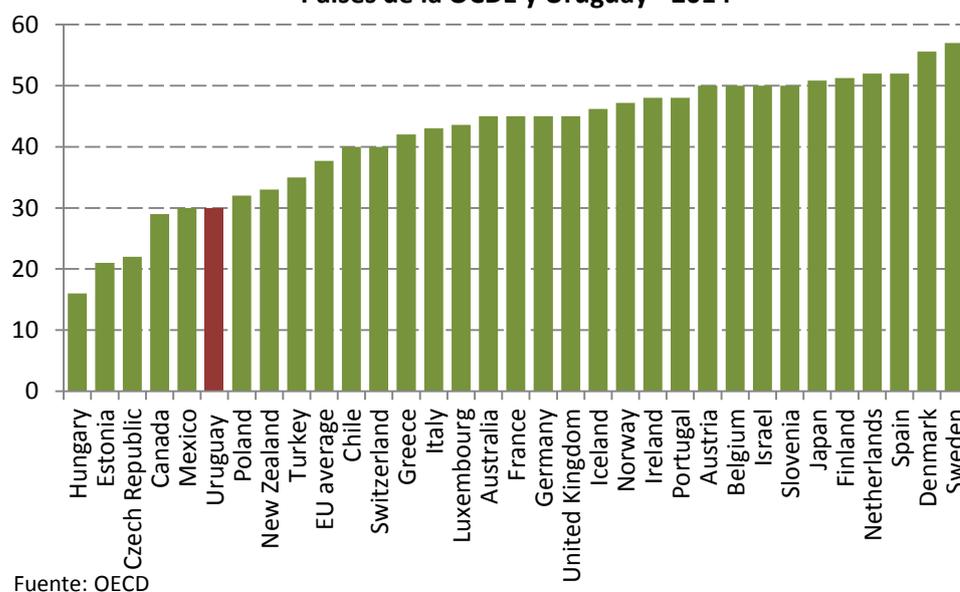
Países OCDE con primer tramo exento. Año 2013

País	1er umbral de renta en US\$	1er umbral de renta en términos en relación al PIB per cápita PPA
Suecia	63.433	1,4
Ecuador	10.800	1,0
Colombia	12.000	1,0
Perú	9.170	0,8
Uruguay	10.655	0,5
Finlandia	21.377	0,5
Australia	17.570	0,4
Austria	14.605	0,3
Suiza	15.643	0,3
Grecia	6.639	0,3
Alemania	10.795	0,2
Francia	7.917	0,2
Luxemburgo	14.957	0,2

Fuente: MEF, en base a OCDE

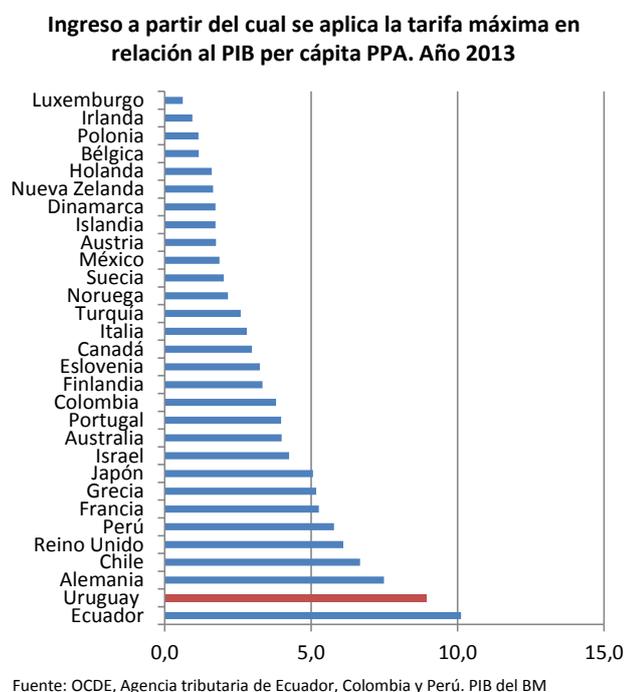
La **escala de tasas** del IRPF Cat. II resulta progresiva. Sin embargo, la tasa más alta resulta baja en la comparación internacional y se aplica a partir de un umbral alto. En el promedio de países OCDE la tasa marginal máxima de impuesto a la renta personal es de 41,6%, con un rango que va desde 16% en Hungría a 57% en Suecia. Uruguay se ubica bastante por debajo de este promedio con una tasa máxima de IRPF Categoría II de 30% y de IASS de 25%.

Tasas máximas del impuesto al ingreso personal
Países de la OCDE y Uruguay - 2014



Fuente: OECD

Respecto al valor del umbral al que aplica la tasa marginal máxima en relación con el PIB per cápita en PPA, mientras para el promedio de los países desarrollados el monto a partir del cual se comienza a aplicar la tarifa máxima es a partir de 3 o 4 veces el PIB per cápita, en Uruguay es a partir de 9 veces.



El IRPF y el IASS son impuestos que mejoran la distribución del ingreso, es decir, tienen un impacto redistributivo positivo, igualador de las rentas.

El impacto distributivo del impuesto se mide como la diferencia en la distribución del ingreso antes del pago de impuesto (Gini antes del impuesto) y después del pago del mismo (Gini después del impuesto). Se espera que un impuesto redistributivo mejore la distribución de los ingresos haciéndola más igualitaria. El impacto distributivo de un impuesto depende de tres factores: (a) El grado de progresividad (la focalización del impuesto), (b) la incidencia impositiva media (la carga del impuesto) y (c) el efecto reordenamiento (el cambio de posición de las personas en función de su ingreso por cambios impositivos).

El Impuesto a la renta considerado en su conjunto (IRPF + IASS) mejora la distribución del ingreso 2 puntos de Gini²¹. El IRPF Cat. II contribuye casi en su totalidad a la reducción de los dos puntos de Gini (79%), seguido por el IASS (12%) y el IRPF Cat. I (8%).²²

La descomposición del efecto redistributivo por elementos de la estructura impositiva permite apreciar que la mejora en la distribución del ingreso lograda por el impuesto se debe fundamentalmente a la existencia de un mínimo no imponible (62% del efecto redistributivo) y al efecto de las tasas y las escalas (56% del efecto redistributivo total).

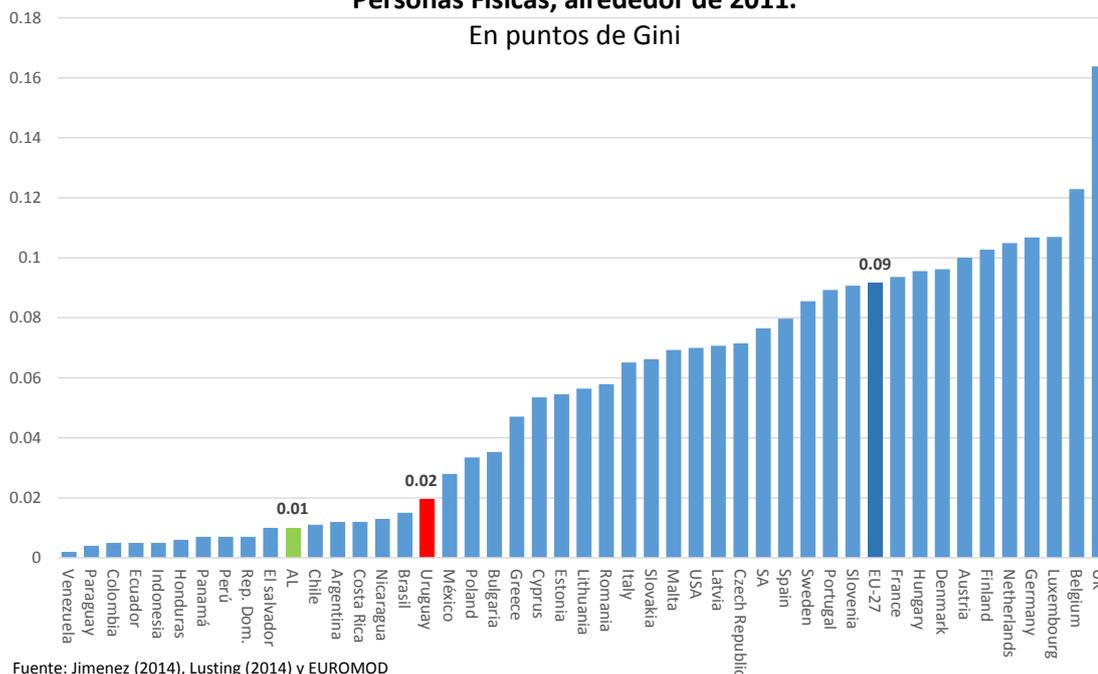
Este resultado ubica a Uruguay entre los países de la región que logran mejores resultados distributivos a través del impuesto a la renta de las personas físicas. Sin embargo, este resultado es bastante inferior al que se obtiene para el promedio de la Unión Europea (UE) o Estados Unidos (EE.UU.)²³.

²¹ Carnevale, M., y Novas, V. (2016). *Equidad vertical del sistema de imposición a las rentas de las personas físicas en Uruguay*. Montevideo: Centro de Estudios Fiscales. <http://www.cef.org.uy/investigacion/temas>.

²² El 1% restante corresponde a la aportación que hace el IRAE de servicios personales.

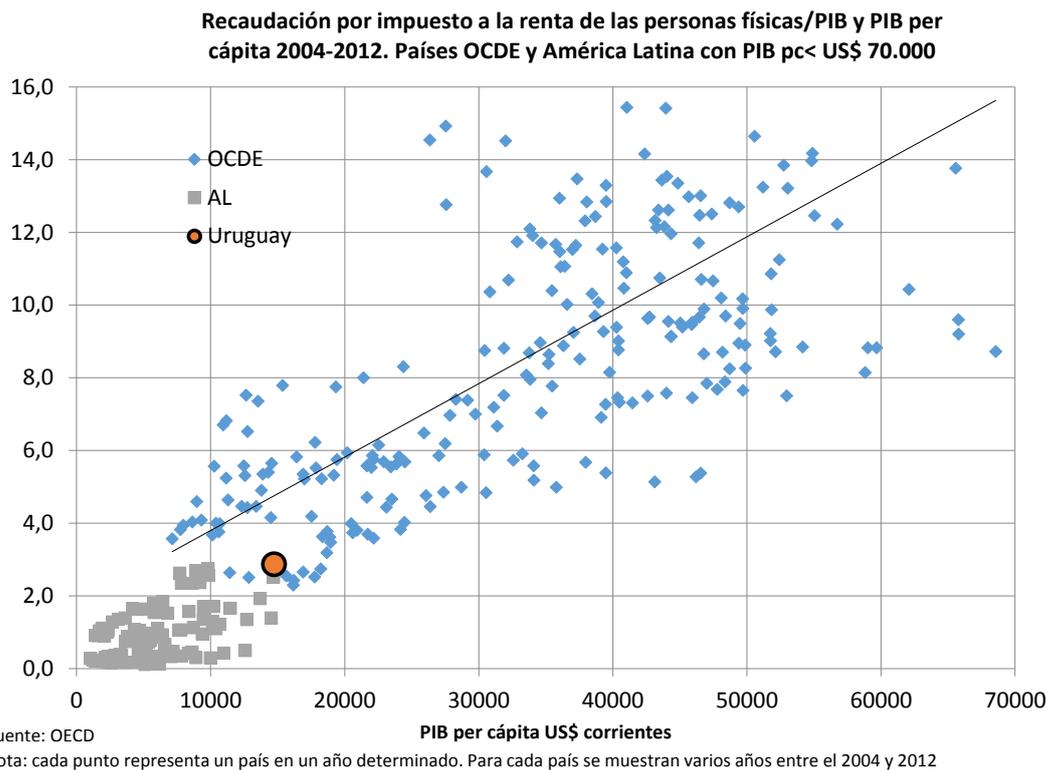
²³ Según Jiménez (2015), los países de América Latina reducen en promedio 0,01 puntos de Gini a través del IRPF. Por su parte, Lusting (2015) obtiene un efecto redistributivo de 0,028 puntos de Gini para el promedio de un grupo de 7 países de ingresos medios (Indonesia, Colombia, Perú, México, Brasil, Chile y Sudáfrica) mientras que la UE y EU lo hacen 0,092 y 0,07 puntos de Gini respectivamente.

Impacto distributivo del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, alrededor de 2011.



El impacto distributivo del impuesto es la combinación de una reducida incidencia impositiva media (la recaudación del impuesto en relación al ingreso es baja) y de una alta progresividad. Así, la tasa media efectiva del impuesto global (IRPF + IASS) medida como el total recaudado sobre el total de los ingresos es 5,8%. Esto se explica en parte por el alto porcentaje de población informante que no es contribuyente. Por su parte, la progresividad del impuesto (medida a través del índice de Kakwani) toma un valor de 0,3265, cifra que puede considerarse bastante elevada para los estándares internacionales en estos impuestos.

Como se observa en el siguiente gráfico, la recaudación del IRPF y el IASS es baja en relación a los países de la OCDE aunque se encuentra por encima del promedio en la región.



2. Las modificaciones propuestas

En este capítulo se describe la propuesta del Poder Ejecutivo en relación a la modificación del IRPF Cat. II y el IASS.

2.1. Las modificaciones del IRPF categoría II

La propuesta de modificación del IRPF Cat. II, que afecta a las rentas del trabajo dependiente e independiente, incluyen modificaciones en dos grandes aspectos: (a) modificaciones tanto de las tasas de aporte como de los tramos de aporte y (b) modificaciones en la forma en que se realizan las deducciones y las tasas de las mismas.

a) Modificaciones de tasas y tramos de aporte

Las tasas de aporte se incrementan para los últimos cuatro tramos y permanecen incambiadas para los tres primeros, haciendo que las personas

con ingresos mensualizados menores a \$50.100, no vean modificado su aporte por esta modificación.

Además, se parte la franja que actualmente va de \$50.100 a \$167.000 mensualizados en dos franjas que van desde \$50.100 a \$100.200 y de \$100.200 a \$167.000. De esta forma se puede diferenciar el aporte de personas que son muy distintas en función de su ingreso. Claramente la situación de una persona con ingresos mensualizados de \$.50.100 no es la misma que la de una con ingresos de \$167.000.

Aportes IRPF Categoría II Declaración individual				
Tramos de renta mensuales 		Tasas Actual	Tasas Propuesta	Diferencia de tasas
En BPC	En \$	%	%	p.p.
0 a 7	Menos de 23.380	0	0	0
7 a 10	23.380 a 33.400	10	10	0
10 a 15	33.400 a 50.100	15	15	0
15 a 30	50.100 a 100.200	20	24	4
30 A 50	100.200 A 167.000	20	25	5
50 a 75	167.000 a 250.500	22	27	5
75 a 115	250.500 a 384.100	25	31	6
Más de 115	Más de 384.100	30	36	6
BPC \$3.340				

La modificación implica que la tasa de aporte de la franja que actualmente va de \$50.100 a \$167.000, aumente 4 puntos porcentuales para aquellos ingresos entre \$50.100 y \$100.200 y 5 puntos porcentuales para los ingresos entre \$100.200 y \$167.000. Las tasas de las últimas tres franjas aumentan 5, 6 y 6 puntos porcentuales respectivamente.

Es importante tener en cuenta que los aumentos en las tasas aplican, como es la lógica del impuesto, al tramo de renta comprendido en cada franja. Así, una persona con ingresos mensualizados de 60.000 pagará \$396 adicionales por esta modificación, que surge de aplicarle a su porción de renta que está entre 60.000 y 50.100, una tasa adicional de 4%.

Para las personas que optan por tributar por Núcleo Familiar, se realizan modificaciones análogas a las de opción individual.

b) Modificaciones de las deducciones

En el actual diseño del impuesto, las tasas de las deducciones aplicables al monto deducible son crecientes con este monto. Es decir, cuanto mayor es el monto deducible, mayor es el monto efectivo a deducir. Así, en el primer tramo de deducciones que va desde \$0 a \$10.020 mensuales de monto deducible, se deduce a un 10%, el segundo tramo a un 15% hasta llegar a un 30% tal cual muestra el siguiente cuadro.

La propuesta consiste en modificar la lógica de deducciones pasando a tener dos tasas de deducciones que discriminen según el ingreso de las personas. Así, se propone una tasa de deducción del 10% para aquellos con ingresos mensuales menores o iguales a \$50.100 y una tasa de 8% para aquellas personas con ingresos superiores a este.

Este porcentaje se aplicará al total del monto deducible que cada persona tenga. En este sentido, una persona que gane menos de \$50.100 mensuales podrá aplicar una tasa del 10% al total de su monto deducible, independientemente del monto de este²⁴.

Deducciones IRPF Cat. II				
Actual			Propuesta	
Tramos de deducciones mensuales		Tasas Actual		
En BPC	En \$	%		
0 a 3	Menos de 10.020	10%	Para ingresos iguales o menores a \$50.100 mens.	10%
3 a 8	10.020 a 26.720	15%		
8 a 43	26.720 a 143.620	20%		
43 a 68	143.620 a 227.120	22%	Para ingresos mayores a \$50.100 mens.	8%
68 a 108	227.120 a 360.720	25%		
Más de 108	Más de 360.720	30%		

Las deducciones proporcionales que corresponden a los aportes jubilatorios, aportes al FONASA y FRL, representan el 80% del total

²⁴ Esta misma lógica, así como los umbrales, aplican también para la opción de núcleo familiar.

deducible. Es decir, existe una clara preponderancia de estas deducciones, que al ser proporcionales al ingreso, aumentan en función de éste. De esta forma, actualmente las personas con mayores ingresos aplican una tasa superior a su monto deducible, lo que claramente va en contra de una lógica progresiva. Por eso, como se verá más adelante, esta modificación a las deducciones hace que el impuesto sea más progresivo, pues se elimina el beneficio de una tasa de deducción mayor para las personas de mayores ingresos.

2.2.Las modificaciones del IASS

En el IASS se modifican las tasas de aporte a partir de la tercera franja buscando acompasar los cambios propuestos para el IRPF Cat. II. Para las dos primeras franjas, no se incrementará la tasa de aporte por lo que los pasivos con ingresos mensualizados menores a \$50.100 no aumentarán su aporte al IASS.

Aportes IASS				
Tramos de renta mensuales		Tasas Actual	Tasas Propuesta	Diferencia de tasas
En BPC	En \$	%	%	%
0 a 8	Menos de 26.720	0	0	0
8 a 15	26.720 a 50.100	10	10	0
15 a 50	50.100 a 167.000	20	24	4
Más de 50	Más de 167.000	25	30	5

3. Efectos esperados

Las modificaciones propuestas al tiempo que aumentan la recaudación contribuyen a mejorar la distribución el ingreso. Esto es así pues las modificaciones propuestas prestan especial atención a la estructura progresiva del impuesto y en particular, buscan que el incremento recaiga sobre las personas de mayores ingresos. Así, el 90% de la recaudación adicional proviene de las personas que pertenecen al 10% más rico de la población.

3.1. Contribuyentes

Las modificaciones propuestas implican un aporte adicional de IRPF e IASS de las personas con mayores ingresos.

Existe una gran cantidad de personas que no pagan IRPF Cat. II ni IASS y que van a seguir sin hacerlo. De hecho, como se mencionó más arriba, el 60% de los informantes de IRPF Cat. II no pagan ni pagarán IRPF, y un 78% de los informantes de IASS no pagan ni pagarán IASS.

Pero el esfuerzo adicional en términos de aporte tampoco provendrá de todos los contribuyentes, sino solamente de aquellos con mayores ingresos. Del total de contribuyentes actuales de IRPF Cat. II, un 40% no pagará más, lo que equivale aproximadamente a 210.000 contribuyentes. Estas personas son aquellas con ingresos mensualizados mayores al mínimo no imponible de \$23.380 y menores a \$50.100.

En relación al IASS, un 80% de los informantes del impuesto no paga. Dentro de los que pagan, los pasivos con ingresos menores a \$50.100, que equivalen 64% de los contribuyentes, no pagarán más.

A su vez, el aporte adicional de aquellos que pagarán más, será mayor conforme sea mayor el ingreso de los contribuyentes.

De esta forma, solo el 23% de los trabajadores formales pagarán más IRPF Cat. II y este porcentaje se reduce a 17% si se considera, además, a los trabajadores informales. En el caso de los pasivos solo pagarán más el 7,4% de estos.

3.2. Recaudación

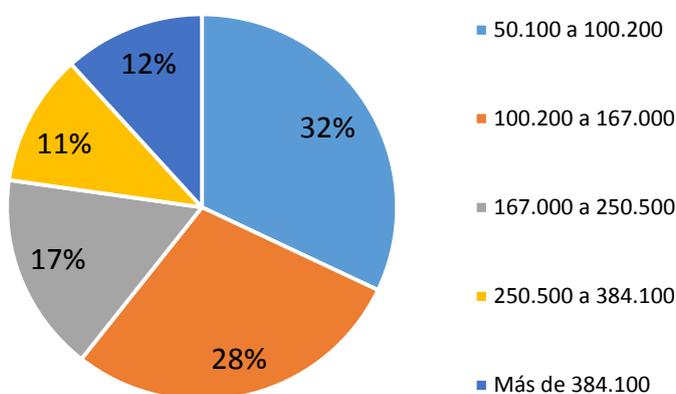
Se estima que con las modificaciones propuestas la recaudación del IRPF Cat. II y del IASS se incremente en 25%, lo que equivale a una recaudación adicional de 0,6% del PIB en 2016. Para el caso del IRPF Cat. II, el incremento es de 27% y de 12% para el IASS.

Del incremento global de 25%, 15% corresponde a la modificación en las tasas progresionales del IRPF Cat. II, 2% a la modificación en las tasas progresionales del IASS y un 7% al cambio en las deducciones.

Este esfuerzo que realizará la población en términos de aumento de impuesto recaerá sobre las personas con mayores ingresos. De hecho el 90,4% de la recaudación adicional se obtiene de las personas pertenecientes al 10% de la población con mayores ingresos.

Si se considera el aumento de la recaudación en función de los tramos de ingreso de las franjas del IRPF Cat. II, un 60% corresponde a las personas que ganan entre \$50.100 y \$167.000 mensualizados pues ahí se encuentra la mayor cantidad de contribuyentes (45% de los contribuyentes). El restante 40% de recaudación adicional se obtiene de los que ganan más de \$167.000 mensualizados (4% de los contribuyentes).

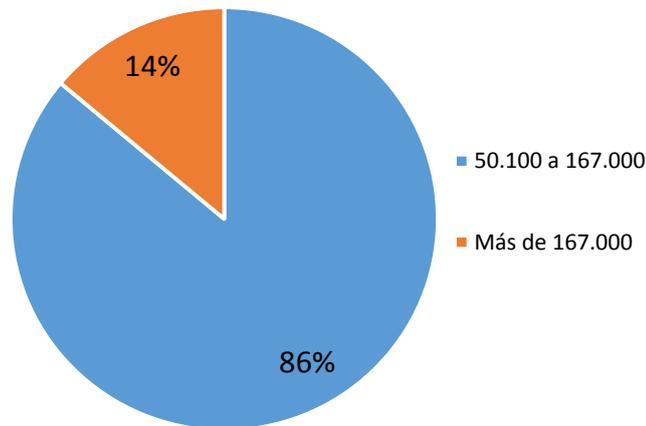
Recaudación adicional del IRPF Cat. II por tramos de ingresos



Nota: se incluyen solo los contribuyentes por declaración individual
Fuente: MEF en base a DGI

En relación al IASS, el 86% de la recaudación adicional proviene de los contribuyentes situados en la franja de ingresos que va de los \$50.100 a \$167.000 pesos mensualizados y es ahí donde se concentra el 35% de los contribuyentes. El resto de la recaudación proviene del 1% de los contribuyentes que perciben ingresos de más de 167.000 pesos mensualizados.

Recaudación adicional del IASS por tramos de ingresos



Fuente: MEF en base a DGI

3.3. Tasas efectivas de aporte

El esfuerzo contributivo adicional se mide como el incremento del impuesto pagado sobre el nivel de ingresos, obteniendo de esta forma lo que se denomina tasa efectiva de aporte.

La tasa efectiva global del IRPF Cat. II, con las modificaciones propuestas, se incrementaría en promedio 1,7 puntos porcentuales pasando de 6,2% a 79%. El esfuerzo contributivo adicional se le exige a las personas con mayores ingresos, y es creciente con este.

En relación al IASS, el incremento promedio en la tasa efectiva global es de 0,5 puntos porcentuales y también recae en los contribuyentes de mayores ingresos.

Deciles de ingreso	Tasas efectivas IRPF Cat. II (en %)			Tasas efectivas IASS (en %)			Tasas efectivas IRPF + IASS (en %)		
	Actual	Prop.	Var. p.p.	Actual	Prop.	Var. p.p.	Actual	Prop.	Var. p.p.
1	0,0	0,0	----	0,0	0,0	----	0,0	0,0	----
2	0,0	0,0	----	0,0	0,0	----	0,0	0,0	----
3	0,0	0,0	----	0,0	0,0	----	0,0	0,0	----
4	0,0	0,0	----	0,0	0,0	----	0,0	0,0	----
5	0,0	0,0	----	0,0	0,0	----	0,0	0,0	----
6	0,0	0,0	----	0,0	0,0	----	0,0	0,0	----
7	0,3	0,3	0,0	0,8	0,8	0,0	0,4	0,4	0,0
8	2,1	2,2	0,1	2,8	2,8	0,0	2,3	2,3	0,0
9	5,0	5,9	0,9	5,1	5,3	0,2	5,0	5,8	0,7
10	11,7	15,3	3,5	11,5	13,4	1,8	11,7	15,0	3,3
Total	6,2	7,9	1,7	4,0	4,5	0,5	5,7	7,1	1,4

Otra forma de ver la variación en las tasas efectivas de aporte es por tramos de ingresos mensualizados.

Las personas cuyos ingresos mensualizados son iguales o inferiores a \$50.100 prácticamente no verán aumentado su esfuerzo contributivo. Estas personas, representan el 51% del total de contribuyente.

El resto de los contribuyentes se concentran en su gran mayoría en el tramo de ingresos que va de los \$50.100 a los \$100.200 mensualizados. Estas personas incrementaran su tasa efectiva de aporte en 1,9 puntos porcentuales.

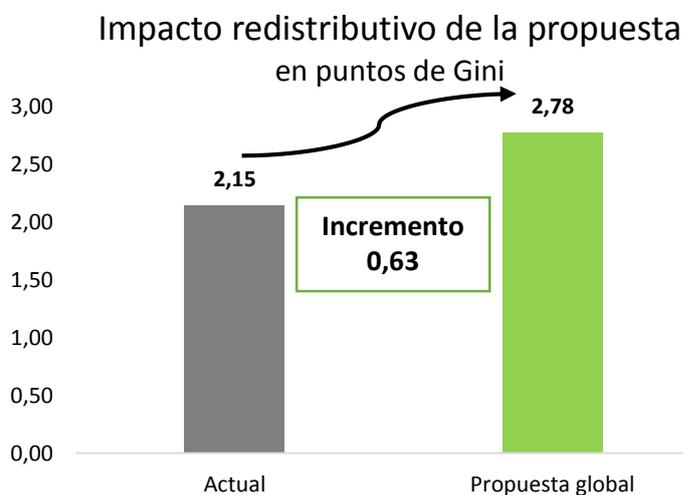
Tramos de ingreso mensualizado en BPC	Tramos de ingreso mensualizado en \$	Contribuyentes	Tasas efectiva actual	Tasa efectiva propuesta	Diferencia p.p.
0 A 7	Menos de 23.380		0,0%	0,0%	0,0%
7 a 10	23.380 a 33.400	70.523	0,3%	0,3%	0,0%
10 a 15	33.400 a 50.100	187.377	2,7%	2,9%	0,2%
15 a 30	50.100 a 100.200	183.158	7,5%	9,4%	1,9%
30 a 50	100.200 A 167.000	44.403	11,6%	15,3%	3,7%
50 a 75	167.000 a 250.500	12.886	13,9%	18,5%	4,6%
75 a 115	250.500 a 384.100	5.012	16,3%	21,5%	5,2%
Más de 115	Más de 384.100	2.411	21,6%	27,4%	5,8%
TOTAL		505.770	6,2%	7,9%	1,7%

En relación a los contribuyentes del IASS, como ya se mencionó aquellos pasivos con ingresos mensualizados menores a \$50.100 que representan el 64% de los contribuyentes de IASS, no pagarán más impuesto. En la siguiente franja, que concentra el 35% de los contribuyentes, la tasa efectiva aumenta 1,4 p.p en promedio. Solo el 1% de los pasivos incrementará su aporte efectivo promedio en 3,1 p.p.

Tramos de ingreso mensuales en BPC	Tramos de ingreso mensuales en \$	Contribuyentes	Tasas efectiva actual	Tasa efectiva propuesta	Diferencia p.p.
0 a 8	Menos de 26.720	0	0,0%	0,0%	0,0%
8 a 15	26.720 a 50.100	99.899	2,5%	2,5%	0,0%
15 a 50	50.100 a 167.000	53.662	10,1%	11,5%	1,4%
Más de 50	Más de 167.000	1.580	16,8%	19,9%	3,1%
TOTAL		155.141	4,0%	4,5%	0,5%

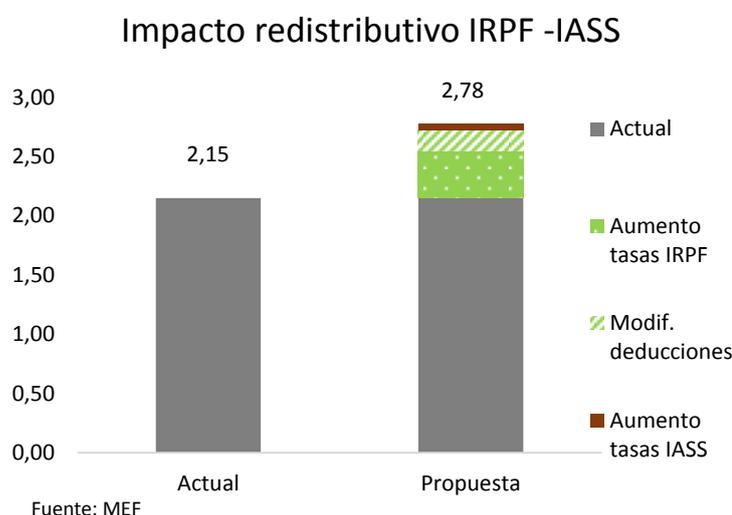
3.4. Impacto distributivo

Las modificaciones propuestas mejoran el impacto distributivo del impuesto en 0,63 puntos de Gini. Es decir, el impuesto que actualmente redistribuye 2,15 puntos de Gini, pasará a tener un impacto distributivo de 2,78 puntos de Gini.



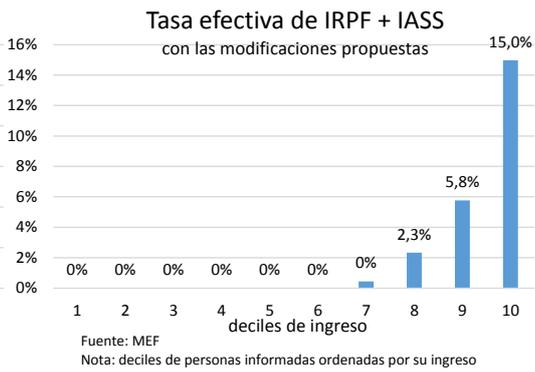
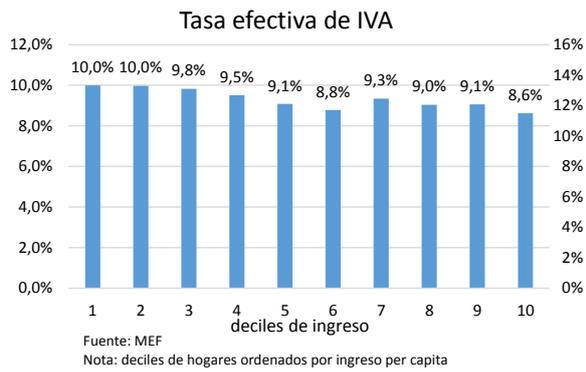
Para entender como contribuye a este incremento en el impacto redistributivo global cada una de las modificaciones propuestas, se simuló por separado cada una de ellas. Así, se simuló el aumento de las tasas de

aporte del IRPF II dejando todo lo demás constante. De esta simulación surge un vector de ingresos al cual se le calcula el índice de Gini y se lo compara con el índice de Gini de partida. Este ejercicio se hace también para las modificaciones en las tasas del IASS por un lado y para el cambio de las deducciones por otro.



Se obtienen que el aumento de las tasas progresionales del IRPF Cat. II resulta la medida con más impacto redistributivo. Le sigue en importancia la modificación de las deducciones. El pasar de tener tasas progresionales de deducciones a dos tasas en función de los ingresos de las personas, aumenta el impacto redistributivo del impuesto. Por último, pero con un valor muy similar al cambio en las deducciones, está el impacto redistributivo que genera la suba de las tasas del IASS.

Concluyendo, la medida tributaria de aumentar el impuesto a la renta personal responde a criterios de equidad evitando recurrir a impuestos regresivos como el IVA que implicarían retrocesos en la distribución del ingreso. Con estas modificaciones se está siendo consistente con las prioridades y las reformas implementadas por los gobiernos frenteamplistas desde el año 2005.



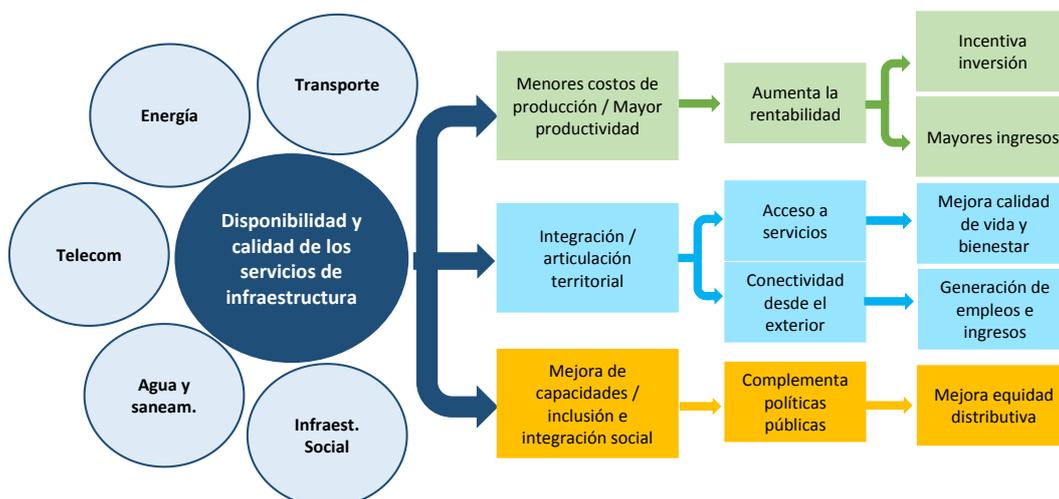
Es más, estas medidas profundizan la política tributaria en cuanto al aumento gradual de la imposición directa respecto de la imposición indirecta, contribuyen a la redistribución de ingresos, cargando el mayor peso del aumento de la recaudación sobre los ingresos más altos de la población.

VIII. AVANCES DEL PLAN QUINQUENAL DE INFRAESTRUCTURA

En la última década nuestro país mostró un crecimiento sostenido que generó una presión sobre la infraestructura productiva y social disponible. La actual Administración ha puesto especial foco en el impulso de la inversión para reducir la brecha de infraestructura existente, entendida como el distanciamiento entre los requerimientos de infraestructura y la provisión efectiva de la misma, y así impedir que se transforme en un límite para el crecimiento económico. Adicionalmente, se entiende que la inversión representa un factor contracíclico sumamente relevante para enfrentar la actual desaceleración económica que atraviesa nuestro país.

La inversión en infraestructura es un pilar fundamental para el desarrollo económico y social. Por un lado, en el corto plazo contribuye a reimpulsar el dinamismo económico, generando impactos directos e indirectos a través de una mayor demanda de empleo y de insumos en todas las áreas vinculadas a los emprendimientos. Por otra parte, la inversión en infraestructura aumenta la productividad de forma sostenida, lo que sienta las bases para poder llevar adelante la agenda de desarrollo con inclusión.

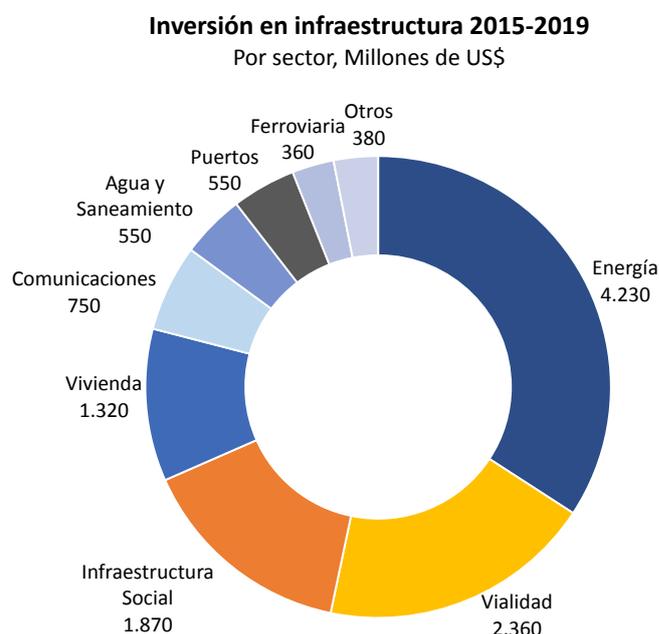
Efectos positivos de existencia y disponibilidad de infraestructura de calidad



Fuente: Agenda Nacional de Infraestructura 2015-2030, OPP

Para hacer frente a estos desafíos y contribuir a reducir la brecha de infraestructura, el año pasado la Administración presentó el Plan de

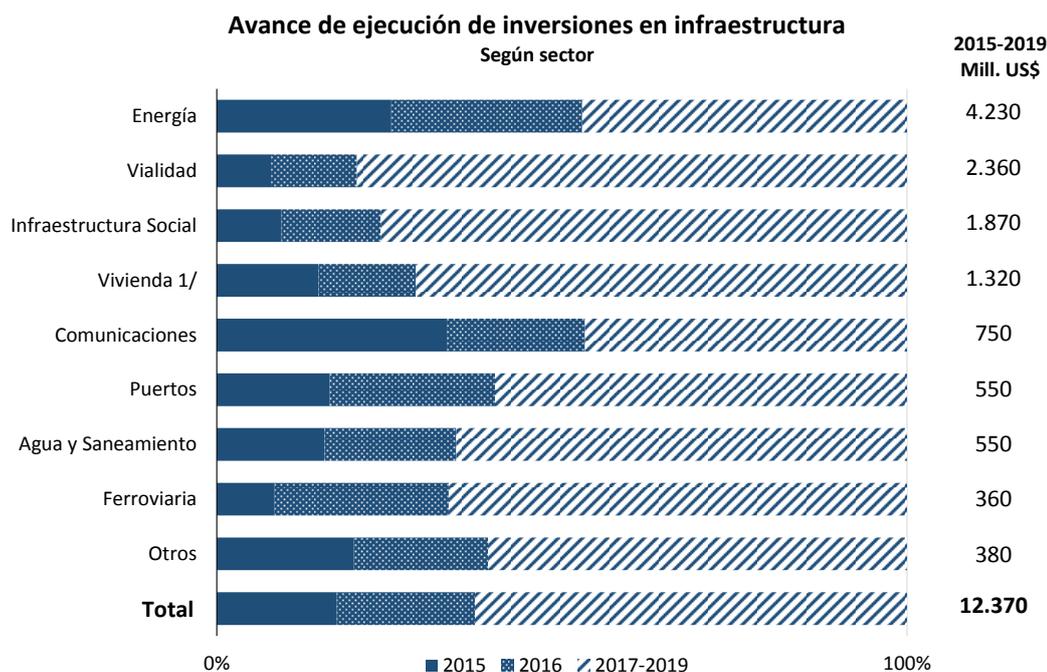
Inversión en Infraestructura, por un total de US\$ 12.370 millones hasta 2019 .



1. La ejecución 2015-16

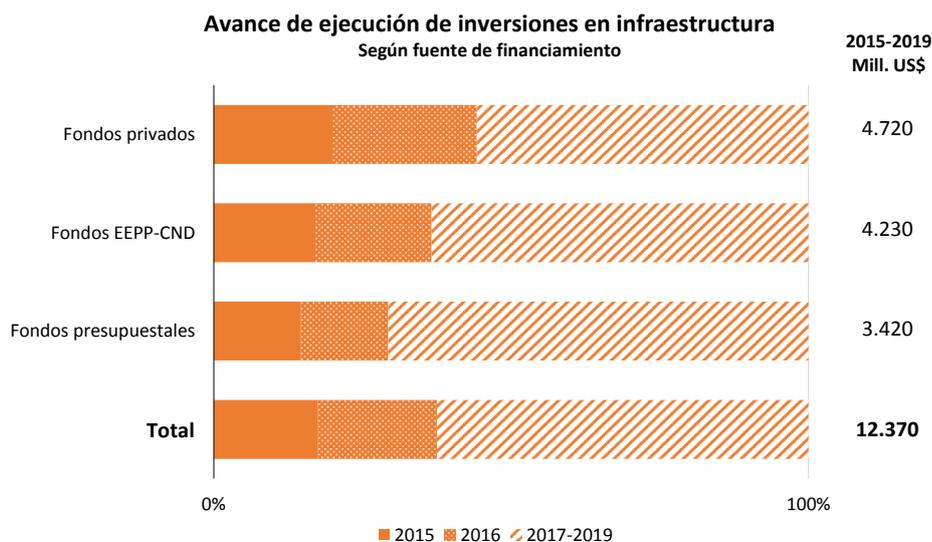
El plan se viene llevando a cabo a buen ritmo a nivel general pero la Administración es consciente de que resulta necesario acelerar su ejecución. Asimismo, teniendo en cuenta la restricción de recursos actual, se seguirá fomentando la utilización de mecanismos de financiamiento alternativos (como los proyectos de Participación Público Privada –PPP-). En este sentido cabe destacar que el plan prevé que aproximadamente un tercio de las inversiones sean financiadas con fondos privados.

Como se observa en el siguiente gráfico, en 2015 se ejecutó a buen ritmo el plan de inversiones en infraestructura, aunque se observan diferencias a nivel de los diferentes sectores.



1/ No contempla las inversiones que realiza el sector privado en el marco de la Ley N° 18.795 de Acceso a la Vivienda de Interés Social.

Es preciso señalar que si bien algunos sectores presentan un bajo nivel de ejecución debe tenerse en cuenta que existen proyectos de diversa complejidad que requieren de plazos más o menos extensos en su estructuración. Tal es el caso, por ejemplo, de los proyectos viales que se prevén impulsar a través de la modalidad de Participación Público Privada, que requieren de varias fases de evaluación antes de que se inicie la etapa licitatoria.



Por su parte, si observamos el avance en la ejecución según fuente de financiamiento, las inversiones que se vienen financiando con fondos privados son las que muestran un mayor avance, lo que resulta consistente con el avance del sector energético, en donde casi un 70% corresponde a las inversiones privadas en energías renovables no tradicionales.

A continuación presentamos algunos de los avances más relevantes del Plan de Inversión en Infraestructura.

2. Avances por sectores

Transporte

Tal como se presentó en el Plan el año pasado, uno de los desafíos más importantes de la actual Administración es la recuperación y mejora de la red vial del país. En ese marco, la Administración busca acelerar la ejecución de proyectos de **infraestructura vial** a través de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) del MTOP, de las Concesiones Viales y de contratos de PPP.

En 2015 se invirtieron en torno a US\$ 180 millones en obras de infraestructura vial. En el ámbito de la DNV, las obras más importantes de mantenimiento y rehabilitación fueron realizadas en Ruta 3, del km 128 al km 188 (60 km), y en la ampliación de Ruta 26 en 20 km (tramos del Arroyo Sauce del Capote y Río Tacuarembó). En el marco de las concesiones, en octubre del año pasado se firmó un nuevo contrato con la Corporación Vial del Uruguay (CVU), que adicionó 1.079 km a la malla que actualmente está a cargo de la empresa (de 1.600 km)²⁵ y estableció el compromiso por parte de CVU de realizar inversiones por US\$ 3.500 millones aproximadamente en el plazo de la concesión (de 20 años). En particular, en 2015 las inversiones más relevantes a cargo de la CVU se ejecutaron en las Rutas 3, 9, 12, Interbalnearia, los nuevos cruces de Ruta 1 y 2, Camino Tomkinson y Cibils. Cabe señalar que US\$ 51 millones se ejecutaron a través de los préstamos otorgados por la Corporación Andina

²⁵ Con el nuevo contrato la concesión de CVU comprende tramos de las Rutas Nacionales 1, 2, 3, 5, 8, 9, 11, 12, 17, 18, 23, 101, 102 y 200 (Interbalnearia).

de Fomento (CAF) y el Fondo financiero para el desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). Finalmente, las concesiones privadas de Ruta 5 y 8 realizaron inversiones por aproximadamente US\$ 13 millones.

Por otra parte, cabe destacar que finalizó la construcción del puente sobre Laguna Garzón. Las obras requirieron de una inversión de US\$ 12 millones que fueron financiados por el sector público y privado. Este puente permitirá el desarrollo turístico del extremo oriental del departamento de Maldonado y de una extensa zona costera del departamento de Rocha.

En lo que refiere a proyectos viales de PPP, actualmente existen ocho en cartera que requieren de una inversión estimada en US\$ 641 millones.

En particular, en noviembre de 2015 el MTOP adjudicó el diseño, construcción, operación, mantenimiento y financiamiento de la infraestructura vial en Ruta N° 21, tramo Nueva Palmira-Ruta N° 2, y Ruta N° 24, tramo Ruta N°2-Ruta N° 3, con una longitud total de 171 km El proyecto tiene un costo estimado en US\$ 75 millones y se prevé que las obras se inicien en el cuarto trimestre de este año. En tanto, las ofertas presentadas para el proyecto de las Rutas N° 12, 54, 55 y 57 y construcción del *bypass* de la ciudad de Carmelo (con una longitud total de 260 km) están siendo evaluadas por la Comisión Técnica del MTOP designada. Por otro lado, el proyecto de Rutas N° 9 y 15 y conexión Ruta N°9-Ruta N°15 (con una longitud de 193 km) tiene su presentación y apertura de ofertas prevista para el día 12 de julio. Por su parte, la licitación del proyecto de Ruta N° 14 Oeste-Centro, Conexión Ruta N° 14-Ruta N° 3 y *bypass* Sarandí del Yí (con una longitud de 286 km) será lanzada en los próximos días. Los restantes cuatro proyectos se encuentran en fase de estructuración, es decir se están realizando los estudios correspondientes de prefactibilidad técnica, socioeconómica y ambiental requeridos y de valor por dinero.

INFRAESTRUCTURA VIAL MEDIANTE PARTICIPACIÓN PÚBLICO PRIVADA

Proyecto	Estado	Inversión estimada ^{1/} Millones de US\$
Ruta Nº 21 (tramo Nueva Palmira-Ruta Nº2) y Ruta Nº 24 (tramo Ruta Nº2-Ruta Nº3)	Adjudicada. Obras comienzan en 4to. trimestre 2016	75
Rutas Nº 12, 54, 55, 57 y bypass de la ciudad de Carmelo en el tramo Ruta Nº 21 y Ruta Nº 97	Ofertas en evaluación por Comisión Técnica del MTOP	62
Rutas Nº 9, 15 y conexión Ruta Nº 9-Ruta Nº 15	12 de julio de 2016: Presentación y apertura de ofertas	55
Ruta Nº 14 (oeste desde Mercedes hasta Ruta Nº 6), conexión Ruta Nº 14-Ruta Nº 3 y bypass a Sarandí del Yí	Lanzamiento: julio 2016	84
Rutas Nº 14 (entre Ruta Nº 6 y Ruta Nº 15) y Ruta Nº 15 (entre Ruta Nº 14 y empalme con la Ruta Nº13)	Fase de estructuración	186
Rutas Nº 6,7,12 y adecuación de accesos a Montevideo desde Ruta Nº 6	Fase de estructuración	90
Ruta Nº 26 (oeste tramo Paysandú - Tacuarembó)	Fase de estructuración	52
Ruta Nº3 (entre Ruta Nº 1 y Nº 11) y bypass a Nueva Palmira	Fase de estructuración	37
TOTAL		641

1/ La inversión es estimada y puede tener modificaciones a medida que avance el proyecto.

Finalmente, a diciembre de 2015 había 33 proyectos en ejecución en el marco del **Programa de Caminería Rural**, cuya evaluación técnica está a cargo de la OPP y que tiene como objetivo rehabilitar y mantener los caminos departamentales fuera de las zonas urbanas. En el conjunto de 2015, los proyectos requirieron de desembolsos por US\$ 11 millones distribuidos en todos los departamentos del interior del país.

A nivel de **infraestructura portuaria**, la inversión pública alcanzó a US\$ 50 millones en 2015, dentro de las que se destacan las obras realizadas por Administración Nacional de Puertos (ANP) de dragado y acondicionamiento de infraestructura y ampliación del Muelle C (Atrque 14) y las ejecutadas por la Dirección Nacional de Hidrografía (DNH), principalmente en el puerto de La Paloma y Piriápolis.

Las obras de dragado fueron de las más relevantes de las realizadas por la ANP el año pasado e implicaron una inversión del entorno de US\$ 20 millones. Esta cifra recoge las inversiones en el dragado del Canal de Acceso del Puerto de Montevideo por US\$ 10,5 millones, que permitieron que se alcance una profundidad de 12,60 metros en sus 42 kilómetros de longitud. Adicionalmente, se invirtieron en torno a US\$ 7 millones en las obras de acondicionamiento de infraestructura y ampliación del Muelle C (Atraque 14).

En tanto, en abril de este año la autoridad portuaria firmó un contrato con un consorcio empresarial para la construcción de la Terminal Pesquera Capurro, una infraestructura portuaria específica para la actividad de las flotas pesqueras que habitualmente operan en el Puerto de Montevideo. Con esta terminal se busca generar espacios en el actual recinto portuario, aumentando las áreas disponibles para la operación comercial y permitiendo el desarrollo de otros proyectos de infraestructura portuaria. Esta obra tiene un costo estimado de US\$ 94 millones y se prevé finalice en 2019.

Para 2016, la ANP tiene previsto continuar con obras de dragado (por medios propios y contratados), con la ampliación del Muelle C y con otras inversiones por aproximadamente US\$ 75 millones.

Por su parte, la DNH ejecutó obras portuarias, hidráulicas y de apertura y mantenimiento de vías navegables. En concreto, en 2015 se destacó, por un lado, la culminación de la marina y parte del muro de ribera en el Puerto de La Paloma, ampliándose el número de atraques a aproximadamente 40 embarcaciones. En 2016 se construirá la rampa para botada y varada. Por otro lado, en el Puerto de Piriápolis terminó la construcción de tres nuevas marinas aumentando la capacidad del puerto a 160 embarcaciones. Este año se incorporarán 106 amarras nuevas a marinas equipadas con diversos servicios. Adicionalmente, la DNH realizó obras en el muelle de Villa Soriano, en el embarcadero de Carmelo, en la Dársena Higuieritas y Riachuelo.

Es preciso señalar que a estas inversiones públicas se suman las realizadas por actores privados. Por un lado, se destacó la culminación y puesta en marcha de la Terminal Granelera de Montevideo que tuvo un costo estimado en US\$ 100 millones. Esta nueva terminal permitió realizar la

primera operación *top-off*, mediante la cual un barco cargó parte de su capacidad con soja uruguaya en el Puerto de Nueva Palmira y completó su capacidad en el Puerto de Montevideo.

Por su parte, Terminales Graneleras Uruguayas S.A. amplió sus instalaciones en la terminal portuaria de Nueva Palmira. La ampliación permite a la empresa contar con un muelle costero, más grúas y cintas. Asimismo, aumentó la capacidad de almacenaje y mejoró la plataforma de operaciones de camiones. Las obras requirieron de una inversión de US\$ 25 millones. En ese mismo puerto, Corporación de Navíos S.A. comenzó la construcción de un proyecto de extensión del muelle principal hacia el sur para crear un nuevo espacio de atraque de 300 metros de extensión, un patio de acopio para materiales a granel y cintas transportadoras que conectan con el muelle y un nuevo *shiploader* cargador para barcos. Se trata de una inversión que requerirá US\$ 150 millones.

En lo que refiere al **transporte ferroviario**, AFE ejecutó obras de rehabilitación por US\$ 5 millones en la línea de Río Branco. Asimismo, se avanzó en la rehabilitación de la Línea Rivera en el tramo Pintado (km 144) a Frontera (km 566). Este proyecto está parcialmente financiado por el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM). El avance de las obras físicas se ha concentrado en la zona norte (departamento de Tacuarembó y Rivera) y se han utilizado 57% de los fondos disponibles por el FOCEM.

Por su parte, actualmente se encuentra en proceso licitatorio (las aperturas de ofertas se realizan en junio de este año) la rehabilitación de 141 km de vías en el tramo Algorta - Fray Bentos. Este proyecto requiere de una inversión estimada de US\$ 120 millones y se llevará a cabo bajo la modalidad de Participación Público Privada.

Para este año, la empresa ferroviaria estatal prevé realizar inversiones por aproximadamente US\$ 15 millones en 2016, dentro de las que se destaca el proyecto de informatización de la Autorización de Uso de Vía (AUV). Esta iniciativa está orientada a la gestión y el seguimiento de la marcha de trenes para mejorar la eficiencia operativa y optimizar el uso de recursos materiales y humanos y requerirá de una inversión de US\$ 4 millones este año. A estas inversiones se suman las que se vienen ejecutando para la

rehabilitación de la línea Rivera y las que comenzarán en los tramos Piedra Sola – Tres Árboles – Algorta – Paysandú y Queguay – Salto – Salto Grande (financiadas parcialmente a través de FOCEM).

Energía

En 2015 se realizaron inversiones en el sector energético por aproximadamente US\$ 1.000 millones. Esta cifra recoge las inversiones ejecutadas por la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas, UTE, y por los privados en materia de generación a partir de fuentes renovables.

Dentro de las inversiones de UTE, en torno a US\$ 100 millones fueron destinados a las obras de la **central de ciclo combinado** de 532 MW en Punta del Tigre, en el departamento de San José, que permitirá contar con energía de origen térmico y rápida respuesta, a un costo sensiblemente menor al actual. Cabe destacar que esta obra es una de las más importantes que está llevando adelante el gobierno. Se prevé que las obras finalicen, en su totalidad, en 2018. Adicionalmente, la empresa de energía eléctrica estatal llevó a cabo proyectos de **transmisión y distribución** por aproximadamente US\$ 165 millones.

Por su parte, el sector privado realizó inversiones en generación a partir de energías renovables por un total de US\$ 730 millones en 2015 (eólica por US\$ 645 millones y solar por US\$ 87 millones). Estas inversiones, al igual que en períodos anteriores, se realizan bajo acuerdos de compra de energía (PPA por su siglas en inglés). En este contexto, cabe destacar que casi el 25% de la energía eléctrica se generó mediante fuentes renovables no tradicionales en el conjunto del año pasado. En particular, un 17% provino de parque eólicos, un 7% de generación a partir de biomasa y 1% solar²⁶. En tanto, la potencia instalada en energías renovables no tradicionales aumentó hasta 1.350 MW, de los cuales 857 MW corresponden a energía eólica, 425 MW a biomasa y 64 MW a energía solar²⁷.

²⁶ Fuente: UTE

²⁷ Fuente: Dirección Nacional de Energía, Ministerio de Industria, Energía y Minería.

En 2016, a las inversiones en la central de ciclo combinado, de transmisión y distribución, se agregarán dos proyectos bajo la modalidad de Leasing Operativo que actualmente se encuentran en proceso licitatorio y cuyas aperturas de ofertas se realizarán en los próximos meses. Se trata del suministro de medidores básicos inteligentes y el software asociado y de la línea aérea que conectará la convertora Melo con la futura estación Tacuarembó.

Comunicaciones

A nivel de comunicaciones, por un lado se realizaron inversiones en **acceso móvil y fijo** por casi US\$ 120 millones el año pasado. Estas inversiones refieren al despliegue de fibra óptica para acceso y los equipos para la conexión de los hogares a la central y al crecimiento de la red de radiobases de la red móvil, fundamentalmente la expansión de 4G y LTE. De hecho, cabe destacar que ANTEL alcanzó recientemente el millón de clientes que utilizan la tecnología LTE y, de esta forma, Uruguay lidera el desarrollo de las comunicaciones móviles 4G y LTE en América Latina.

Por otra parte, la empresa pública de telecomunicaciones realizó inversiones por US\$ 85 millones en la **red de núcleo**, es decir la que integra la red de transporte urbana, nacional e internacional y las plataformas multiservicio que dan soporte a las redes de acceso. Dentro de estas inversiones, se inauguró el *data center* más moderno de Latinoamérica. Cuenta con una infraestructura de 12.500 m² y con capacidad de alojar hasta 10.000 computadoras. La culminación del proyecto requirió de una inversión de US\$ 15 millones en 2015. Este nuevo emprendimiento brinda soluciones para proyectos empresariales, especialmente aquellas pertenecientes al sector financiero, proveedores de servicios sobre Internet, grandes empresas comerciales y de tecnología de la información, sector salud y sector público. Adicionalmente, ANTEL continuó con los trabajos de instalación del cable submarino de fibra óptica que une a Uruguay con Brasil y Estados Unidos. En 2015 se ejecutaron US\$ 10 millones en este proyecto.

En tanto, se realizaron inversiones en el rubro **administración** por US\$ 16 millones, que incluyen mejoras, adecuaciones y desarrollos de infraestructura, así como otros requerimientos de las redes comerciales de ANTEL.

Este año, ANTEL continuará apostando a las inversiones para desarrollar al sector de las telecomunicaciones por un monto de US\$ 150 millones, que incluye continuar con el crecimiento en la infraestructura de redes, plataformas de multiservicio, cable submarino, entre otras.

Agua y saneamiento

OSE realizó inversiones por US\$ 86 millones en 2015, destinadas a asegurar agua potable, en cantidad y calidad, servicios de saneamiento y a reducir el agua no contabilizada, fundamentalmente con obras de sustitución de tuberías.

En lo que refiere a **agua potable**, se iniciaron las obras en las plantas potabilizadoras en Durazno y Paysandú. Para los próximos años se extenderán a diversas localidades del interior del país como: Soriano, Treinta y Tres, Melo, Andresito, Dolores, Fray Bentos, Lago Merín, Mercedes, Bella Unión, Paso de los Toros y San Gregorio. En tanto, se continuó invirtiendo en mejoras en la planta de Aguas Corrientes y se llevaron a cabo obras diversas como ampliación y sustitución de redes en Montevideo, Paysandú y Río Negro.

Respecto a **saneamiento**, las obras más relevantes se están llevando a cabo en Ciudad de la Costa. No obstante, se realizaron importantes obras en redes en Tacuarembó y Durazno, en usinas en Carmelo, en el colector en Punta Ballena y en depósitos elevados en la Región Litoral Sur.

Para 2016, OSE tiene previsto ejecutar obras de agua y saneamiento por aproximadamente US\$ 100 millones.

Vivienda

En 2015 se realizaron inversiones por aproximadamente US\$ 195 millones en **soluciones habitacionales**. Esta cifra contempla inversiones terminadas y en gestión de viviendas nuevas, acciones sobre stocks y préstamos otorgados.

En particular, el año pasado finalizó la construcción de 3.018 nuevas soluciones habitacionales. Dicho registro recoge fundamentalmente las soluciones mediante cooperativas, construcción de viviendas con

participación de empresas constructoras, préstamos para autoconstrucción, realojos de familias que habitan en terrenos inundables o contaminados y soluciones habitacionales en pequeñas localidades a través de MEVIR. Adicionalmente, culminaron 611 acciones sobre stock de viviendas existentes, dentro de las que se incluyen 269 préstamos otorgados para fines de refracción, mejora y ampliación que se implementaron a través de convenios con las Intendencias Departamentales. Además, han sido otorgados 1.137 préstamos para refacción y mejora a través del programa “Tu casa como la soñaste”, que administra la ANV. Cabe destacar que además, se garantizaron 738 nuevos contratos de alquiler.

Por otra parte, el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), otorgó 2.158 préstamos hipotecarios y en el marco de la Ley de incentivo a la inversión privada en viviendas de interés social, se culminaron 1.498 viviendas y se aprobó la construcción de otras 3.010.

En tanto, en el marco del Plan Juntos, se realizaron 272 intervenciones, de las cuales 215 fueron viviendas nuevas y 57 mejoras o ampliaciones. Y en el marco del Plan de Mejoramiento de Barrios se atendieron 3.614 hogares.

Para 2016 se apuesta a brindar aproximadamente 7.500 soluciones habitacionales a través del Ministerio de Vivienda, contemplando nuevas, acciones sobre stock existente, préstamos y contratos de alquiler.

Infraestructura Social

En lo que refiere a **seguridad**, en 2015 el Ministerio del Interior realizó inversiones por US\$ 13 millones aproximadamente. A nivel de infraestructura policial, se destacaron las inversiones ejecutadas en la construcción de alojamientos para la Guardia Republicana y las que se realizaron en el marco del Programa “Mi Comisaría”, que apunta a adecuar los locales para la atención al público en Seccionales existentes. Además, se ejecutaron inversiones que implicaron reformas varias en Seccionales, Jefaturas y Escuela Nacional de Policía. En tanto, se invirtió en viviendas para la sede de la Seccional 9ª en Montevideo y para extender la atención personalizada en las Unidades Especializadas en Violencia Doméstica y Género en Rocha. En lo que refiere a la atención y seguridad de las personas privadas de libertad, se destacaron las reformas

en la Unidad Penitenciaria de Canelones y las mejoras en las condiciones de seguridad del Módulo de Máxima Seguridad.

Adicionalmente, cabe destacar que en junio de 2015 se firmó el primer contrato bajo la modalidad de Participación Público - Privada para el diseño, construcción, conservación y operación de la Obra Pública denominada "Unidad de Personas Privadas de Libertad N° 1" y en agosto de ese año comenzaron las obras correspondientes. Según el cronograma, la construcción finaliza a mediados de 2017. El proyecto, ubicado en Punta de Rieles, tiene un costo de US\$ 100 millones y consiste en un centro de reclusión con capacidad para alojar aproximadamente 2.000 personas privadas de libertad. El consorcio adjudicatario tiene a su cargo el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento de la infraestructura, al tiempo que suministrará servicios de limpieza, control de plagas y alimentación de reclusos. En tanto, el Ministerio del Interior proveerá los servicios de seguridad, sanitarios y de rehabilitación.

En materia de **salud**, se vienen realizando importantes inversiones a cargo de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE). En concreto, la Administración realizó inversiones por aproximadamente US\$ 30 millones en 2015, destacándose las relacionadas al nuevo Hospital de Colonia, al Hospital Pasteur y al Instituto de Ortopedia y Traumatología (INOT), ubicado en el ex Edificio Libertad. En Colonia del Sacramento se está construyendo un nuevo hospital que requiere de una inversión total de US\$ 27 millones. El hospital contará con una superficie total aproximada de 11.000 m² y se prevé que las obras finalicen a mediados de 2017. Por su parte, se está llevando a cabo una primera etapa de obras en el Hospital Pasteur, que estarán finalizadas en diciembre de este año. En lo que refiere al INOT, se inauguraron las nuevas instalaciones ubicadas en el ex Edificio Libertad. Este centro cuenta con servicios de policlínica, emergencia y urgencia con imagenología de última generación y tres *block* quirúrgicos. Además, en este espacio funciona la cátedra de Traumatología de la Facultad de Medicina de la UdelaR y el espacio de ortopedia, donde se diseñan y fabrican prótesis y órtesis en conjunto con el MIDES para beneficiarios de ambas instituciones. Finalmente, se realizaron obras y mantenimientos a nivel de todo el sector por aproximadamente US\$ 11 millones.

A nivel **educativo**, en la órbita de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) se realizaron obras en centros educativos de todo el país por aproximadamente US\$ 70 millones. Esta cifra incluye más de 800 obras en infraestructura edilicia en escuelas (incluidas las agrarias, técnicas y superiores), en torno de 230 obras a nivel de los liceos y casi 400 en el resto de centros educativos (como en jardines y UTU). Adicionalmente, es preciso señalar que se encuentra en fase de estructuración y está previsto iniciar la etapa licitatoria en el cuarto trimestre de este año un proyecto de PPP a iniciativa de ANEP e INAU. Se trata de un proyecto que prevé la construcción de 165 centros educativos en la órbita de ANEP (72% construcciones nuevas) y de 60 centros en el caso del INAU. Los centros de ANEP se distribuyen por todos los departamentos del país, 44 de los cuales se construirán en lo que se considera Zona A (Montevideo), 42 en la Zona B (Canelones, San José, Durazno, Flores, Florida, Colonia y Soriano), 47 en la Zona C (Artigas, Paysandú, Rivera, Salto, Río Negro y Tacuarembó y 32 en la Zona D (Cerro Largo, Lavalleja, Maldonado, Rocha y Treinta y Tres. Cabe destacar que de los 165 centros a nivel de ANEP, 46 refieren a jardines de infantes y 20 a escuelas de tiempo completo. Esta iniciativa requiere de una inversión estimada de US\$ 432 millones.

En 2015 el **INAU** realizó inversiones por US\$ 9 millones en diversas obras de infraestructura que apuntan a mejorar el estado de los centros de atención a niños, niñas y adolescentes de todo el país. En el caso del SIRPA, se construyeron y repararon centros con medidas especiales por casi US\$ 3 millones. Cabe destacar que a diciembre de 2015 el INAU alcanzó una cobertura de aproximadamente 85.000 niños, niñas y adolescentes en todo el país.

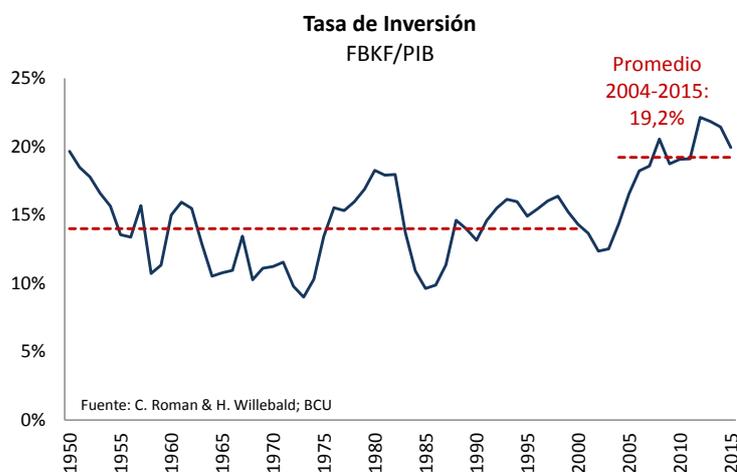
Otras inversiones

El **Fondo de Desarrollo del Interior (FDI)**, que se encuentra bajo la órbita de la OPP y tiene como objetivo promover el desarrollo local y/o regional e impulsar la descentralización de actividades en los departamentos del interior del país, realizó aportes por aproximadamente US\$ 41 millones en 111 proyectos que se encuentran en ejecución en todos los departamentos del interior. El 81% de estos proyectos son de infraestructura.

IX. EVALUACIÓN DEL RÉGIMEN DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES

El desempeño de la economía uruguaya a lo largo del siglo XX estuvo marcado por una baja tasa de crecimiento promedio, resultado de magros niveles de ahorro interno e inversión que limitaron la incorporación de nuevas tecnologías. Esto generó que el país divergiera de la senda de desarrollo seguida por otros países que eran similares en su estructura económica y social cien años atrás.

Sin embargo, el periodo de crecimiento económico sostenido que atravesó el país desde 2004 contribuyó a cerrar dicha brecha. El aumento de la tasa de inversión, la cual se ubicó cinco puntos por encima de lo observado en la segunda mitad del siglo pasado, generó importantes mejoras de la productividad e incrementó de forma permanente la tasa de crecimiento potencial de la economía. Esto repercutió en una mejora muy relevante de la calidad de vida de los uruguayos a través de mejoras en el empleo y del fuerte crecimiento del salario real.



Parte de este aumento se explicó por importantes flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) que Uruguay logró atraer basado en sus fortalezas institucionales. La IED se ubicó en torno a 5% del PIB en los últimos diez años, guarismo muy superior a su nivel histórico y destacado a nivel regional. De esta manera el país logró canalizar ahorro externo desde distintos países hacia distintos sectores productivos potenciando la

difusión de nuevas tecnologías a la interna de cada uno de ellos. Además, la IED captada por Uruguay se destacó también por el alto nivel de reinversión de utilidades, evidenciando su confianza en el país y su vocación de permanencia.

Las altas tasas de crecimiento económico no sólo fueron reflejo del incremento de la inversión, sino que también la potenciaron. En un marco de equilibrios macroeconómicos saludables, las empresas nacionales apostaron también a la inversión productiva en línea con seguir desarrollando capacidades en un mundo cada vez más interconectado y competitivo. Así, la inversión en capital físico tuvo un rol central en los cambios productivos de la economía, influenciando no sólo qué se produce sino también cómo se produce. Estos elementos son en última instancia dos de los principales factores explicativos de las posibilidades de crecimiento y desarrollo de una economía en el mediano y largo plazo.

Los determinantes del comportamiento de las empresas en relación a la inversión son complejos, e incluyen al menos tres dimensiones. Por un lado, la inversión depende de una serie de elementos relativos a la **calidad institucional** que se reflejan en la calidad de la democracia, la estabilidad macroeconómica, la cohesión social, el respeto de los derechos de propiedad y de los contratos entre otros aspectos. En estos aspectos, Uruguay tiene una larga tradición que lo destaca en la región y en el mundo.

En segundo lugar, existe una serie de dimensiones que impactan en la **eficiencia microeconómica**, tales como la calidad del sistema tributario, la facilidad para exportar e importar y la agilidad del aparato burocrático. En este sentido, el país ha avanzado en la última década, implementando reformas significativas como el nuevo sistema tributario, los cambios del modelo de gestión en BPS, DGI y Aduanas, el nuevo Código Aduanero y la implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior.

Por último, el comportamiento de las inversiones depende de los incentivos que reciban, en particular en su tratamiento tributario. En ese sentido, el país ha desarrollado un sistema normativo integral que favorece específicamente a aquellas empresas que tienen un perfil más activo en relación a la acumulación de capital. En particular, **el régimen general de promoción de inversiones** se ha consolidado como una herramienta

potente para direccionar las inversiones privadas hacia aquellos proyectos que tienen mayor impacto en términos de objetivos de desarrollo²⁸.

En un contexto de desaceleración de la actividad económica, en el que la formación bruta de capital por parte de las empresas se ha visto afectada, es especialmente necesario mantener y profundizar las fortalezas que tiene el país en las tres dimensiones mencionadas. Así, adquieren especial relevancia la coordinación de las políticas macroeconómicas, el avance en las reformas microeconómicas que impactan en la eficiencia agregada y el mantenimiento de reglas claras de tratamiento de las inversiones. En particular, la herramienta de la promoción de inversiones tiene un potencial anticíclico que no puede ser desaprovechado en la etapa actual.

Descripción del régimen

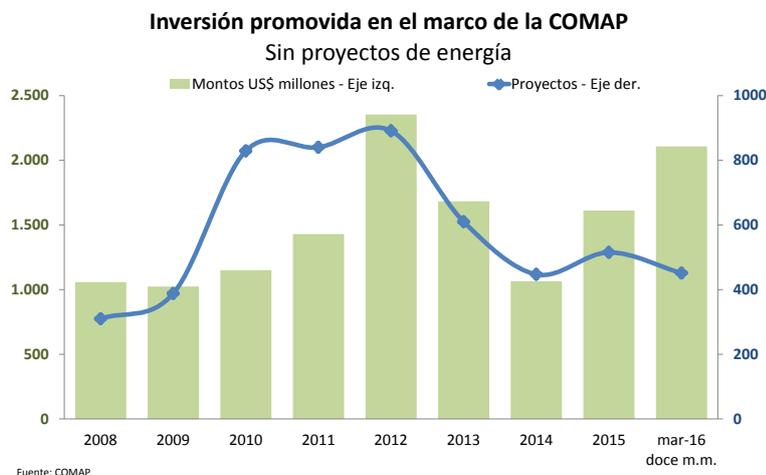
El régimen de promoción de inversiones adquirió fuerza como herramienta de política pública desde la reglamentación de 2007, dado que en esa oportunidad se realizaron cambios importantes. En primer lugar, se generalizó la posibilidad de acceso a beneficios fiscales a todas las actividades económicas, lo que implicó una extensión importante en relación a la situación anterior, en la que el régimen sólo alcanzaba a la industria y el agro. En segundo término, se simplificaron los requisitos para presentar proyectos, lo que hizo al régimen más accesible a las pequeñas y medianas empresas. Además, se permitió el acceso a todas las empresas contribuyentes de IRAE, independientemente de su forma societaria. Por último, a partir del decreto 455/007 se establecieron criterios que vinculan la cuantía del beneficio a las características del proyecto.

Bajo este régimen se promovieron desde 2008 casi 5.500 proyectos de inversión, con una inversión total que supera los 14.000 millones de dólares²⁹. Esto quiere decir que aproximadamente un cuarto de la inversión privada del periodo fue declarada promovida por el Poder

²⁸ Ley de Inversiones (N° 16.906) y sus decretos reglamentarios 455/07 y 002/012.

²⁹ Datos a marzo de 2016, no incluyen proyectos de energía eólica.

Ejecutivo, con la recomendación de la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP).



Los proyectos que pueden presentarse ante la COMAP son los correspondientes a inversiones en activo fijo. La Ley de Inversiones prevé una serie de beneficios automáticos para los bienes muebles destinados directamente al ciclo productivo y los equipos para el procesamiento electrónico de datos estén exonerados de Impuesto al Patrimonio (IP) y del IVA e IMESI a la importación y otorga el derecho a la devolución del IVA a la compra en plaza.

En tanto, en la reglamentación a partir de 2007 se prevén **beneficios fiscales** no automáticos para aquellos proyectos que sean presentados ante la COMAP y resulten promovidos por el Poder Ejecutivo. La promoción de un proyecto depende del puntaje que éste obtenga en diversas dimensiones vinculadas a objetivos de desarrollo (empleo, exportaciones, descentralización, inversiones en producción más limpia o en investigación, innovación y desarrollo, además de otros aspectos que dependen del sector de actividad en el que se realiza la inversión). Cada dimensión tiene asociado un indicador que la empresa que presenta el proyecto se compromete a alcanzar. El peso de cada aspecto en la matriz es el siguiente:

Indicador	Ponderación
Generación de empleo (pondera cantidad de trabajadores y salario)	30%
Descentralización	15%
Aumento de exportaciones	15%
Inversiones estratégicas: producción más limpia (P+L), investigación, innovación y desarrollo (I+D)	20%
Indicador sectorial	20%

Los indicadores comprometidos por la empresa, ponderados por el monto de la inversión, resultan en un puntaje asociado a la inversión. Si ese puntaje supera un umbral mínimo, la COMAP recomienda al Poder Ejecutivo que declare promovida la inversión.

Los proyectos que resulten promovidos, con independencia del puntaje que hayan obtenido en la matriz, obtienen una exoneración del IP, en el caso de los bienes muebles, durante toda su vida útil y para la obra civil durante 8 años si se ubican en Montevideo y 10 años si se ubican en el interior. También se ven exonerados del pago de tasas y tributos a la importación (incluido el IVA en el caso de bienes de capital declarados no competitivos con la industria nacional) y se les otorga la devolución del IVA para las compras en plaza de materiales y servicios que estén destinados a la construcción de obras civiles.

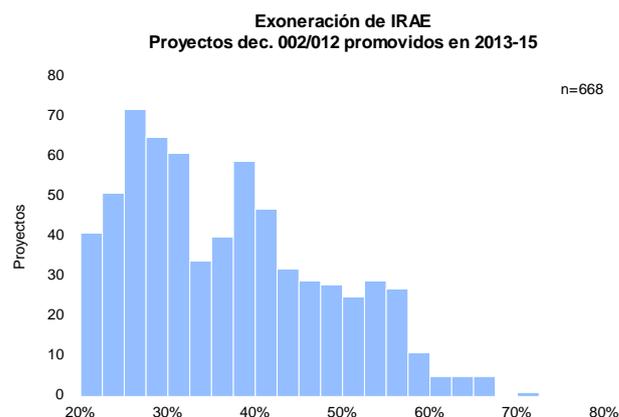
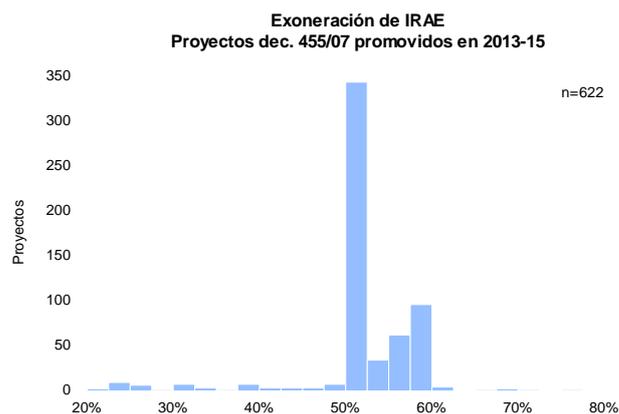
Por último, los proyectos declarados promovidos por la COMAP acceden a una exoneración del IRAE por un porcentaje de la inversión. Dicho porcentaje, así como el plazo que tendrá la empresa para usarlo dependen del puntaje que haya obtenido el proyecto en la matriz. El monto mínimo de exoneración de IRAE para un proyecto que resulta promovido es 20% de la inversión, y el plazo mínimo para usar la exoneración es de tres años, que se computan a partir del primer año que la empresa obtenga renta fiscal positiva, con un máximo de cuatro años desde la declaratoria promocional. Cabe señalar que las empresas deben pagar todos los años al menos el 40% del IRAE que corresponda según su renta fiscal.

En el siguiente cuadro se muestra la exoneración que obtendrían bajo el régimen del decreto 002/012 dos proyectos de inversión del mismo monto, con distintas características respecto a los indicadores comprometidos.

Ejemplo: Comparación de dos proyectos de Inversión por US\$ 2,5 millones		
Características	Proyecto 1	Proyecto 2
Generación de empleo	20 puestos (calidad baja)	50 puestos (mejor remunerados y 50% mujeres o jóvenes)
Exportaciones	US\$ 200.000 anual	US\$ 800.000 anual
Ubicación	Montevideo	Rivera
Inversión en I+D+i	0	10% de lo invertido
Diferenciación de productos y procesos	NO	SI
Exoneración obtenida	21%	76%

Fuente: en base a simulador disponible en: <http://www.mef.gub.uy/comap.php>

El beneficio relativo al IRAE constituye la mayor renuncia fiscal asociada al régimen, pero es también la dimensión más interesante en términos de su capacidad de discriminar entre proyectos de distintas características. Esta característica, que estuvo en el espíritu de la reglamentación desde 2007, se materializó especialmente a través del diseño aprobado en 2012.



Como se muestra en los gráficos anteriores, bajo la reglamentación vigente los porcentajes de exoneración que obtienen los proyectos tienen una variabilidad mucho mayor que en el pasado, lo que implica que el régimen tiene mayor sensibilidad a las características específicas de los proyectos.

Ventajas del régimen

El régimen de promoción de inversiones tiene una serie de bondades en su diseño e implementación que lo destacan entre las distintas políticas productivas con las que cuenta el país.

En particular, la capacidad de discriminar entre proyectos con una norma objetiva y transparente es una de las grandes fortalezas del régimen de promoción de inversiones. Cabe recordar que hasta 2014 todas las empresas podían beneficiarse de la exoneración por inversiones, un beneficio automático sobre las rentas aplicadas a adquirir bienes del activo fijo, 40% de la inversión en bienes muebles y al 20% de la inversión en la construcción y ampliación inmuebles. Mediante la Ley 19.289 se restringió el uso de este instrumento a los contribuyentes de reducida dimensión económica, definidos como aquellos que en el ejercicio inmediato anterior tuvieron ingresos a 10 millones de unidades indexadas³⁰. Con esta modificación se limitó el uso de un instrumento que establece beneficios en forma automática, en favor de un instrumento que requiere del análisis de los proyectos por parte del Poder Ejecutivo y que otorga mayores beneficios a aquellos proyectos con mayores externalidades.

De hecho, la existencia de fallas de mercado que conducirían a una inversión subóptima en ausencia de intervención es el argumento más fuerte a favor de una intervención de este tipo. Estas fallas pueden vincularse con la existencia de **externalidades** de la inversión de las que el privado no puede apropiarse y por tanto no son tenidas en cuenta en su decisión de inversión.

³⁰ Esta limitación no aplica para las empresas de transporte profesional de carga registradas como tales ante el Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

El diseño del régimen, en particular el diseño de los indicadores de la matriz tiende a captar de una forma razonable la existencia de ese tipo de externalidades. Por ejemplo, las inversiones en máquinas más eficientes en términos de emisiones de CO₂, o en tratamiento de efluentes o gestión de residuos (P+L), redundan en un menor impacto ambiental de las actividades productivas, por lo que tienen un valor social que no puede ser totalmente apropiado por el empresario. Del mismo modo, la capacitación laboral y las inversiones en investigación, desarrollo e innovación generan activos intangibles que pueden derramarse a otras empresas, por lo que generan un beneficio social agregado que el empresario no tendrá en cuenta en su decisión y que podría derivar en un nivel de inversión subóptimo. Del mismo modo, si sólo actuaran las fuerzas de mercado las empresas podrían no instalarse en zonas de menor desarrollo relativo, lo que podría revertirse con un beneficio fiscal.

Por lo tanto, por su diseño el régimen aumenta la rentabilidad de aquellas empresas con comportamientos más deseables desde el punto de vista agregado, con criterios homogéneos y transparentes. Al supeditar el otorgamiento de los beneficios al cumplimiento de una serie de indicadores, se evitan comportamientos oportunistas de búsqueda de rentas, como puede suceder cuando se otorgan beneficios sin contrapartidas.

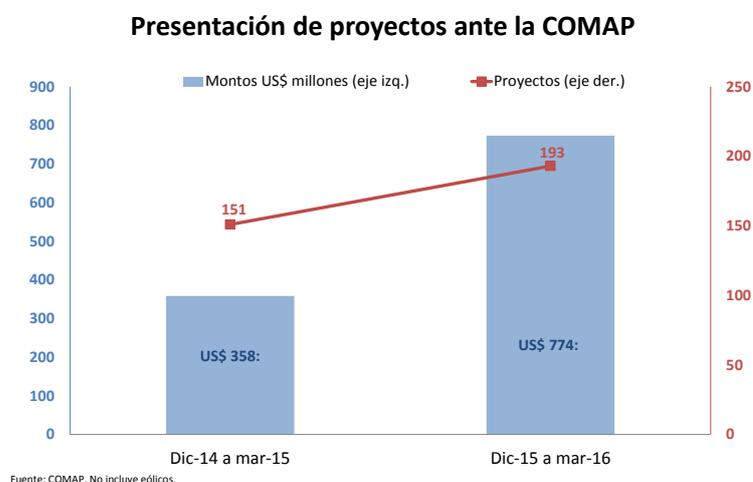
En relación al diseño, el régimen es **coherente con la integralidad del sistema tributario**. En primer lugar, se rige por el principio de **equidad**: cualquier empresa que realiza una cierta inversión y compromete ciertos indicadores recibe el mismo tratamiento.

Además, los incentivos direccionan los fondos hacia las inversiones que impactan más en el bienestar agregado, determinando una asignación de recursos más **eficiente** en términos agregados en relación a lo que surgiría del libre juego del mercado.

El régimen también se destaca por su **simpleza**. Cualquier empresa puede calcular a priori la exoneración que recibirá, dado que el diseño define claramente el tipo de comportamiento al que se aplica. Además, la presentación de proyectos por parte de las empresas es un proceso de relativo fácil acceso, con procesos administrativos sencillos y de bajo costo.

La simpleza del régimen ha facilitado que empresas de diversos tamaños hayan accedido a los beneficios del régimen. En efecto, el 30% de los proyectos promovidos en el trienio 2013-2015 corresponden a micro y pequeñas empresas³¹.

Una consecuencia positiva de la simplicidad del diseño es que **el régimen se ha podido adaptar a diversas coyunturas**. En ese sentido, en 2009, ante la crisis financiera internacional, se establecieron beneficios transitorios para incentivar la presentación de nuevos proyectos (Dec.779/008). Del mismo modo, en 2015 y en vista de la coyuntura de desaceleración, se aumentó en 10% el porcentaje de exoneración de IRAE para los proyectos que se presenten entre diciembre de 2015 y diciembre de 2016 (Dec. 299/015). Para evitar que se adelante la presentación de proyectos que se realizarán más adelante, este beneficio es aplicable sólo para las inversiones ejecutadas antes del 31 de diciembre de 2017 que representen al menos el 75% de la inversión total del proyecto. Adicionalmente, para beneficiar especialmente la formación de capital en este año, las inversiones ejecutadas entre el 1° de diciembre de 2015 y 31 de diciembre de 2016 se bonifican en 20% a los efectos del cómputo del monto exonerado para el IRAE.



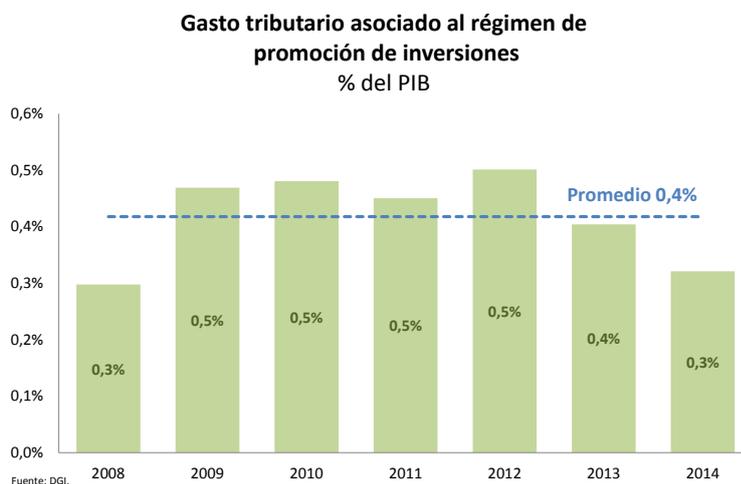
³¹ Ventas anuales menores a UI 10.000.000 (diez millones de Unidades Indexadas).

Este beneficio adicional generó que en los primeros cuatro meses de aplicación se presentaran 28% más proyectos que lo observado en el mismo período un año atrás, por un monto que es más que el doble.

En relación a la ejecución y control de la política, una característica a resaltar es la **transparencia en la aplicación del régimen**. No sólo los criterios son conocidos y objetivos, sino que además las empresas beneficiadas y los montos de inversión promovidos son datos de público acceso.

Además, la Asesoría Económica de la DGI publica anualmente el **costo tributario** asociado al régimen, en línea con el esfuerzo para avanzar en la medición de este tipo de excepciones incluidas en el sistema tributario. El dato que publica DGI comprende la exoneración por IRAE e IP que las empresas efectivamente utilizan cada año. Así, el dato es una estimación de máxima, dado que supone que todas las inversiones se hubieran realizado si no existiera el régimen, a pesar de que es probable que una parte de las inversiones no se hubieran concretado en ausencia del incentivo.

Según esta información, el gasto tributario anual asociado al régimen de promoción de inversiones se ubicó en 0,4% del PIB en el promedio del período 2008-2014.



El costo fiscal del régimen de promoción de inversiones representó en dicho período menos del 7% del gasto tributario total estimado por DGI.

En relación al **seguimiento y control**, del régimen, el mismo está a cargo de la COMAP. Para ello, los beneficiarios del régimen están obligados a presentar sus estados contables dentro de los cuatro meses del cierre de cada ejercicio económico, así como toda la información complementaria que pueda servir para el análisis del cumplimiento de las metas comprometidas. En base a esa información, la COMAP verifica el cumplimiento de las obligaciones asumidas. En caso de incumplimiento, se revocan de los beneficios concedidos y la empresa debe pagar los tributos adeudados, con las multas y recargos que correspondan.

La Unidad de Apoyo al Sector Privado del MEF (Unasep) ha realizado sucesivas **evaluaciones del cumplimiento de los proyectos** promovidos, con énfasis en aquellos del sector comercio y servicios, que son los evaluados por la COMAP-MEF. En particular, en marzo de 2016 se presentó un trabajo que analiza diversos aspectos del cumplimiento del régimen a partir de una base que contiene información actualizada a agosto de 2015 de 1.652 proyectos originales con sus correspondientes ampliaciones. Cada uno de esos proyectos constituye una Unidad de Análisis (UA). En todos los casos se trata de proyectos cuyo cronograma de inversión finalizó antes del 31 de marzo de 2015. El 44% de las UAs analizadas corresponden a empresas del rubro comercio. El resto, pertenecen a empresas de otros sectores de servicios: transporte y almacenamiento, información y comunicación, construcción, actividades profesionales, actividades financieras, inmobiliarias y otros. La gran mayoría corresponden a empresas ya instaladas (85%) y a empresas pequeñas y medianas (69%).

Los resultados obtenidos en ese análisis señalan que **las empresas ejecutaron en promedio el 85% de la inversión elegible**, con pequeñas diferencias a nivel de sectores de actividad (en un rango que va desde 68% para las actividades inmobiliarias hasta 100% para empresas de suministro de servicios de agua y saneamiento, electricidad y gas y explotación de minas y canteras). Respecto al tamaño de las empresas, la ejecución en las Pymes estuvo levemente por debajo del promedio (80% vs. 85%).

En cuanto a la relación entre el IRAE otorgado y el IRAE efectivamente utilizado, se concluye que mientras que el beneficio otorgado promedio había sido de 55% de la inversión, las empresas aplicaron el 61% del beneficio otorgado, por lo que **la exoneración efectiva representó el**

33% de la inversión elegible. Para este análisis sólo se consideran 1.295 UAs para las que ya había terminado el plazo otorgado para utilizar el beneficio de IRAE. En esta dimensión existen diferencias significativas según las características de las empresas. En particular, las empresas ya instaladas y las empresas grandes mostraron un uso efectivo del beneficio relativamente mayor (65% y 72% respectivamente, algo más que el 61% observado en el promedio).

Por último, la evaluación del grado de cumplimiento de los indicadores o externalidades por parte de las empresas muestra muy buenos resultados. Para este análisis sólo se consideraron las UAs que ya culminaron el cronograma de cumplimiento. El análisis encontró que el cumplimiento en términos de generación de empleo se ubicó en torno a 88% de lo comprometido. En tanto, el cumplimiento de exportaciones se ubicó en 80% de lo comprometido. En relación a las inversiones estratégicas, entre las que utilizaron el indicador de P+L, la ejecución se ubicó en 90% de lo comprometido, mientras que entre las que usaron el indicador de I+D este guarismo alcanzó al 93%.

Además de la evaluación directamente vinculada al seguimiento y control de la política, un rasgo distintivo de la promoción de inversiones en el escenario uruguayo ha sido la abundancia de **evaluaciones del régimen**

En efecto, el régimen ha sido objeto de evaluaciones como ningún otro instrumento de política productiva en Uruguay. Por ejemplo, los estudios de Gervaz et al (2011), Vallarino (2012), Peláez y Olmos (2012) y Artana y Templado (2012) presentaron evaluaciones preliminares del régimen³².

³² Gervaz, I., Goday, H., y N. Traiman. (2011). *Impacto de las recientes políticas de promoción de inversiones en Uruguay* (Monografía de Licenciatura en Economía). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República, Montevideo.

Vallarino, D. (2012). *¿Incentivos u obstáculos a la inversión industrial: La promoción industrial y la promoción de inversiones en la segunda etapa de crecimiento hacia afuera del Uruguay (1974-2009)* (Tesis de Doctorado). Universidad de la República, Montevideo.

Peláez, F., y L. Olmos (2012). *Costo-beneficio de los incentivos tributarios en Uruguay* (Documento No. s.n.). Montevideo: Centro de Estudios Fiscales.

Artana, D., & Templado, I. (2012). *Incentivos tributarios a la inversión: ¿Qué nos dicen la teoría y la evidencia empírica sobre su efectividad?* Buenos Aires: FIEL.

Dichos trabajos en general encuentran efectos positivos del régimen sobre la inversión, el empleo y las exportaciones.

Más recientemente, el Centro de Estudios Fiscales financió otros dos estudios más exhaustivos utilizando información de DGI y del BPS³³. En el primero de ellos (Carbajal et al 2014), se presenta una estimación de los impactos del incentivo fiscal sobre la inversión, usando técnicas de econometría que controlan por efectos no observables y características observables de las empresas. Este estudio encuentra impactos positivos del régimen sobre la tasa de inversión en el entorno al 20%.

Más recientemente, se presentó otro trabajo que avanza sobre la base del anterior, profundizando en el análisis de los efectos heterogéneos que el sistema genera en empresas de diversas características (Carbajal et al 2016). Este estudio implica un avance metodológico en relación a los anteriores, y confirma con métodos robustos que el incentivo fiscal logra estimular positivamente la inversión.

³³ Carbajal, F., Carrasco, P., Cazulo, P., C. Llambí y A. Rius. (2014) *Una evaluación económica de los incentivos fiscales a la inversión en Uruguay*. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República.

Carbajal, F., Carrasco, P., Leiva, A., Ramírez, L. y A. Rius. (2016). *Promoción de Inversiones vía Créditos Fiscales: Nueva Evidencia sobre Uruguay*. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República. Centro de Investigaciones Económicas. Informe de Investigación.

X. LA AGENDA DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA

1. La inclusión financiera en la agenda de inclusión social

El Programa de Inclusión Financiera que el gobierno impulsa constituye una política pública destinada a permitir el acceso y uso de los servicios financieros por parte de toda la población y las empresas, en particular de aquellos que no podían acceder a los mismos o que lo hacían en muy malas condiciones: fundamentalmente los hogares de menores ingresos y las micro y pequeñas empresas. Una inclusión financiera plena implica la posibilidad de acceder a servicios financieros adecuados a las necesidades de los usuarios y en condiciones que permitan su efectiva utilización, incluyendo servicios de ahorro, de crédito y de pago, entre otros. La política también procura atacar las desigualdades existentes en materia territorial, ya que tradicionalmente las condiciones para el acceso a dichos sectores en el Interior del país y en la periferia de Montevideo han sido menos favorables que en otras zonas urbanas.

En este marco, la inclusión financiera constituye un elemento central de la agenda de inclusión social. Si la población de menores ingresos, así como también las micro y pequeñas empresas, son excluidas del acceso a servicios financieros, o acceden a ellos en malas condiciones, no sólo se agravan las diferencias sociales y económicas, sino que sus oportunidades de alcanzar mejoras en sus niveles de vida y de producción se ven reducidas, al tener que recurrir a agentes financieros menos fiables y a instrumentos menos eficientes y más costosos.

A su vez, la mejora en el acceso y uso de los servicios financieros asociado a los procesos de inclusión financiera contribuye a combatir la pobreza, al permitir que la población de menores ingresos incremente sus oportunidades y reduzca su vulnerabilidad. En particular, los servicios financieros posibilitan suavizar los ciclos en el consumo, evitando que las familias entren y queden atrapadas en lo que se conoce como “trampa de la pobreza”. De esta forma, el sistema financiero constituye una herramienta que contribuye a mitigar los efectos que shocks económicos

pueden generar sobre las familias, en particular las que se encuentran en situación más vulnerable.

Ante esta realidad debe tenerse en cuenta que la promoción de la inclusión financiera requiere enfrentar fallas de mercado que dificultan el acceso y la utilización plena de los servicios financieros, lo cual justifica la necesidad de implementar políticas públicas en esa dirección.

Vale resaltar que la agenda de inclusión financiera se despliega en el marco de las transformaciones que se han implementado en el sistema financiero en la última década, que han permitido la construcción de un sistema sólido y alineado con los mejores estándares internacionales en materia de regulación y supervisión, lo cual constituye un prerrequisito para poder avanzar en materia de inclusión financiera. Por otra parte, esto tampoco hubiera sido posible si el país no hubiera consolidado, como sucedió en la última década, un sólido manejo macroeconómico.

Además, el avance del progreso tecnológico y su aplicación a los servicios financieros y de pagos constituye una oportunidad para el desarrollo del mercado, pero al mismo tiempo genera riesgos de exclusión. En ausencia de políticas públicas, las asimetrías en el acceso a la tecnología potencian la exclusión de los sectores sociales de menores ingresos y de las empresas de reducida dimensión económica. Por el contrario, el diseño y aplicación de una adecuada política pública puede facilitar el acceso de dichos sectores sociales y empresariales a los servicios financieros, permitiendo que hagan uso y se apropien de las ventajas que provee la continua evolución tecnológica.

En síntesis, la inclusión financiera es un concepto amplio que se basa en un conjunto de precondiciones necesarias para su desarrollo y que vincula varios elementos complementarios, entre los que podemos destacar los siguientes: i) una adecuada regulación y supervisión financiera; ii) una amplia oferta de productos y servicios financieros de calidad, a precios razonables, que se adapten a las necesidades tanto de las personas como de las empresas; iii) una cobertura extendida de la red física y la base tecnológica, con acceso a canales transaccionales tradicionales y no tradicionales, que permitan realizar transacciones de forma segura y eficiente; iv) la promoción y desarrollo de políticas de educación

financieras, y v) la protección al usuario de los servicios financieros y la transparencia de la información.

2. Una reforma estructural al servicio de la agenda de desarrollo

El Programa de Inclusión Financiera se enmarca en el conjunto de reformas estructurales que el gobierno ha venido implementando desde el año 2005. En línea con estas reformas, contribuye a generar condiciones para que el país alcance mayores niveles de desarrollo económico y social y, en particular, constituye un importante aporte para mejorar las condiciones de vida de la población y potenciar la actividad de las micro y pequeñas empresas.

Ello obedece a que el sistema financiero constituye uno de los pilares fundamentales por donde se canalizan los recursos financieros generados por la sociedad. Por ese motivo, uno de los objetivos centrales de las políticas públicas es contribuir a lograr un sistema financiero más desarrollado, más profundo, más transparente, más competitivo y más inclusivo, para de esta manera potenciar su contribución al logro de un mayor desarrollo económico y social, sobre bases de equidad e inclusión.

Existe abundante evidencia respecto a la importancia del desarrollo y la profundización financiera para mejorar el crecimiento y el desarrollo económico y social de un país. Diversos estudios demuestran que el acceso a servicios financieros adecuados impulsa la acumulación de capital físico y humano y contribuye a mejorar la calidad de vida y el bienestar de los hogares y la productividad de las empresas, así como a la reducción de desigualdades.

Si se actúa sobre las fallas de mercado que limitan el acceso y la utilización de los servicios financieros no sólo se benefician los nuevos usuarios que se incorporan, sino también los actuales usuarios, así como el sistema en su conjunto. Un sistema financiero inclusivo permite alcanzar un mayor volumen de operaciones, generando así ganancias de eficiencia derivadas de las economías de escala que se producen. De la misma forma, al incluir más personas y más empresas se potencia el

aprovechamiento de la infraestructura del sistema de pagos y se generan economías de red.

De esta manera, una mayor inclusión financiera genera beneficios a la sociedad en su conjunto, al facilitar las transacciones, promover mayores niveles de inversión productiva, incrementar la productividad de la economía y contribuir a mejorar la calidad de vida y el bienestar de las familias:

- a) **Facilidad para realizar transacciones.** En ausencia de servicios de pago adecuados, las empresas y las personas en general deben recurrir a medios de pago más riesgosos y menos prácticos y eficientes, como por ejemplo el dinero en efectivo, provocando un aumento de los costos de transacción y afectando el funcionamiento del sistema de pagos de la economía. De esta forma, la expansión del uso de medios de pago electrónicos, asociado a mayores niveles de inclusión financiera, aumenta la eficiencia del sistema y contribuye a mejorar las condiciones de seguridad de la población.
- b) **Mejoras en materia de inversión y productividad de la economía.** Un adecuado acceso a los instrumentos de ahorro y crédito ayuda a desarrollar las inversiones productivas y a aprovechar las oportunidades de negocios, aumentando la productividad general de la economía. En efecto, las instituciones financieras permiten canalizar de mejor manera el ahorro doméstico al financiamiento de las necesidades de las empresas, tanto en materia de liquidez (capital de trabajo) como de inversiones productivas (capital físico).
- c) **Mejoras de bienestar social y en la calidad de vida de las personas.** El acceso a servicios financieros de calidad, en condiciones de plazos y precios adecuados, y ajustados a las necesidades de las familias, permite suavizar el consumo a lo largo del ciclo de vida de las personas. En este sentido, las instituciones financieras permiten financiar inversiones o necesidades de gasto, asociadas por ejemplo a la compra o refacción de la vivienda, la educación de los hijos (capital humano) o la compra de bienes durables, cuya temporalidad puede no coincidir con la

disponibilidad corriente de ingresos, permitiendo que el consumo no tenga que estar necesariamente correlacionado con el ingreso contemporáneo. De esta forma, la posibilidad de utilizar adecuadamente los servicios financieros facilita que los hogares puedan atender el conjunto de necesidades que enfrentan para mejorar su calidad de vida, lo cual puede significar una contribución importante para mejorar el bienestar de las personas y de la sociedad en su conjunto. La necesidad de un uso adecuado de los servicios financieros pone de relevancia la importancia que tiene la educación financiera y la protección al usuario de estos servicios, como elemento clave en todo proceso de inclusión financiera.

3. Objetivos e instrumentos del Programa de Inclusión Financiera

El Programa de Inclusión Financiera despliega un conjunto de herramientas tendientes a alcanzar dos objetivos básicos.

Por un lado, se apunta a universalizar el derecho de todos los ciudadanos a acceder a un conjunto de servicios financieros básicos de calidad y que atiendan efectivamente a sus necesidades: medios de pago electrónicos, instrumentos de ahorro y acceso al crédito en condiciones más favorables. La promoción del acceso y uso de más servicios, por parte de una mayor cantidad de usuarios, en condiciones de mayor competencia y en un entorno regulado y supervisado, sentará las bases para una mayor democratización en el acceso al sistema financiero.

Un segundo objetivo es lograr un funcionamiento más eficiente del sistema de pagos de la economía, fomentando el uso de medios de pago electrónicos en sustitución del efectivo. Una transformación de este tipo tiene múltiples beneficios para la economía en su conjunto. Por un lado, permite alcanzar mejoras significativas de eficiencia y, por lo tanto, genera ganancias de bienestar social general. Asimismo, contribuye a mejorar las condiciones de seguridad de la población y los comercios. Finalmente, fomenta la formalización de la economía y el combate a la evasión fiscal, fortaleciendo también los controles para la prevención del lavado de activos.

Como forma de potenciar los objetivos señalados, el Programa de Inclusión Financiera también se propone promover la competencia en el sector financiero, generando las condiciones para la incorporación de nuevos actores no bancarios que ofrezcan servicios de pago (las instituciones emisoras de dinero electrónico) y para corregir algunas prácticas que no permitían un funcionamiento competitivo pleno del sistema. Las mejoras en materia de competencia, además de contribuir a un funcionamiento más eficiente del mercado, también fomentan el acceso a una mayor cantidad de servicios, de mayor calidad, más adecuados a las necesidades de cada uno de los actores y a menores costos.

3.1. Herramientas para universalizar el acceso a servicios financieros

Acceso gratuito a una cuenta o instrumento de dinero electrónico

Como forma de avanzar hacia el primer objetivo señalado, la Ley de Inclusión Financiera³⁴ estableció un cronograma gradual que pauta las distintas etapas hasta alcanzar el acceso universal de que quienes trabajan, perciben una pasividad o prestación social y de todas las empresas de reducida dimensión económica a un conjunto básico de servicios financieros. En particular, se garantiza el derecho a acceder en forma gratuita a una cuenta bancaria con una tarjeta de débito asociada o a un instrumento de dinero electrónico, asegurando la posibilidad de realizar una cantidad mínima de extracciones de efectivo y transferencias interbancarias sin costo, y permitiendo el acceso a un medio de pago electrónico con el que realizar pagos directamente en los comercios sin ningún tipo de costo.

El primer gran hito del cronograma establecido se verificó en octubre de 2015.³⁵ Desde dicha fecha todos los trabajadores, pasivos y beneficiarios de prestaciones sociales que cobraban sus ingresos en efectivo tienen derecho a acceder a una cuenta en una institución de intermediación

³⁴ Ley N 19.210, de 29 de abril de 2014.

³⁵ El Decreto N° 263/015 reglamentó las disposiciones relativas al pago de remuneraciones, honorarios, pasividades, beneficios sociales y otras prestaciones.

financiera o a un instrumento de dinero electrónico en el que cobrar su remuneración, pudiendo elegir la institución a través de la cual cobrar. En el caso de quienes a esa fecha ya cobraban sus ingresos a través de un banco o una red de pagos, se dispuso que el derecho a elegir en qué institución cobrar comenzará a regir a partir de octubre de 2016. También se estableció que desde octubre de 2015 todas las empresas de reducida dimensión económica tienen derecho a acceder a una cuenta bancaria sin costo, con las mismas prestaciones gratuitas señaladas precedentemente.

El cronograma definido prevé que a partir de octubre de 2016 todos los trabajadores, beneficiarios de prestaciones sociales y nuevos pasivos deban cobrar sus ingresos a través de medios electrónicos. No obstante, se estableció que pueden acordar con la parte pagadora continuar cobrando por medios diferentes a los previstos por la Ley, incluido el efectivo, hasta el 30 de abril de 2017.

Por su parte, se previó que quienes al 1° de noviembre de 2015 ya percibían una jubilación o pensión no quedan alcanzados por la obligatoriedad de cobrar su pasividad a través de medios electrónicos, pudiendo mantener sistemas distintos de cobro, incluido el efectivo. En cualquier caso, todos los pasivos tienen derecho a elegir cobrar en una cuenta bancaria o instrumento de dinero electrónico.

La puesta en marcha de estas modificaciones, además de asegurar el acceso universal a estos servicios financieros básicos, introdujo cambios significativos en diversos aspectos del funcionamiento del sistema financiero, volviéndolo más eficiente y accesible. En particular, el establecer que es el trabajador, pasivo o beneficiario el que elige la institución en la cual cobrar implicó una modificación muy importante en la lógica de funcionamiento del sistema, cambiando el foco de la competencia de las instituciones financieras. Previo a la Ley de Inclusión Financiera, era el empleador el que elegía la institución a través de la cual pagar a sus trabajadores. En función de ello, las instituciones que proveían los servicios de pago competían por dar un buen servicio y beneficios a los empleadores. Cuando quienes deciden la institución en la cual cobrar sus haberes son los propios trabajadores, se cambia el foco de la competencia hacia el usuario, centrándola en la disponibilidad y calidad de los servicios que se les brinda y las condiciones de acceso a los mismos.

Otra medida que aumenta los niveles de competencia del sistema financiero en beneficio de los usuarios es la creación de un nuevo actor no bancario, proveedor de servicios de pago: las instituciones emisoras de dinero electrónico.³⁶ Estos actores, supervisados y regulados por el Banco Central del Uruguay (BCU), tienen la capacidad de emitir medios de pago, que pueden tomar la forma de tarjetas prepagas o billeteras electrónicas. A mayo de 2016 el BCU había autorizado a actuar como emisores de dinero electrónico a nueve instituciones y se encontraba analizando las solicitudes presentadas por otras tres. De las nueve instituciones autorizadas, cinco tienen licencia para prestar los servicios de pago de remuneraciones, tres emitirán dinero electrónico para alimentación y la restante emitirá dinero electrónico para fines distintos al pago de remuneraciones.

En línea con el objetivo de democratizar el acceso al sistema financiero, se estableció la prohibición de que las instituciones que decidan proveer los servicios de pago de remuneraciones establezcan un trato discriminatorio, debiendo otorgar los servicios de pago a todos los trabajadores, pasivos o beneficiarios que lo soliciten. Asimismo, se establece que los productos, servicios, beneficios y cualquier otro tipo de promoción que las instituciones ofrezcan de forma complementaria a los mínimos gratuitos obligatorios, deberán estar disponibles para todos los trabajadores, pasivos y beneficiarios. En particular, se dispone que en ningún caso las instituciones puedan establecer para el acceso a dichas ofertas exigencias de ingresos mínimos ni saldos promedios mínimos en la cuenta o instrumento de dinero electrónico.

En suma, la implementación del mencionado cronograma constituyó un importante avance hacia la universalización del acceso a servicios financieros, garantizando a todos los trabajadores, pasivos y beneficiarios de prestaciones sociales, así como a todas las empresas de reducida dimensión económica, el derecho a acceder en forma gratuita a una cuenta o instrumento de dinero electrónico y a un conjunto de servicios financieros básicos. Adicionalmente, las transformaciones introducidas a partir de la Ley de Inclusión Financiera han significado un importante

³⁶Estas instituciones fueron creadas por la Ley de Inclusión Financiera N° 19.210 y reglamentadas por la Circular N° 2.198 del BCU.

cambio en las bases del funcionamiento del sistema financiero, aumentando significativamente los niveles de competencia, contribuyendo a mejorar sus niveles de eficiencia y la disponibilidad y calidad de los servicios prestados a los usuarios.

Crédito de nómina: instrumento para mejorar las condiciones de acceso al crédito

Vinculado al pago de salarios y pasividades, la Ley de Inclusión Financiera definió un nuevo instrumento, denominado “Crédito de Nómina”, que tiene como objetivo central facilitar y mejorar las condiciones de acceso al financiamiento por parte de trabajadores y pasivos.

Los créditos de nómina podrán ser otorgados por las entidades que tienen derecho de fuente legal para el descuento de nómina, que actualmente son las cooperativas, las asociaciones civiles y las instituciones de intermediación financiera “pagadoras de nómina”, estas últimas para los créditos que otorguen a las personas que les eligieron para cobrar.³⁷ De esta forma, se extendió el mecanismo de retención de haberes a más instituciones, dándole más posibilidades a trabajadores y pasivos para que pueda elegir la opción que les resulte más conveniente.

Con el objetivo de proteger la situación financiera de los usuarios, evitando en particular que a partir de la creación de este nuevo instrumento se generen situaciones de sobreendeudamiento de las familias, se establecieron una serie de condiciones que deben cumplir los créditos de nómina. Por un lado, deberán otorgarse en la moneda en que se cobra la remuneración o en unidades indexadas, evitando el descalce de moneda entre el crédito y los ingresos de la persona. Asimismo, se limitó el porcentaje que la cuota del crédito puede representar respecto de los ingresos nominales, y se estableció un tope más exigente para la tasa de

³⁷ Las instituciones emisoras de dinero electrónico no pueden conceder Créditos de Nómina, pues su licencia no les permite conceder préstamos. No obstante, en estos casos los créditos de nómina se podrán otorgar a través de acuerdos con las cooperativas y asociaciones civiles que tienen derecho de fuente legal para el descuento de nómina.

interés de este tipo de operaciones. Respecto a este último punto, se busca que la tasa de interés de este nuevo instrumento se ubique en niveles reducidos, atendiendo al menor riesgo y al menor costo de gestión de este tipo de operativa. Es así que el tope de usura, que para el crédito al consumo general se ubica en 55% por encima de la tasa de interés promedio del mercado, se redujo a 20% para este tipo de operaciones.

Asimismo, se prevé un cronograma gradual de aumento del denominado “intangibles”, esto es, el porcentaje mínimo del sueldo que no se puede afectar por retenciones directas sobre la nómina, pasando del 30% que regía en 2014 hasta el 50% en 2018. De esta forma, se procura proteger el salario y las jubilaciones, evitando que se los pueda comprometer a través de retenciones directas sobre la nómina en proporciones significativas.

Prohibición de venta cruzada condicionada de productos y servicios financieros y no financieros

Otra medida prevista en la Ley de Inclusión Financiera, a efectos de transparentar los precios que se cobran por los servicios financieros, es la prohibición de la venta cruzada condicionada de productos y servicios financieros y no financieros. Para ello, se estableció que las entidades que ofrecen productos y servicios financieros de cualquier especie no pueden condicionar dicha oferta a la contratación de otros productos o servicios de carácter no financiero, provistos por la misma entidad o por un tercero, ni ofrecer un mejor precio u otro beneficio por los primeros, si contrata también los segundos. Adicionalmente, se limitó la parte de la cuota social que las asociaciones civiles y las cooperativas pueden excluir del cálculo de la tasas de interés que informan a los usuarios y que se computa a los efectos del tope de usura.

Estas disposiciones tienen la finalidad de transparentar la tasa de interés de las operaciones de crédito. Esto resulta relevante para el caso de instituciones que cobran cuota social y que combinan la actividad de otorgar créditos con la venta de productos o servicios no financieros. De este modo, además de mejorar la transparencia del sistema, se protegen los derechos de los usuarios de los servicios financieros.

Programa de Ahorro Joven para Vivienda

Con el objetivo de incentivar la cultura del ahorro, la Ley de Inclusión Financiera creó un programa de incentivos para promover el ahorro de los jóvenes destinado al acceso a una solución habitacional.

El ahorro privado tiene importantes beneficios macroeconómicos y microeconómicos. Aumentar el ahorro privado, particularmente en Uruguay, donde el ahorro privado ha sido históricamente bajo, supone un incremento de fuentes de financiamiento para la inversión y actúa además como un estabilizador ante las variaciones de los ciclos económicos. Para las familias, el ahorro actúa como parte de la red de previsión social, evitando ajustes bruscos del nivel de vida en momentos de caída de los ingresos. El ahorro es, además, clave para el acceso a la vivienda, tanto para calificar para el crédito bancario, como para constituir depósitos de garantía de alquiler o para acceder a programas del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial (MVOTMA) y Medio Ambiente o de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV).

El ahorro de las familias, además de depender de condiciones económicas, tiene un fuerte componente cultural. El objetivo del Programa de Ahorro Joven para Vivienda es, entonces, promover la conducta de ahorro desde las primeras etapas de la vida activa de las personas.

Los beneficiarios son los jóvenes trabajadores de entre 18 y 29 años de edad, que ahorren en una cuenta inscripta en el Programa en cualquier institución de intermediación financiera que adhiera al mismo. Para promover el ahorro, se otorga un incentivo en dinero por el equivalente al 30% del ahorro constituido durante los primeros cuatro años de vigencia del Programa, con un máximo de UI 10.800.³⁸ El incentivo se pagará si el joven titular de la cuenta tiene una conducta sostenida de ahorro³⁹ y

³⁸ El Programa fue reglamentado por el Decreto N° 257/014. Se inició en octubre de 2014, por lo cual los ahorros computables son los generados hasta setiembre de 2018. La vigencia del Programa se extiende hasta setiembre de 2020.

³⁹ Para acceder al beneficio se exige un mínimo de 18 depósitos mensuales, consecutivos o no, de al menos UI 500.

concreta una solución de vivienda durante la vigencia del Programa, abarcando los casos de compra de inmueble, firma de un contrato de alquiler o acceso a cualquiera de los programas del MVOTMA o de la ANV.

Desde su puesta en marcha en octubre de 2014, el Programa de Ahorro Joven para Vivienda ha contribuido a estimular la conducta de ahorro en la población objetivo, habiéndose concretado a mayo de 2016 la inscripción al Programa de unas 4.500 cuentas.

Es importante destacar que el impacto del Programa no dependerá sólo de la cantidad de jóvenes que accedan al beneficio, sino también de la cantidad total de jóvenes que se inscriban y ahorren, pues incluso aquellos que no concreten una solución habitacional, dispondrán de un ahorro propio como resultado de una modificación de su comportamiento de consumo.

3.2. Herramientas para transformar y modernizar el sistema de pagos

Promoción de inversiones en terminales POS, sistemas de facturación y dispositivos que habiliten la extracción de efectivo

Una primera condición indispensable para avanzar en la transformación del sistema de pagos está relacionada con la incorporación por parte de los comercios de la infraestructura necesaria para el procesamiento de los pagos electrónicos. Con este objetivo, desde el año 2012 el gobierno ha puesto en marcha una serie de iniciativas tendientes a extender la red de terminales de puntos de venta (POS, por sus siglas en inglés) en los comercios, con especial énfasis en los de menor dimensión económica y en los ubicados en el interior del país y en los barrios periféricos de la capital. Para ello, se promovió una reducción de los costos de acceso y de uso de la tecnología de pago electrónico.

Por un lado, se declaró promovida, en el marco de la Ley de Promoción de Inversiones, la actividad de instalación de terminales POS, teclados

numéricos (PIN PAD) y demás accesorios de terminales POS.⁴⁰ En particular, se estableció un conjunto de exoneraciones tributarias para las empresas que integren estos dispositivos a su activo fijo. Como contrapartida, las redes de terminales POS que se benefician de estas exoneraciones deben cumplir con un cierto nivel de expansión de la red y están obligadas a arrendar los dispositivos a un precio máximo establecido, como forma de que los beneficios tributarios se trasladen también a los comercios a través de un menor costo de arrendamiento. Este esquema, que como se analiza más adelante ha demostrado ser sumamente exitoso para la expansión de la cantidad de comercios que aceptan medios de pago electrónico, se ha ido extendiendo en el tiempo y actualmente rige hasta el 31 de diciembre de 2016.

Asimismo, se ha extendido el alcance de la declaratoria promocional, incorporando en el esquema de promoción la instalación de sistemas de facturación integrados a las terminales POS y de dispositivos que habiliten la extracción de efectivo.⁴¹

La promoción de sistemas de facturación integrados a las terminales POS tiene como objetivo agilizar las operaciones de pago con medios electrónicos. Con este tipo de soluciones se simplifica la carga de información para que pueda computarse la rebaja del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y se mejora la experiencia de compra con medios de pago electrónicos, haciendo más rápido y sencillo, además de seguro y conveniente, el proceso de pago para los usuarios.

Subsidio al arrendamiento de terminales POS

En forma adicional, se estableció un subsidio al costo del arrendamiento de las terminales POS para aquellos contribuyentes que tuvieran una facturación anual inferior a UI 4.000.000.⁴² Este subsidio se otorgó a

⁴⁰ Decretos N° 459/011 y N° 293/012. Los PINPAD son los dispositivos que se conectan a la terminal POS y son utilizados para realizar transacciones basadas en el uso de PIN.

⁴¹ Decreto N° 319/014 y N° 351/015.

⁴² Decreto N° 288/012 y N°351/015.

través de un crédito fiscal por un valor equivalente al 100% del costo del arrendamiento hasta el 31 de diciembre de 2013, por un equivalente al 70% de dicho costo hasta el 31 de diciembre de 2016 y al 40% hasta el 31 de diciembre de 2017.

A efectos de simplificar la operativa del subsidio en el caso de las empresas de reducida dimensión económica, se estableció que el crédito fiscal fuera aplicado por la empresa administradora de la red de terminales POS, trasladando así el subsidio de forma inmediata a un menor costo de arrendamiento.

Reducción de aranceles y plazos de pago por las ventas realizadas con medios de pago electrónico

Un segundo elemento que condiciona la aceptación de medios de pago electrónico por parte de los comercios, además del costo del arrendamiento de la terminal POS, refiere a los aranceles cobrados por los emisores de los medios de pago. Al respecto, en el año 2011 el Gobierno impulsó una serie de acciones que redundaron en una rebaja significativa de los aranceles máximos para las operaciones con tarjetas de crédito y, especialmente, con tarjetas de débito.

En el caso de las operaciones con tarjetas de débito los aranceles máximos pasaron de 7% a 2,5%. Por su parte, los aranceles máximos de tarjetas de crédito en modalidad “contado” pasaron de 7% a 4,5% en general, y a 4% para los comercios del rubro alimentación, mientras que en las operaciones en cuotas el arancel se redujo a 4,9%. Estas medidas favorecieron en particular a los pequeños comercios, que eran quienes abonaban los aranceles más elevados, ya que los comercios de mayor tamaño, haciendo uso de su mayor capacidad de negociación con los emisores, ya tenían mejores condiciones. A su vez, los emisores se comprometieron a cumplir un cronograma de reducciones adicionales, en función del aumento de la utilización de estos medios de pago, que llevará el arancel máximo de las tarjetas de débito a 1,5% y a 3,5% para las tarjetas de crédito.

En el marco de ese cronograma, a fines de 2015 se promovió la conformación de un grupo de trabajo con el objetivo de continuar

avanzando en la reducción de aranceles. A partir de ello, el BROU y los bancos privados nucleados en la Asociación de Bancos Privados del Uruguay acordaron adelantar las rebajas en el arancel máximo aplicable a las ventas con tarjetas de débito, llevándolo de 2,5% a 2,35% a partir del 1° de enero de 2016 y a 2,2% a partir del 1° de julio de 2016.

De forma complementaria a lo anterior, se estableció una rebaja transitoria adicional de los aranceles máximos aplicables a las ventas con tarjeta de débito para todos los comercios de reducida dimensión económica, llevándolo a 2% por el período comprendido entre el 1° de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2017. Así, estos comercios se beneficiaron de una rebaja de 20% en los aranceles.

Finalmente, los emisores de tarjetas acordaron reducir el plazo máximo de pago a los comercios por las ventas con tarjeta de débito, llevándolo de 48 a 24 horas, medida que estará operativa desde el 1° de julio de 2016. Esto permite disminuir los costos financieros que la aceptación de medios de pago electrónico genera a las empresas, al reducir las necesidades de capital de trabajo.

Reducción de las retenciones de impuestos a las pequeñas empresas

Una medida adicional de estímulo, con foco en los comercios de menor dimensión económica, fue la disminución del porcentaje de retención de impuestos que se realiza por las ventas con medios electrónicos.

Esta iniciativa tuvo dos momentos diferenciados. Primero, una reducción desde 5 a 2 puntos porcentuales en 2012 y, en segunda instancia, una eliminación completa de las retenciones de impuestos a las ventas con medios electrónicos realizadas por parte de los comercios de reducida dimensión económica en los años 2016 y 2017.⁴³

⁴³ Decretos N° 458/011 y N° 350/015 respectivamente.

Interoperabilidad de redes de terminales POS

Uno de los aspectos que afectaba negativamente la eficiencia del funcionamiento del sistema de pagos electrónicos era la existencia de importantes problemas de competencia y barreras a la entrada en el mercado de las tarjetas de crédito y débito, así como en el de las redes de terminales POS.

En efecto, estas dificultades estaban asociadas al hecho de que un mismo grupo de empresas ocupe una posición dominante en el mercado de las tarjetas y en el mercado de las redes de terminales POS. Ello provocaba que un conjunto de tarjetas de crédito no pudieran prestar su servicio a través de la principal red de terminales POS, lo que tenía como consecuencia que dichos medios de pago se volvieran poco atractivos para los usuarios. A su vez, los emisores de las principales tarjetas de crédito del país no permitían que sus instrumentos pasaran por las redes de terminales POS que tenían una participación más minoritaria, poniendo en cuestión la utilidad de esas terminales para los comerciantes. En suma, existía un esquema de funcionamiento que se caracterizaba por una tendencia a la concentración y un bloqueo a la operativa de los actores de menor participación y a la entrada de nuevos competidores.

Para subsanar esta situación, y utilizando las facultades otorgadas por la Ley de Inclusión Financiera, se estableció un reglamento para asegurar la interoperabilidad de las redes de terminales POS. En el mismo se dispone que las mencionadas redes deben permitir la interconexión y el procesamiento de transacciones con todas las tarjetas de crédito y débito que lo soliciten. En forma análoga, todas las tarjetas de crédito y débito deben habilitar la interconexión con las redes de terminales POS que lo soliciten. Las diferentes partes pueden establecer condiciones de seguridad para habilitar la interconexión, pero estas condiciones no pueden ser discriminatorias. Asimismo, se designó a la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) como entidad encargada de

verificar el cumplimiento de lo previsto por el esquema de interoperabilidad.⁴⁴

A partir de la entrada en vigencia de este reglamento se ha generado una importante mejora en el mercado y se han dado las condiciones para una interoperabilidad total del sistema.

Regímenes promocionales para turismo, asignaciones familiares y Tarjeta Uruguay Social

Previo a establecer la rebaja generalizada en el IVA para las operaciones con medios de pago electrónico, el Gobierno había establecido una serie de regímenes promocionales que significaron una primera experiencia de otorgamiento de beneficios fiscales focalizados en los pagos electrónicos.

Por un lado, en el año 2006 se estableció, a través de la Ley N° 17.934 y con el objetivo de incentivar la actividad turística y contribuir a su formalización, una rebaja de hasta 9 puntos del IVA para un conjunto de actividades vinculadas al turismo, siempre que el pago se realice con tarjetas de crédito o débito. Entre estas actividades se incluyen las compras en restaurantes, los servicios de catering, para ventas y eventos, arrendamientos de vehículos sin chofer y actividades de mediación inmobiliaria.

A los efectos de profundizar los resultados derivados de la implementación de este régimen, potenciando los objetivos perseguidos, se introdujeron una serie de innovaciones en el diseño de estas medidas promocionales. Por un lado, se estableció una ampliación de la rebaja del IVA para las compras en restaurantes y para los arrendamientos de vehículos sin chofer realizados por no residentes con medios de pago electrónico, exonerándolas de la totalidad del IVA.

Asimismo, como forma de equiparar las condiciones para las instituciones emisoras de dinero electrónico creadas por la Ley de Inclusión Financiera,

⁴⁴ Decreto N °306/014.

se extendieron todos los beneficios establecidos para tarjetas de crédito y débito, a los instrumentos de dinero electrónico que al momento de aprobarse la Ley N° 17.934 aún no existían.⁴⁵

Finalmente, los beneficios para las compras en restaurantes, que inicialmente aplicaban exclusivamente para las consumiciones en el propio local, se extendieron a las compras de comida para llevar y a los pedidos a domicilio.⁴⁶

Por su parte, desde el Gobierno también se implementó un programa piloto para el pago de las Asignaciones Familiares a través de cuentas bancarias con una tarjeta de débito asociada, la tarjeta BPS Prestaciones. Esto permitió comenzar el proceso de inclusión financiera centrado en sectores de la población que se encontraban en una situación de clara exclusión en materia de acceso a los servicios financieros.

En el marco de este programa piloto, más de 30 mil hogares beneficiarios de Asignaciones Familiares optaron por el cobro del beneficio a través de la tarjeta BPS Prestaciones. Con dicha tarjeta, los beneficiarios pueden acceder a la reducción de la totalidad del IVA por las compras efectuadas con la misma, focalizando de esta forma la reducción del IVA en los hogares de menores ingresos.⁴⁷

En línea con lo anterior, se estableció que las operaciones pagadas con la Tarjeta Uruguay Social (TUS) se encuentran completamente exentas del pago del IVA, lo que constituye otra política más en la dirección de volver más progresiva la política tributaria.

Rebaja del IVA a través de medios electrónicos

Como forma de vehiculizar la rebaja del IVA propuesta en el programa de gobierno de la pasada administración, se optó por implementarla a través

⁴⁵ Decreto N° 201/015.

⁴⁶ Decreto N° 330/015.

⁴⁷ Ley N° 18.910.

de la utilización de medios de pago electrónicos. De esta forma, se aseguró que los consumidores se apropiaran efectivamente de la rebaja del IVA, transparentando su aplicación y evitando que su efecto se diluyera a lo largo de la cadena de comercialización. Al mismo tiempo, esta forma de implementación generaba fuertes incentivos hacia la utilización de medios de pago electrónico, colaborando con el proceso de transformación del sistema de pagos y la disminución del uso de efectivo.

Para que la implementación de la rebaja a través de estos medios pudiera ser apropiada por todos los ciudadanos era importante avanzar en dos direcciones. En primer lugar, facilitar que toda la población pudiera acceder a un medio electrónico de pago. En este sentido, la entrada en vigencia del cronograma de pago de remuneraciones antes comentado, así como el desarrollo de tarjetas prepagas de acceso gratuito, sentó las bases para que toda la población tenga la posibilidad de acceder a un medio de pago electrónico sin ningún tipo de costo.

Una segunda línea de trabajo refería a extender la aceptación de los medios de pago electrónico por parte de los comercios. A tales efectos, y como fuera comentado, se introdujeron una serie de incentivos y medidas que provocaron un fuerte crecimiento en la cantidad de comercios que aceptan medios de pago electrónico.

En este contexto, la Ley de Inclusión Financiera estableció una reducción permanente de dos puntos porcentuales de IVA en las ventas a consumidores finales cuando el pago se realice mediante la utilización de tarjetas de débito, instrumentos de dinero electrónico u otros instrumentos análogos. Asimismo, el Poder Ejecutivo utilizó la facultad que la Ley le otorgó para implementar reducciones transitorias adicionales en las ventas a consumidores finales por montos menores a 4.000 UI, llevando así la reducción del IVA en las operaciones con tarjeta de débito e instrumentos de dinero electrónico a cuatro puntos porcentuales entre el 1° de agosto de 2014 y el 31 de julio de 2015 y a tres puntos porcentuales entre el 1° de agosto de 2015 y el 31 de julio de 2016. También se utilizó la facultad para reducir el IVA en dos puntos porcentuales el primer año y un punto

porcentual el segundo año, para las ventas de hasta 4.000 UI cuyo pago se efectúe mediante la utilización de tarjetas de crédito.⁴⁸

Transformaciones en el mercado de las transferencias interbancarias

El uso de las transferencias interbancarias mostraba previo al inicio del Programa de Inclusión Financiera un importante subdesarrollo y un funcionamiento muy ineficiente. Por un lado, existía una sobreutilización de los cheques como instrumento de pago, en detrimento de un instrumento más moderno y eficiente como lo son las transferencias interbancarias. El subdesarrollo estaba asociado, en buena medida, al bloqueo que los propios actores del sistema imponían para limitar su desarrollo, cobrando precios sumamente elevados para la realización (e incluso la recepción) de transferencias interbancarias. Adicionalmente, en algunos casos ni siquiera se habilitaban los traspasos de fondos por vía electrónica entre distintas instituciones de intermediación financiera.

A los efectos de atacar estas dificultades, desde el Programa de Inclusión Financiera se tomaron una serie de acciones e iniciativas. En primer lugar, en el marco de las disposiciones relativas al pago de remuneraciones, pasividades y beneficios sociales, se incluyó entre las condiciones básicas mínimas que los bancos deben ofrecer a sus usuarios, la posibilidad de realizar hasta 8 transferencias gratuitas a cuentas en la misma u otras instituciones de intermediación financiera.

Asimismo, como forma de generar un mayor volumen en el sistema de pagos interbancarios y contribuir a disminuir los costos de su operativa aprovechando las economías de escala generadas, la Ley de Inclusión Financiera estableció un conjunto de restricciones a la forma en que pueden realizarse ciertas operaciones, en particular de aquellas que implican montos elevados. De este conjunto de restricciones algunas ya se encuentran operativas, como ser el pago a proveedores del Estado, que debe realizarse mediante transferencia interbancaria,⁴⁹ el pago de

⁴⁸Decreto N° 203/014.

⁴⁹Decreto N° 180/015.

arrendamientos que superen las 40 BPC anuales, que debe realizarse mediante acreditación en cuenta bancaria,⁵⁰ y el pago de tributos nacionales por montos mayores a UI 10.000, que debe realizarse a través de medios de pago electrónico, certificados de créditos de DGI o cheque no a la orden.⁵¹ Por su parte, aún restan por reglamentar las disposiciones relativas al modo en que deben pagarse los negocios sobre bienes inmuebles y vehículos motorizados. Tampoco se encuentran vigentes las restricciones a las transacciones de elevado monto, que prohíben la utilización de efectivo en las operaciones mayores a UI 40.000 y limitan el uso de cheques en las operaciones de más de UI 160.000.

Finalmente, la Ley de Inclusión Financiera facultó al Poder Ejecutivo a regular los precios de las transferencias domésticas de fondos realizadas entre cuentas radicadas en una misma o en diversas instituciones de intermediación financiera. Si bien el Poder Ejecutivo no hizo uso de esta facultad en forma genérica, la existencia de la misma permitió enviar una señal al mercado y acelerar los procesos de negociación entre los diferentes actores a efectos de alcanzar un acuerdo que potencie el desarrollo del mercado.

Este conjunto de medidas ha permitido una importante mejora en el mercado de las transferencias interbancarias. Por un lado, se ha alcanzado un nuevo equilibrio con interoperabilidad total entre todos los actores. Asimismo, las negociaciones derivaron en una importante reducción de los precios de las transferencias y una eliminación de los cobros por transferencias recibidas. En efecto, desde comienzos de 2016 las transferencias interbancarias por hasta US\$ 10.000 o \$ 300.000 desde cuentas pertenecientes a personas físicas tienen un costo de US\$ 1,90, lo cual significa el inicio de un proceso de reducción del costo de utilización de este instrumento que permitirá el desarrollo de la operativa y, con ello, generar economías de escala que habiliten nuevas reducciones en el costo para el usuario.

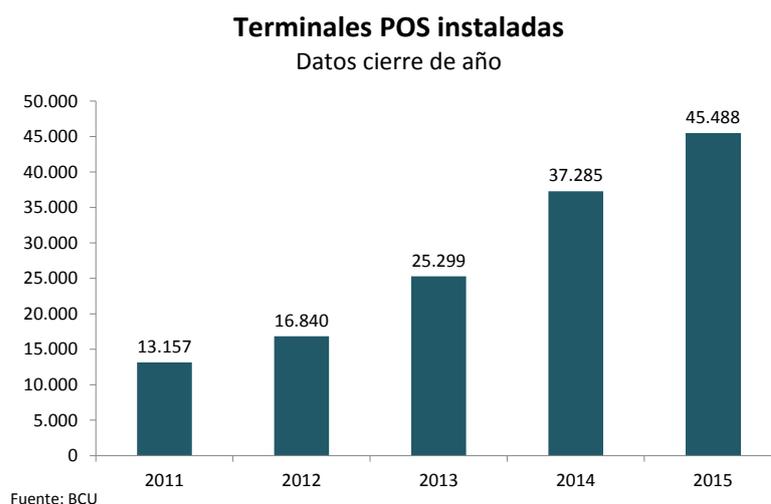
⁵⁰ Decreto N° 264/015 y Decreto N° 331/015.

⁵¹ Decreto N° 089/016.

4. Resultados: un cambio en los hábitos de pago de los uruguayos

Incremento en la aceptación de medios de pago electrónico

Las iniciativas implementadas por el Poder Ejecutivo generaron una profunda transformación del sistema de pagos. En lo que refiere a la aceptación de medios de pago electrónico, se observó un significativo incremento en el número de terminales POS existentes en todo el territorio. De acuerdo a las estadísticas relevadas por el BCU, el número de terminales POS se multiplicó por más de tres, pasando de cerca de 13.000 terminales al cierre de 2011 a más de 45.000 a finales de 2015. En los primeros meses de este año se mantuvo esta tendencia de rápido crecimiento en el número de comercio que incorporan terminales POS, por lo que al cierre del primer semestre de 2016 se estaría alcanzando un récord absoluto de 50.000 terminales POS instaladas.



Asimismo, cabe destacar que el crecimiento en la aceptación de medios de pago electrónicos se concentró en los comercios ubicados en los departamentos del interior de la República y en aquellos de reducida dimensión económica. Este aspecto resulta de fundamental importancia y constituye uno de los focos de atención de las políticas públicas adoptadas. Si no se hubiesen adoptado estas medidas y se hubiese dejado actuar libremente a las fuerzas del mercado, el resultado de la tendencia al mayor uso de medios de pago electrónico que se verifica a escala global habría significado la exclusión de los pequeños comercios de este proceso,

cuestionando en muchos casos la propia viabilidad de los mismos. Por lo tanto, las políticas y medidas implementadas constituyen una dimensión relevante en el proceso de inclusión financiera.

Incremento en el uso de medios de pago electrónico

El fuerte aumento de los comercios que aceptan medios de pago electrónicos, junto al incentivo tributario que para los consumidores implicó la reducción del IVA a través de la utilización de estos medios de pago, permitieron alcanzar resultados extraordinarios en materia de utilización de tarjetas de débito e instrumentos de dinero electrónico.

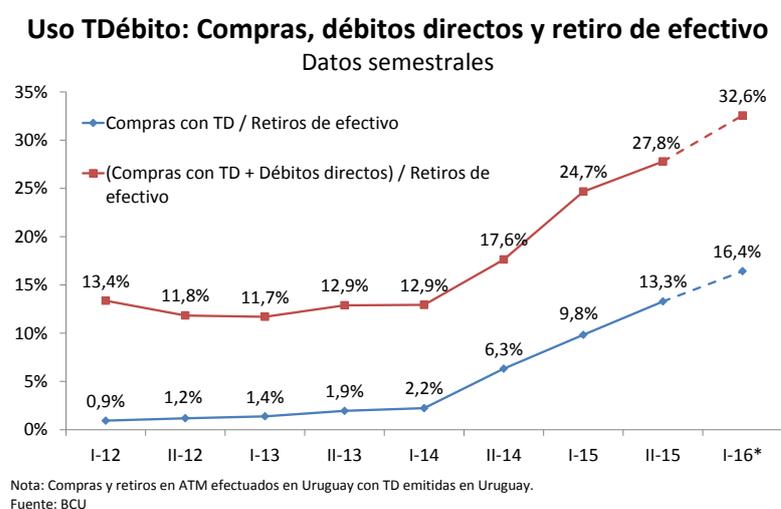
De acuerdo a los datos relevados por el BCU, tanto los montos operados con tarjetas de débito como la cantidad de operaciones realizadas registró un salto en escalón a partir de la instauración de la rebaja del IVA en agosto de 2014. Al mismo tiempo, a partir de ese momento se observó un notable aumento del ritmo de crecimiento de ambas magnitudes, registrándose una trayectoria marcadamente creciente.



Como puede verse en el gráfico, los montos totales de operaciones con tarjetas de débito emitidas en Uruguay se multiplicaron en términos interanuales por más de cuatro durante el primer año de aplicación de la rebaja del IVA. Por su parte, si bien en el segundo año de aplicación la rebaja de IVA para compras con tarjeta de débito disminuyó de 4 a 3 puntos, los montos operados con tarjeta de débito continuaron creciendo significativamente en términos interanuales, duplicándose con relación al

año anterior. De esta manera, los montos operados actualmente son diez veces superiores con relación a los que se observaban antes de la implementación de la rebaja del IVA. Este hecho permite concluir que los incentivos fiscales tuvieron los efectos deseados sobre los hábitos de pago de la población, ya que incluso ante la disminución del beneficio, los montos operados continuaron creciendo a tasas realmente extraordinarias.

Cuando se analizan los diferentes usos que los tarjetahabientes pueden dar al dinero que tienen radicado en sus cuentas, se observa que la participación relativa de los retiros de efectivo mostró un significativo descenso, derivado del crecimiento de los montos operados con tarjeta de débito comentado anteriormente y también del aumento de los débitos directos en cuenta. En efecto, prácticamente todos los bancos de plaza han puesto a disposición de sus usuarios la posibilidad del pago de facturas y otros servicios a través de la web o teléfonos celulares. Estas soluciones, que permiten a los usuarios beneficiarse de la rebaja del IVA, también significan medios eficientes, modernos y seguros de pago y permiten seguir avanzando en la transformación del sistema de pagos y la disminución del uso de efectivo.



A modo de síntesis, y de acuerdo a estimaciones preliminares respecto a los valores de cierre del primer semestre de 2016, podemos afirmar que por cada \$ 100 que los usuarios retiraron durante dicho período utilizaron \$ 33 para realizar pagos por medios electrónicos contado, esto es, sin considerar los pagos efectuados con tarjetas de crédito. Como puede verse, estos valores son significativamente superiores a los que prevalecían antes

de la rebaja del IVA, cuando el uso de estos medios de pago electrónico representaba cerca del 12% de lo que se retiraba.

5. Nuevas líneas de trabajo

5.1 Herramientas para continuar avanzando en la aceptación de medios de pago electrónico

Una de las líneas de trabajo apunta a seguir expandiendo la utilización de los medios de pago electrónicos y promoviendo aún más la aceptación de los mismos, en particular en los comercios de menor dimensión económica. En este marco, a fines de 2015 se envió al Parlamento un proyecto de ley, que actualmente cuenta con media sanción parlamentaria, que busca facilitar la transición entre los diferentes regímenes simplificados que existen para empresas de reducida dimensión económica (monotributistas y Literal E del artículo 52 del Título 4 del Texto Ordenado 1996) y de éstos al régimen general.

Para lograr una transición gradual, el proyecto de ley permite que las ventas realizadas con medios de pago electrónicos sean objeto de una menor ponderación a los efectos del cómputo del tope previsto para estar incluido en dichos regímenes simplificados (que abarca a empresas con ingresos inferiores a las UI 305.000 anuales). De este modo, el impacto del aumento del uso de dichos medios de pago en la facturación declarada por las empresas de reducida dimensión económica (a efectos de su caracterización como contribuyente) se procesará gradualmente, facilitando el proceso de formalización de estos contribuyentes.

Conjuntamente con lo anterior, se están implementando diversas iniciativas que apuntan a generar servicios de valor adicional para los comercios que acepten pagos a través de medios electrónicos, contribuyendo a mejorar los incentivos para incorporar terminales POS.

En primer lugar, a partir de un convenio firmado entre el Ministerio del Interior, el MEF y una de las principales redes de terminales POS del mercado, todos los comercios podrán conectarse, a través de una terminal POS, directamente con la central del 911 y obtener una respuesta policial inmediata en caso de situaciones de emergencia. En el corto plazo se

implementará un plan piloto, que luego será extendido a los restantes comercios que lo soliciten.

En segundo lugar, se implementó una línea de trabajo conjunta con el Banco República. En este contexto, el BROU anunció la implementación de un mecanismo simplificado de apertura de cuenta bancaria sin costo para empresas Literal E) y Monotributistas, con tarjeta de débito asociada, instrumentos de ahorro con tasas preferenciales y una línea de crédito para capital de trabajo con tasas reducidas. Asimismo, como forma de incentivar la aceptación de la tarjeta de débito RedBrou, se está diseñando un esquema que permita expandir la línea de crédito en función de las ventas que se registren con tarjetas RedBROU y del propio uso de la cuenta.

5.2 Extensión de los puntos de extracción de efectivo en todo el territorio nacional

Uno de los desafíos principales de toda la agenda de desarrollo e inclusión social impulsada por el Gobierno supone generar condiciones para alcanzar un acceso igualitario al conjunto de servicios y derechos en todo el territorio nacional, en particular en las pequeñas localidades del Interior, donde los problemas de acceso se materializan con mayor frecuencia. El acceso a los servicios financieros en las condiciones previstas por el Programa de Inclusión Financiera no escapa a este desafío.

En este contexto, en el marco del Programa de Inclusión Financiera se considera que la obligatoriedad del cobro de las remuneraciones y otros ingresos mediante medios de pago electrónico constituye el camino más adecuado para lograr que quienes se encontraban excluidos del sistema financiero efectivamente puedan incluirse. Ello se basa en que, dadas las asimetrías existentes en la relación empleado-empleador, la no obligatoriedad de esta medida podría consolidar situaciones de exclusión en el acceso a servicios financieros, en particular en aquellos sectores históricamente excluidos.

En consecuencia, resulta necesario desplegar un conjunto de acciones con el objetivo de generalizar la disponibilidad de puntos de extracción de efectivo en todo el territorio nacional, en particular en las localidades más pequeñas.

Una primera línea de trabajo tiene que ver con facilitar la búsqueda de soluciones coordinadas entre las distintas instituciones de intermediación financiera y emisores de dinero electrónico para la instalación de cajeros automáticos. Para ello, se estableció que todas las instituciones que ofrezcan los servicios de pago deberán poner a disposición de sus usuarios una red con múltiples puntos de extracción. En particular, se establece que siempre que en un radio de dos kilómetros a contar desde donde esté disponible un punto de extracción correspondiente a otra entidad no haya un punto de extracción de una institución determinada, esta última estará obligada a incluirlo en la misma.

Si bien aún no ha entrado en vigencia, este requisito obligará a que si una institución no cuenta con un punto de extracción en un determinado sitio deba negociar con la que sí lo tiene, para ofrecerlo a sus usuarios. De esta manera, al pagar por dicho servicio, colaborará con el financiamiento de su funcionamiento, pudiéndose diseñar mecanismos que permitan que dicha contribución alcance también a los costos fijos asociados a la instalación de los dispositivos, además de los costos variables derivados de su utilización. Esto disminuye los costos individuales de establecer un cajero automático, lo que facilita su expansión. A los efectos de permitir que la negociación referida se realice de forma equitativa y bajo criterios no discriminatorios, el Poder Ejecutivo elaborará una reglamentación que establezca las condiciones que aseguren una adecuada interoperabilidad de la red de cajeros automáticos.

En segundo lugar, y en simultáneo con las acciones adoptadas desde el Poder Ejecutivo, el BCU aprobó un conjunto de modificaciones normativas con el objetivo de promover el desarrollo de nuevos canales de atención a los usuarios, que faciliten el acceso de la población a los servicios financieros. En este marco, se destaca la creación de la figura de los “Corresponsales Financieros”. Mediante la misma, cualquier pequeño negocio de una pequeña localidad podrá brindar, en acuerdo con una institución de intermediación financiera o emisora de dinero electrónico, una serie de servicios financieros básicos, entre los que se incluye el retiro de efectivo. De esta manera, se potencia la red de puntos de contacto con el público, superando las barreras actualmente existentes de horario y distribución geográfica y multiplicando los mostradores de atención a los clientes del sistema financiero.

Vale destacar que mediante este tipo de contratos las principales redes de pago del país han realizado un acuerdo con el BROU que permite el acceso a una serie de servicios financieros, entre los que se incluye la extracción de efectivo, en todos los locales de dichas redes.

Por su parte, el Poder Ejecutivo ha tomado una serie de acciones para promover aún más el desarrollo de la figura de los corresponsales financieros, intentando superar ciertas barreras que se observaban en la práctica para la puesta en marcha de los acuerdos de corresponsalía. En particular, en base a un trabajo conjunto del MEF y el Ministerio del Interior, se eliminaron las exigencias específicas de seguridad para aquellos corresponsales financieros que no tengan como actividad principal realizar cobros y pagos por cuenta de terceros.

Adicionalmente, y con base en el trabajo anterior, el Ministerio del Interior y el MEF continúan trabajando en la elaboración de un nuevo marco reglamentario, con el objetivo de racionalizar las exigencias de seguridad para las redes de pagos y cobranzas que ofrezcan servicios de corresponsalía, estableciendo requisitos diferenciales en función del nivel de riesgo que se asume con la operativa. De esta forma, se facilitará la expansión de los puntos de acceso a los servicios financieros en todo el territorio nacional, incluyendo el retiro de efectivo, facilitando su operativa en las localidades que actualmente no cuentan con ellos.

Finalmente, el pasado mes de diciembre de 2015 el BCU anunció que se encuentra trabajando para habilitar en los próximos meses la operativa que se conoce a nivel internacional como “cash back”, en todos los comercios que acepten tarjetas de débito que así lo deseen. Mediante esta operativa los comercios pueden ofrecer a sus clientes realizar pequeños retiros de efectivo asociados a sus compras con tarjeta de débito. De esta forma, se busca generalizar el acceso a puntos de extracción de efectivo en todo el territorio nacional, especialmente en las localidades más pequeñas, en las que por problemas de escala no resulta viable la instalación de cajeros automáticos o la puesta en funcionamiento de esquemas de corresponsalía.

Al mismo tiempo, esta medida permite generar valor agregado para los comercios, al multiplicar los servicios que ofrecen a sus clientes y mejorar las condiciones de seguridad de los mismos, al manejar menos efectivo.

De este modo, se contribuye también a estimular la aceptación de medios de pago electrónico, reforzando las medidas comentadas anteriormente.

En suma, la multiplicación de los puntos de extracción constituye un elemento crucial para una adecuada implementación del proceso de inclusión financiera. Aún más, el cambio cultural hacia un menor uso de efectivo requiere, como una condición necesaria, una elevada capilaridad de los puntos de extracción de efectivo. Si bien lo anterior podría parecer en principio contradictorio, es claro que para que los usuarios adquieran la práctica de poseer poco dinero en efectivo, es necesario que la posibilidad de obtenerlo sea realmente muy asequible. De este modo, el usuario financiero sabe que por más que no lleve efectivo en su poder, puede obtenerlo fácilmente.

5.3 Medidas orientadas al usuario de medios de pago electrónico

Por último, el Programa de Inclusión Financiera trabaja coordinadamente con otros actores para implementar una serie de iniciativas tendientes a mejorar la experiencia de los usuarios al realizar pagos con medios electrónicos.

Como primera medida, se ha impulsado una agenda de trabajo a los efectos de que el BCU uniformice, en el segundo semestre de 2016, el proceso de pago mediante tarjeta de débito. En particular, se pretende exigir en forma obligatoria y exclusiva la digitación del PIN (número de identificación personal). De este modo, se hará más seguro y más ágil el proceso de compra, eliminándose la solicitud de otros requisitos que generan disconformidad en los usuarios y que no resultan necesarios, tales como firma, cédula de identidad o teléfono del tarjetahabiente.

En segundo lugar, se está preparando un proyecto de ley que establecerá una serie de modificaciones a la Ley de Inclusión Financiera. Entre las principales modificaciones previstas, se destaca la prohibición de que los comercios establezcan mínimos para aceptar tarjetas de débito e instrumentos de dinero electrónico, avanzando en la equiparación entre estos medios y el efectivo.

6. Beneficios del Programa de Inclusión Financiera y de la rebaja del IVA

A modo de síntesis, el Programa de Inclusión Financiera ha generado importantes beneficios y mejoras en la calidad de vida de toda la población. Por un lado, garantizó el acceso a un instrumento de dinero electrónico o a una cuenta bancaria a más de 500.000 personas y a todas las empresas de reducida dimensión económica, sin ningún costo y con un conjunto de servicios financieros asociados gratuitos. De esta manera, se generan las condiciones para hacer efectiva la universalización del acceso al sistema financiero, al integrar segmentos de la población que antes se encontraban excluidos, básicamente los hogares de menores ingresos, así como las empresas de menor porte.

Por su parte, la rebaja del IVA a través de medios de pago electrónicos ha mostrado ser un instrumento sumamente útil para cumplir con varios propósitos que se encuentran alineados al programa de Gobierno, en particular la reducción de la tributación indirecta, contribuyendo a volver más progresiva la política tributaria.

La opción de realizar la rebaja del IVA a través del uso de medios de pago electrónicos permitió garantizar que la misma llegue efectivamente al consumidor, transparentando su aplicación y evitando que su efecto pueda diluirse a lo largo de la cadena de comercialización. Esta opción se tomó como respuesta a lo sucedido luego de la reforma del sistema tributario realizada en 2007, cuando se generó incertidumbre sobre si los efectos de la rebaja del IVA entonces dispuesta, junto con la eliminación del Impuesto de Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS), llegaron efectivamente a los consumidores.

Al mismo tiempo, la rebaja del IVA a través de medios electrónicos ha promovido un significativo aumento de la utilización de dichos medios de pago, lo que contribuye a incrementar los niveles de formalización de las operaciones de la economía. Asimismo, a partir del mayor uso de medios de pago electrónico se generan mejoras de eficiencia en la economía en su conjunto, así como en las condiciones de seguridad de las personas y los comercios, contribuyendo a generar ganancias de bienestar social general.

Finalmente, vale destacar que las políticas públicas de estímulo a la expansión de las redes de terminales POS y la incorporación masiva de esta tecnología a nivel de los comercios, así como las que garantizan el acceso universal a cuentas bancarias o instrumentos de dinero electrónico sin costo, permitiendo el acceso a medios de pago electrónico a toda la población, aseguran que todas las personas tengan la posibilidad de beneficiarse efectivamente de la rebaja del IVA, volviendo más exitosa dicha política.

XI. CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS DE GESTIÓN DE EE.PP.

La obtención de mejoras de eficiencia en la gestión de las empresas públicas se constituye en un imperativo para este período de gobierno, por lo cual en 2015 los presupuestos anuales de los organismos comprendidos en el Art. 221 de la Constitución incorporaron, a iniciativa del Poder Ejecutivo, un capítulo referido a “Compromisos de Gestión”. Dichos Compromisos incluyen un conjunto de indicadores con metas anuales y de mediano plazo de modo de cuantificar los avances en calidad y cobertura de los bienes y servicios producidos, la mejora de gestión de los recursos y la racionalización de las inversiones, de modo avanzar hacia una evaluación interna y externa por resultados.

Los indicadores y metas -alineados a las políticas sectoriales y objetivos estratégicos de las empresas- incluyen las dimensiones de resultados (insumos, procesos y productos), desempeño (eficacia, eficiencia, economía y calidad), y las perspectivas financiera, comercial, procesos internos y de capacidades estratégicas.

De este modo, se plasmaron en los Compromisos de Gestión metas respecto a la contribución al resultado global del sector público, reducción de costos operativos, reducción de horas extras, reducción de gastos en publicidad, mantenimiento de la plantilla de funcionarios, cumplimiento del plan de inversiones, calidad y cobertura de los bienes y servicios producidos, participación en el mercado y mejora de procesos.

El grado de cumplimiento de los Compromisos de Gestión 2015 resultó relativamente elevado y constituye un primer paso en la promoción de la cultura de la gestión por resultados y el compromiso asumido en relación a mejorar la contribución de las mismas al resultado global del sector público. Por su parte, la inclusión en los presupuestos anuales de tales Compromisos y la divulgación de los mismos en esta Rendición de Cuentas, contribuye su conocimiento y evaluación por parte del conjunto de la población.

En los cuadros siguientes se reportan las dimensiones comprendidas en los diversos Compromisos, las metas establecidas y los valores de los indicadores alcanzados en 2015 en cada institución.

UTE - Compromisos de gestión (dec. 367/015)	Meta 2015	Valor 2015
1. Ejecución de inversiones.	≤ U\$S 301,2:	U\$S 308,8:
2. Reducción de costos operativos	≥ 5%	11,8%
3. Rentabilidad (ROA)	≥ 2,5%	3,83%
4. Rentabilidad (ROE)	≥ 2,9%	5,33%
5. Contribución al resultado de las EE.PP. ^{1/}	≥ U\$S 547:	U\$S 606,3:
6. Cobrabilidad	≥ 98,3%	98,6%
7. Tope gastos publicidad	≤ \$70:	\$69:
8. Costo medio de generación	≤ U\$S 56,4	U\$S 38,5
9. Disponibilidad hidráulica	≥ 97%	98,3%
10. Disponibilidad térmica	≥ 85%	93,2%
11. Disponibilidad Líneas 150 KV	≥ 99,1%	99,6%
12. Disponibilidad Líneas 500 KV	≥ 99,4%	99,9%
13. Disponibilidad Trafos 150 KV	≥ 98,4%	99,7%
14. Disponibilidad Trafos 500 KV	≥ 98,7%	99,2%
15. Pérdida de distribución y comercial	≤ 15,6%	16,3%
16. Tiempo de corte (horas)	≤ 16,3	11 horas
17. Frecuencia de corte (horas)	≤ 7,3	5,1 horas
18. Evolución plantilla de personal	≤ 6.738	6.616
19. Reducción horas extra en us físicas 1er sem	≥ 10%	19%
19. Reducción horas extra en us físicas 2do sem	≥ 20%	20%

Nota: ^{1/} Si se corrige este indicador por subcosto energético, el valor de este indicador cae a US\$ 422: (expresado a un TC de \$27,3), por tanto la meta se considera incumplida.

ANTEL - Compromisos de Gestión ^{1/}	Meta 2015	Valor 2015
1. Contribución al programa financiero	≥ \$ 6.000:	\$ 6.715:
2. Rentabilidad sobre activos	≥ 3%	3,4%
3. Cumplimiento de inversiones (caja)	≤ U\$S 250:	U\$S 248
4. Reducción de costos operativos	≥ 5 %	5,9%
5. Reducción anual de las vacantes	≥ 25%	25%
6. Reducción horas extras	≥ 20	36
7. Evolución plantilla personal*	≤ 1	1,001
8. Reducción gastos publicidad y propaganda	≥ 50%	44,44%
9. Conectividad internet cada 100 hogares	≥ 72%	74,00%
10. Porcentaje de servicios de datos por fibra	≥ 59%	62%
11. Tasas de reclamos promedio anual	≤ 5 %	2,47%

*Personal al 31.12.15 / Personal al 01.06.2015.

1/ El Presupuesto 2015 de ANTEL no fue aprobado, no obstante la empresa acordó con OPP y MEF los Compromisos de Gestión que se reportan.

OSE - Compromisos de gestión (dec. 365/015)	Meta 2015	Valor 2015
1. Margen operativo	≥ 17%	25%
2. UH saneamiento / 100 m redes saneamiento	≥ 10,9	11,3
3. Calidad de Agua - Fisicoquímicos	≥ 95,5%	96,0%
4. Calidad de Agua - Bacteriológicos	≥ 94,5%	94,7%
5. RANC: Agua Facturada/Agua Disponible	≥ 48,1%	48,1%
6. T90. Reparación Pérdidas*	7,0	7,0
7. Gastos de Publicidad	≤ \$12,1:	\$7,6:
8. Horas Extras	≤ \$61,1:	\$55,9:
9. Gastos Gestionables	≤ \$1.572,1:	\$1.534,8:
10. Inversiones ^{1/}	≤ \$2.280:	\$1.894:

*Tiempo de reparación del 90% de las pérdidas (en días)

Nota: ^{1/}Si bien se verifica el cumplimiento de la meta, se registró una subjecución de 17% respecto al nivel proyectado.

ANP - Compromisos de gestión (dec. 311/015)	Meta 2015	Valor 2015
1. Versión a RRGG	\$ 268,2:	\$ 268,2:
2. Reducción de vacantes	≥ 25%	25,0%
3. Mantenimiento de plantilla	≤ 991	965
4. Horas extras	≤ \$ 31,4:	\$ 29,8:
5. Gasto en bienes y servicios	≤ \$ 563,4:	\$ 486,6:
6. Mantener gastos en publicidad y propaganda	≤ \$ 4,3:	\$ 3,9
7. Incrementar movimiento contenedores	≥ 638.825	811.297
8. Incrementar movimiento de pasajeros	≥ 2.229.968	2.567.567
9. Mantener cota de dragado	11 metros	11 metros
10. Inicio de obras		
Comenzar LP 15225 - Paysandú		ok
Adjudicar LP 15.715		ok
Adjudicar LA 15.588		ok
11. Plan quinquenal de inversiones ^{1/}	= \$ 2.006,7	\$ 942:
12. Incorporación nuevo software		
Arribos, contenedores		ok
Inc. Stma. Sigport.		ok
Incorporac. sist. facturac. eléct.		ok

Nota: ^{1/}Si bien se verifica el cumplimiento de la meta, se registró una subjecución de 53% respecto al nivel proyectado.

Administración Nacional de Correos (ANC) Compromisos de gestión (dec. 364/015)	Meta 2015	Valor 2015
1. Contribución del MEF*	≤ 35%	36,7%
2. Gastos de publicidad y propaganda	≤ \$ 15:	\$ 14,5:
3. Reducción de vacantes	≥ 25%	4%
4. Bienes y servicios (2015 vs 2014)	≤ 95%	99,3%
5. Horas extras	≤ 99%	79,6%
6. Ingresos en regimen de competencia**	≥ 16%	16,7%
7. Satisfacción clientes corporativos	≥ 8%	7,8%
8. Satisfacción clientes RNP.	≥ 8%	9,1%
9. Cobertura territorial	≥ 98%	98,7%
10. Inversiones		
Proyecto 100	1.840	1.707
Proyecto 200	610	573
Proyecto 300	75	9
Proyecto 400	757	745

*% sobre Servicio Postal Universal (SPU)

**Ingresos SPU / total ingresos de ANC

BPS - Compromisos de gestión (dec. 318/015)	Meta 2015	Valor 2015
1. Grado de cumplimiento de inversiones (ejecución de inv.)	≤ U\$S 18,2:	U\$S 17,5:
2. Reducción de costos operativos en relación a la ejecución 2014	≥ 5%	2,6%
3. Evolución de la plantilla de personal	≤ 1	0,97
4. Reducción de vacantes	25%	25%
5. Gasto en horas extras	≤ \$ 3,5:	\$ 2,6:
6. Variación de puestos de trabajo	-2,3%	-1,1%
7. Tiempo de otorgamiento de jubilación*	78%	80%
8. Tiempo de otorgamiento de pensión por sobrevivencia*	87%	86%
9. Tiempo de otorgamiento de pensión/invalidez*	50%	22%
10. Tiempo de otorgamiento de pensión por vejez*	55%	48%
11. Tiempo de readjudicación de viviendas**	75%	74%

*% altas en menos de 90 días

**% viviendas adjudicadas en menos de 150 días

ANV - Compromisos de Gestión (dec. 363/015)	Meta 2015	Valor 2015
1. Recaudación Bruta de Fideicomisos	≥ \$2.498:	\$2.425:
2. Recaudación Bruta de Carteras MVOTMA	≥ \$629:	\$718
3. Eficiencia financiera	≥ 62%	63%
4. Plantilla de funcionarios	≤ 507	475
5. Disminución de costos operativos	≥ 3,1%	2,4%
6. Morosidad de carteras de fideicomisos	≤ 19,7%	15%
7. Morosidad de carteras MVOTMA	≤ 19,7%	16%
8. Gestión de morosidad Carteras MVOTMA Y Fideicomisos*	80%	91%
9. Gestión de procesos Cooperat y x Licitación MVOTMA**	100%	100%
10. Aplicación Ley N° 18.795 (proyectos ingresados activos)	415	437
11. Colocación de viviendas recuperadas	≥ 300	309
12. Regularización notarial Inmuebles CH	≥ 2100	2.817
13. Mejora del Control Interno Estados Contables	Dictamen TC - opinión con salvedad	
14. Desarrollo de software oficina del inversor y programa joven	100%	100%

*% de garantías con 6 cuotas impagas o más, en gestión de recupero

**% solicitud de estudio informadas en plazo

Instituto Nacional de Colonización (INC) Compromisos de Gestión (dec. 346/015)	Meta 2015	Valor 2015
1. Cumplimiento de inversiones.	≤ 1	84%
2. Reducción de Costos operativos s/ 2014.	≤ 5%	-7%
3. Reducción de Costos operativos s/2014 exc. Pub. Y Prop.	≤ 5%	-9%
4. Reducción Costos de Publicidad y Propaganda s/2014 ≤50% .	≤ 5%	-15%
5. Evolución plantilla personal	≤ 5%	85%
6. Horas Extras (% sobre presupuestadas)	≤ 100%	53%
7. Ejecución compra campo c/rec. presupuestales.	≥ 95%	90%
8. Ejecución compra campo c/rec. leyes específicas.	≥ 95%	123%
9. Gestión de Colonos.	≥ 95%	97%
10. Deudas gestionadas/Deudas a gestionar.	≥ 90%	96%
11. Tiempo prom. colonia s/ inmueble*.	≥ 90%	157%
12. De cantidad	≥ 90%	116%
13. Tiempo de adjudicación de fracciones.	≤180 días.	120 días
14. Implantación régimen de evaluación y desempeño.	100%	70%
15. Horas de capacitación promedio por func.	≥ 5	6,4 horas.

*% con plazo menor a 2 años

BROU - Compromisos de Gestión (dec. 334/015)	Meta 2015	Valor 2015
1. Ejecución de inversiones ^{1/}	= U\$S 59,3:	U\$S 27,2:
2. Gestión costos operativos		
2.1. Incremento costos direct. relacionados c/nivel de actividad	≤ \$ 239,5:	\$ 53,9:
2.2. Reducción resto de costos operativos excl. pub. y propag.	≥ 3,5%	6,9%
2.3. Reducción gasto de publicidad y propaganda	≥ 10%	12,3%
3. Reducción de vacantes	≤ 25%	25%
4. Evolución de plantilla de personal	4.127	4.055
5. Reducción de horas extras	≥ 9%	10,3%
6. Perspectiva financiera		
6.1 Rentabilidad/Patrimonio	≥ 10%	17,2%
6.2. Res. Pat. Neta BROU/ Res. Pat. Mínima BCU	1,3%	1,4%
7. Perspectiva comercial		
7.1. Incremento colocaciones SNFP	≥ 14%	2,6%
8. Perspectiva procesos		
8.1. Morosidad	≤ 3,5%	3,5%
9. Perspectiva de aprendizaje y desarrollo		
	5.600 Core	3.492 Core
9.1. Desarrollo capacidades y habilidades del personal (horas efectivas de capacitación)	40.000 Capacitación gral.	39.840 Capacitación gral.

Nota: ^{1/}Si bien se verifica el cumplimiento de la meta, se registró una subjeción de 49,5% respecto al nivel proyectado.

BHU - Compromisos de Gestión (dec. 366/015)	Meta 2015	Valor 2015
1.1. Participación mercado préstamos inmobiliarios	> 54%	54%
1.2. Ingreso bruto de depósitos	≥ UI 320:	UI 416:
1.3. Colocación de créditos (uno u otro)		
Importe	> UI 1.500:	UI 1.413:
Cantidad de créditos	> 2.500	2.158
1.4. Nivel de morosidad		
Cartera total	≤ 2,5%	2,6%
Cartera nueva	≤ 1,0%	0,7%
2.1. Rentabilidad/Patrimonio inicial	> 3%	7,2%
2.2. Reporte mínimo de cartera - Central de riesgos	> 95%	98%
3.1. Regularizar conjuntos habitacionales	10 CH	10 CH
3.2. Satisfacción de clientes en atención personal	> 80%	84%
3.3. Puesta en producción nuevas versiones SGB	3	4
4. Ejecución de inversiones	≤ 1	56,5%
5. Reducción de vacantes al 1/06/2015	-	ok
6. No incrementar plantilla de personal al 30/06/2015	-	ok
7. Reducción 50% en gastos de publicidad y propaganda	-	ok
8. Reducción costos operativos (Ejecución 2015 vs Presupuesto 2015)		
Grupo 1	≤ 1	61,0%
Grupo 2 (limitativos)	≤ 1	88,2%

BSE - Compromisos de Gestión (dec. 323/015)	Meta 2015	Valor 2015
1. Ejecución de inversiones	≤100%	91%
2. Reducción de costos operativos	≤100%	89%
3. Reducción de vacantes	≥ 25%	25,1%
4. Reducción horas extras	≤1	0,91
5. Evolución plantilla personal	≤ 1	0,98
6. Reducción gastos publicidad y propaganda	≤ 6%	0,10
7. ROE Depurado	≥ 9,5%	9,45%
8. Gastos Operativos y de Administración/Ventas (premios)	≤ 20,04%	19,97%
9. Evolución de ventas	≥ 8,22%	5,70%
10. Tiempo ponderado de resolución de Siniestros (días)	≤19,17	19,13
11. Rentabilidad real promedio del portafolio de inv. en activos fin.	≥ 2,75%	3,73%
12. Adhesiones al sistema de débito automático	≥ 38.348	46.283
13. Implantación del sistema de evaluación por competencias	100%	100%

Fuente: OPP (Empresas Públicas)

Debe consignarse que tanto ANCAP como AFE y el Banco Central del Uruguay no tuvieron presupuestos aprobados en 2015 y por tanto no suscribieron Compromisos de Gestión.

XII. GESTIÓN PRESUPUESTAL

1. Análisis de la ejecución presupuestal

a) Evolución del gasto presupuestal

El gasto presupuestal ejecutado en el ejercicio 2015 ascendió a 368.150 millones de pesos⁵², lo que implica un incremento de 2,6% en términos reales respecto del año anterior, moderándose de esta manera en forma significativa el ritmo de incremento del gasto.

Cabe destacar que en 2015 el incremento del gasto se origina, básicamente, en las mayores transferencias a la seguridad social y en menor medida, en el incremento de los intereses de la deuda del gobierno, en tanto la ejecución de los organismos de la Administración Central tuvo una reducción de 1% en términos reales y la ejecución de los organismos del artículo 220 de la Constitución se incrementó en un 1% en términos reales.

Los principales incrementos de gastos se registraron en el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, con crecimientos reales de 9% respecto a 2014. Además, las transferencias a la seguridad social aumentaron 12% en términos reales respecto al año anterior, lo cual representó el 96% del incremento total del gasto en este período y los intereses de la deuda crecieron 7% en términos reales respecto a 2014.

⁵² Se excluye la ejecución de las partidas figurativas del Inciso 21 “Subsidios y Subvenciones” y 24 “Diversos Créditos”, que totalizan 3.485 millones de pesos en 2015.

	2015		
	Ejecución presupuestal (1)	Var. real 2014-2015	Participación en la variación
Administración Central	78.378	-1%	-10%
Organismos del artículo 220	99.216	1%	7%
Inciso 21 "Subsidios y Subvenciones"	10.645	-5%	-6%
Inciso 24 "Diversos Créditos"	58.995	-2%	-11%
Intereses de la Deuda	34.493	7%	23%
Transferencias a la Seguridad Social	86.422	12%	96%
Total	368.150	2,6%	100%

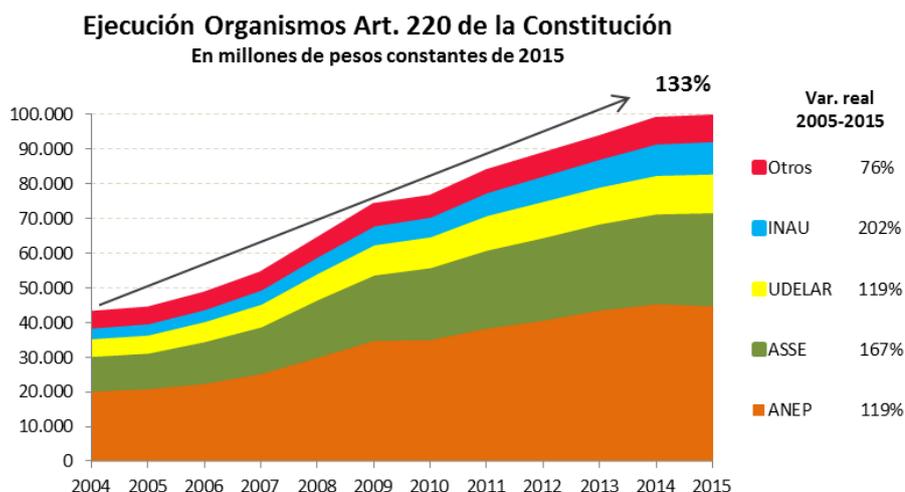
(1) En millones de pesos. Los gastos correspondientes al Inciso 24 "Diversos Créditos" cuya ejecución está directamente asociada a un inciso en particular, se exponen en el inciso correspondiente.

Los créditos presupuestales del año 2015 surgen como prórroga del presupuesto correspondiente al ejercicio 2014 en virtud de lo dispuesto por el artículo 228 de la Constitución de la República. Se originan, por tanto, en la Ley de Presupuesto 2010-2014, con los ajustes autorizados en las sucesivas Rendiciones de Cuentas, más las modificaciones sustentadas en la normativa legal.

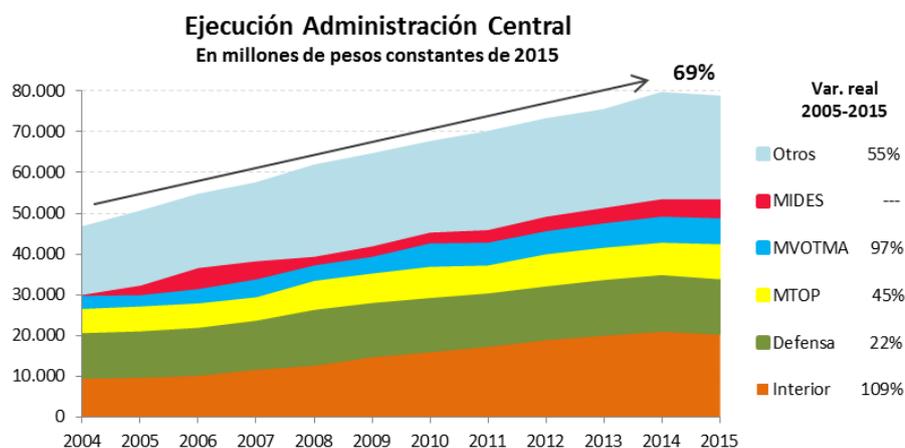
En el período 2005-2015, el gasto total acumulado creció un 70% en términos reales, magnitud similar al crecimiento del producto. Sin embargo, como consecuencia de la diferente evolución del índice de precios al consumo y del deflactor implícito del producto, el gasto en términos de PIB se incrementa en el orden de un punto del producto en los últimos 10 años, siendo del orden del 25% en 2015.

Se destacan los Organismos del artículo 220 de la Constitución, cuyo gasto en términos reales creció un 133% en el período 2005-2015 mientras que la Administración Central acumuló un crecimiento de 69% en el mismo período.

Por su incidencia en el crecimiento del gasto de los Organismos del artículo 220 de la Constitución, se destaca la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), cuyo incremento real representó un 44% del total del aumento, seguido por la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) con un 30% y la Universidad de la República (UdelaR) y el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), con un 11% cada uno de ellos.



Por otro lado, el crecimiento del gasto de la Administración Central de 69% es explicado en mayor medida el Ministerio del Interior, cuyo incremento real representó el 34% del total de este aumento. Asimismo, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) representó el 14%, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) el 10%, mientras que el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) fueron el 8% del aumento total respectivamente.



Los créditos presupuestales objeto de análisis en el presente capítulo, refieren a los créditos efectivamente ejecutados y abarca las asignaciones aprobadas en las leyes de Presupuesto Nacional 2005 - 2009 y 2010 - 2014 y las leyes de Rendición de Cuentas, así como las reasignaciones realizadas desde las previsiones globales asignadas en el Inciso 23

“Partidas a Reaplicar” y los incrementos de las partidas de carácter estimativo, como las transferencias a la seguridad social, los intereses de la deuda y los certificados de crédito, entre otras.

Es importante destacar que, si bien este análisis se realiza con referencia al gasto presupuestal, las metas fiscales se establecen y se miden en base al criterio de caja. Ambos criterios resultan conciliables, pero son conceptualmente diferentes y refieren a distintos momentos del proceso presupuestal.

En los cuadros siguientes se presenta la evolución de la ejecución presupuestal en el período 2005 – 2015;

TOTAL CREDITOS PRESUPUESTALES EJECUTADOS AÑOS 2005 - 2014							
Inciso	2005-2009		2010-2014		2005-2014		
	Variación real	Participación en la variación	Variación real	Participación en la variación	Var. Real	Participación en la variación	
2	Presidencia	70%	2%	54%	2%	162%	2%
3	Defensa	19%	3%	4%	1%	25%	2%
4	Interior	53%	8%	41%	8%	116%	8%
5	Economía y Finanzas	49%	3%	13%	1%	67%	2%
6	Relaciones Exteriores	-12%	-1%	-3%	0%	-15%	0%
7	Ganadería, Agricultura y Pesca	50%	2%	-7%	0%	40%	1%
8	Industria, Energía y Minería	78%	0%	52%	0%	170%	0%
9	Turismo y Deporte	45%	1%	14%	0%	66%	0%
10	Transporte y Obras Públicas	22%	2%	10%	1%	34%	1%
11	Educación y Cultura	54%	2%	28%	1%	97%	1%
12	Salud Pública	88%	1%	26%	0%	136%	1%
13	MTSS	15%	0%	12%	0%	29%	0%
14	MVOTMA	28%	1%	55%	3%	98%	2%
15	Desarrollo Social	1035%	4%	68%	2%	1803%	3%
	Administración Central	39%	29%	23%	19%	71%	23%
16	Poder Judicial	51%	2%	12%	1%	70%	1%
17	Tribunal de Cuentas	51%	0%	22%	0%	84%	0%
18	Corte Electoral	20%	0%	21%	0%	45%	0%
19	T. Contencioso Administrativo	40%	0%	25%	0%	74%	0%
25	ANEP	71%	23%	30%	13%	122%	18%
26	UDELAR	71%	6%	27%	3%	118%	4%
27	INAU	76%	4%	66%	5%	192%	4%
29	ASSE	88%	14%	38%	9%	158%	11%
31	UTEC	-	-	-	-	---	0%
32	INUMET	-	0%	-	-	---	0%
	Organismos del art. 220	73%	50%	34%	31%	131%	39%
20	Intereses de la Deuda	-32%	-24%	2%	1%	-31%	-10%
21	Subsidios y Subvenciones	409%	7%	110%	7%	970%	7%
22	Transf. a la Seguridad Social	9%	8%	24%	19%	35%	14%
24	Diversos Créditos	83%	31%	42%	22%	160%	26%
	Total Incisos 20 a 24	11%	22%	28%	50%	41%	37%
	Total General	29%	100%	28%	100%	65%	100%

TOTAL CREDITOS PRESUPUESTALES EJECUTADOS AÑO 2005 - 2015						
Inciso	2005-2015		2010-2015		2014-2015	
	Variación real	Participación en la variación	Variación real	Participación en la variación	Variación real	Participación en la variación
2	129%	1%	35%	1%	-13%	-5%
3	22%	2%	2%	0%	-2%	-3%
4	109%	7%	37%	6%	-3%	-8%
5	57%	1%	6%	0%	-6%	-4%
6	-9%	0%	4%	0%	7%	2%
7	35%	1%	-10%	0%	-3%	-1%
8	156%	0%	44%	0%	-5%	-1%
9	60%	0%	10%	0%	-3%	0%
10	45%	2%	19%	2%	9%	7%
11	95%	1%	27%	1%	-1%	0%
12	139%	1%	27%	0%	1%	0%
13	28%	0%	11%	0%	-1%	0%
14	97%	2%	54%	3%	-1%	0%
15	1966%	3%	82%	2%	9%	4%
Administración Central	69%	21%	22%	16%	-1%	-10%
16	80%	1%	19%	1%	6%	3%
17	81%	0%	20%	0%	-1%	0%
18	10%	0%	-8%	0%	-24%	-3%
19	70%	0%	22%	0%	-2%	0%
25	119%	16%	28%	11%	-1%	-6%
26	119%	4%	28%	3%	0%	0%
27	202%	4%	71%	4%	3%	3%
29	167%	11%	43%	9%	4%	10%
31	---	0%	---	0%	-5%	0%
32	---	0%	---	0%	---	1%
Organismos del art. 220	133%	37%	35%	29%	1%	7%
20	-26%	-8%	9%	3%	7%	23%
21	915%	6%	99%	6%	-5%	-6%
22	51%	19%	39%	27%	12%	96%
24	156%	24%	39%	19%	-2%	-11%
Total Incisos 20 a 24	49%	41%	35%	55%	5%	102%
Total General	70%	100%	32%	100%	2,6%	100%

TOTAL CREDITOS PRESUPUESTALES EJECUTADOS AÑO 2004 - 2015 (1)													
Inciso	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
2	Presidencia	624	481	645	721	1.303	1.475	1.579	2.560	2.208	2.608	3.350	3.185
3	Defensa	5.013	5.349	5.900	6.516	8.009	8.321	8.883	9.456	10.284	11.566	12.807	13.598
4	Interior	4.460	4.773	5.308	6.543	7.632	9.474	10.927	12.772	15.072	17.304	19.739	20.729
5	Economía y Finanzas	1.539	1.707	2.079	2.456	2.814	3.181	3.571	3.943	4.270	4.581	5.274	5.375
6	Relaciones Exteriores (2)	1.435	1.627	1.549	1.495	1.595	1.750	1.700	1.807	2.066	2.096	2.496	2.901
7	Ganadería, Agricultura y Pesca	1.068	1.770	1.297	1.537	1.861	2.224	1.993	1.999	2.397	2.541	3.057	3.214
8	Industria, Energía y Minería	166	172	200	268	327	412	470	607	685	727	920	948
9	Turismo y Deporte	354	344	373	485	742	717	755	1.008	1.081	1.163	1.203	1.265
10	Transporte y Obras Públicas (3)	2.666	2.876	3.000	3.120	4.161	4.524	5.103	4.948	6.146	6.704	7.315	8.627
11	Educación y Cultura	910	999	1.222	1.605	2.054	1.944	2.091	2.564	2.887	3.147	3.669	3.953
12	Salud Pública (4)	304	301	525	548	742	796	960	955	967	1.053	1.473	1.615
13	MTSS	680	724	684	782	1.140	1.090	1.119	1.300	1.430	1.679	1.802	1.943
14	MVOTMA	1.453	1.312	1.757	2.369	2.212	2.577	3.846	4.032	4.422	5.066	5.902	6.374
15	Desarrollo Social (5)	101	1.099	2.592	2.406	1.228	1.595	1.762	2.230	2.761	3.199	3.941	4.650
	Administración Central	20.772	23.536	27.131	30.849	35.820	40.080	44.759	50.180	56.676	63.433	72.948	78.378
16	Poder Judicial	1.157	1.289	1.511	1.736	2.004	2.433	2.584	3.025	3.365	3.668	4.021	4.626
17	Tribunal de Cuentas	119	130	149	174	198	249	280	345	389	386	447	479
18	Corte Electoral	388	334	326	330	377	649	578	598	586	688	1.155	954
19	T. Contencioso Administrativo	35	37	43	47	59	67	78	94	111	114	123	131
25	ANEP	9.280	10.059	11.455	13.926	17.754	22.050	23.678	27.972	32.022	37.236	42.219	45.300
26	UDELAR	2.285	2.455	2.889	3.541	4.418	5.440	5.922	7.181	8.126	8.948	10.218	11.148
27	INAU	1.387	1.522	1.712	2.209	2.778	3.397	3.767	4.750	5.687	6.784	8.315	9.316
29	ASSE	4.499	4.806	6.024	7.259	9.667	11.739	13.798	16.166	18.508	20.979	23.793	26.802
31	UTEC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	371	385
32	INUMET												76
	Organismos del art. 220	19.149	20.632	24.109	29.223	37.255	46.024	50.685	60.131	68.793	78.813	90.662	99.216
20	Intereses de la Deuda	20.902	18.401	20.625	20.740	18.379	19.708	19.700	22.469	24.016	27.541	29.767	34.493
21	Subsidios y Subvenciones (6)	471	507	2.049	2.063	3.119	3.332	3.564	7.893	8.474	8.957	10.330	10.645
22	Transf. a la Seguridad Social	25.726	25.904	26.432	29.324	34.745	38.924	44.453	49.083	56.365	64.501	71.258	86.422
24	Diversos Créditos (7)	10.364	11.691	14.693	18.523	22.601	26.449	28.936	28.031	35.478	44.907	55.250	58.995
	Total Incisos 20 a 24	57.463	56.503	63.799	70.650	78.844	88.413	96.653	107.475	124.332	145.906	166.605	190.556
	Total General	97.384	100.671	115.039	130.722	151.919	174.517	192.097	217.787	249.802	288.152	330.215	368.150

- (1) Corresponde a la ejecución efectiva de las partidas presupuestales asignadas para cada año.
- (2) MRREE: el gasto en pesos está afectado por la evolución cambiaria. Además, desde 2011 está afectado por la reasignación del subsidio de Uruguay XXI al Inciso 21 "Subsidios y Subvenciones".
- (3) MTOP: la ejecución del año 2010 incluye aumentos de tope de ejecución de 1.057 millones, en 2012 de 174 millones, en 2013 de 47 millones de pesos, en 2014 de 180 millones y en 2015, de 1.334 millones de pesos. A partir de 2012 se incluye la ampliación del subsidio del boleto estudiantil.
- (4) MSP: en los años 2004 a 2007 se exponen solamente las Unidades Ejecutoras que en 2009 quedaron en el MSP y en ASSE las que fueron transferidas a su órbita. A partir de 2011, las modificaciones en la exposición de la información presupuestal implicaron reasignaciones de los subsidios otorgados por el MSP (CHOLA, CUDIM, CHLC, etc.) al Inciso 21 "Subsidios y Subvenciones".
- (5) MIDES: en el 2004 se incluye "Infamilia", que antes era ejecutado por la Presidencia de la República.
- (6) Subsidios y Subvenciones: no se incluyen las partidas figurativas, que en 2015 ascienden a 3.485 millones de pesos.
- (7) Diversos Créditos: las modificaciones en la exposición de la información presupuestal implicaron reasignación de algunas partidas hacia el Inciso 21 "Subsidios y Subvenciones", como por ejemplo Plan Ceibal, ANII y otras.

REMUNERACIONES - CREDITOS PRESUPUESTALES EJECUTADOS AÑOS 2004 - 2015													
En millones de pesos corrientes													
Inciso	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
2	Presidencia	295	269	367	376	501	627	771	856	1.047	1.144	1.256	1.303
3	Defensa	3.232	3.542	3.858	4.296	4.786	5.338	5.749	6.619	7.235	8.228	9.186	9.817
4	Interior	2.751	2.962	3.249	3.994	4.519	6.965	7.908	9.914	11.824	13.620	15.820	16.667
5	Economía y Finanzas	1.155	1.333	1.730	1.963	2.277	2.603	2.864	3.048	3.306	3.560	4.022	4.266
6	Relaciones Exteriores	781	743	806	843	900	1.032	978	1.045	1.141	1.200	1.408	1.528
7	Ganadería, Agricultura y Pesca	452	516	550	640	727	860	929	1.016	1.069	1.145	1.444	1.522
8	Industria, Energía y Minería	114	124	139	164	195	229	257	300	360	417	513	533
9	Turismo y Deporte	171	189	192	212	278	338	349	387	421	461	502	532
10	Transporte y Obras Públicas	139	145	192	237	263	289	309	483	586	934	1.083	1.099
11	Educación y Cultura	588	646	727	846	1.009	1.135	1.266	1.559	1.815	1.980	2.287	2.491
12	Salud Pública	87	92	110	137	176	236	316	370	423	438	569	630
13	MTSS	182	201	230	299	377	426	468	552	594	644	717	755
14	MVOTMA	46	50	64	76	131	148	165	197	230	258	333	376
15	Desarrollo Social	0	7	32	54	70	109	137	164	182	207	264	293
	Administracion Central	9.994	10.820	12.246	14.137	16.209	20.335	22.466	26.510	30.233	34.235	39.404	41.813
16	Poder Judicial	925	1.055	1.173	1.390	1.634	2.006	2.184	2.548	2.844	3.128	3.447	3.991
17	Tribunal de Cuentas	98	105	132	158	176	223	249	268	309	355	392	421
18	Corte Electoral	279	254	260	262	302	532	476	484	493	569	930	800
19	T. Contencioso Administrativo	30	32	37	42	49	60	70	85	98	106	114	121
25	ANEP	7.207	8.114	9.290	11.115	14.285	17.755	19.243	22.192	25.870	30.304	35.522	38.579
26	UDELAR	1.715	1.862	2.266	2.602	3.408	4.199	4.672	5.528	6.294	7.063	8.127	8.863
27	INAU	692	745	863	1.012	1.195	1.395	1.557	1.846	2.301	2.696	3.261	3.715
29	ASSE	1.432	1.599	2.192	2.741	3.451	4.659	5.453	6.510	7.785	9.316	10.689	12.172
31	UTEC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	22	53
32	INUMET	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	53
	Organismos del art. 220	12.379	13.766	16.213	19.323	24.500	30.829	33.904	39.460	45.994	53.539	62.504	68.769
20	Intereses de la deuda	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
21	Subsidios y Subvenciones	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
22	Transf. a la Seguridad Social	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
24	Diversos Créditos	0	0	0	340	0	6	0	101	38	0	7	0
	Total General	22.373	24.586	28.459	33.799	40.709	51.170	56.370	66.071	76.264	87.774	101.915	110.582

FUNCIONAMIENTO - CREDITOS PRESUPUESTALES EJECUTADOS AÑOS 2004-2015													
En millones de pesos corrientes													
Inciso	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
2	Presidencia	229	166	199	222	269	314	326	806	693	856	1.082	1.149
3	Defensa	1.501	1.517	1.554	1.824	2.054	2.219	2.313	2.385	2.505	2.630	2.847	3.159
4	Interior	1.604	1.689	1.902	2.263	2.571	1.847	1.991	2.067	2.482	2.677	3.099	3.223
5	Economía y Finanzas	363	341	301	400	454	457	549	686	788	797	952	898
6	Relaciones Exteriores	652	883	742	646	686	716	714	735	842	875	1.067	1.339
7	Ganadería, Agricultura y Pesca	299	1.038	410	340	465	810	517	588	1.031	1.039	1.301	1.225
8	Industria, Energía y Minería	50	46	52	83	106	147	143	248	308	295	309	334
9	Turismo y Deporte	150	142	153	231	391	324	339	441	490	589	609	614
10	Transporte y Obras Públicas	193	306	231	188	207	229	239	313	1.033	1.177	1.298	1.468
11	Educación y Cultura	217	239	306	394	508	597	712	796	875	975	1.185	1.261
12	Salud Pública	215	207	397	402	560	547	617	546	494	553	809	908
13	MTSS	495	520	449	477	740	654	645	698	810	1.012	1.073	1.163
14	MVOTMA	47	31	36	35	37	40	61	61	79	69	79	107
15	Desarrollo Social	0	931	2.367	2.137	1.031	1.378	1.503	2.033	2.541	2.972	3.657	4.320
	Administracion Central	6.015	8.057	9.098	9.641	10.079	10.279	10.669	12.402	14.972	16.517	19.367	21.168
16	Poder Judicial	206	211	266	226	267	287	304	334	362	405	444	492
17	Tribunal de Cuentas	20	24	15	15	20	22	29	31	29	27	27	30
18	Corte Electoral	99	72	57	54	59	108	92	98	79	103	171	134
19	T.Contencioso Administrativo	4	4	4	4	5	6	7	8	11	7	7	8
25	ANEP	1.363	1.461	1.505	1.665	1.963	2.241	2.377	2.838	3.280	3.813	4.052	4.306
26	UDELAR	488	518	519	707	708	834	825	980	1.125	1.157	1.295	1.435
27	INAU	687	753	806	1.078	1.500	1.892	2.157	2.691	3.179	3.741	4.513	5.311
29	ASSE	2.985	3.129	3.629	4.233	5.304	6.481	7.874	8.969	9.840	10.895	12.161	13.838
31	UTEC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	16	35
32	INUMET	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16
	Organismos del art. 220	5.852	6.172	6.801	7.982	9.826	11.871	13.665	15.948	17.905	20.156	22.685	25.604
20	Intereses de la Deuda	20.902	18.401	20.625	20.740	18.379	19.708	19.700	22.469	24.016	27.541	29.767	34.493
21	Subsidios y Subvenciones	471	507	2.049	2.063	3.119	3.332	3.564	6.593	7.236	7.817	9.156	9.420
22	Transf. a la Seguridad Social	25.726	25.904	26.432	29.324	34.745	38.924	44.453	49.083	56.365	64.501	71.258	86.422
24	Diversos Créditos	9.605	10.888	13.935	16.961	19.637	23.657	26.550	26.701	34.323	42.565	52.638	56.443
	Total General	68.571	69.929	78.939	86.712	95.785	107.771	118.601	133.196	154.815	179.098	204.871	233.551

INVERSIONES - CREDITOS PRESUPUESTALES EJECUTADOS AÑOS 2004 - 2015												
En millones de pesos corrientes												
Inciso	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
2 Presidencia	101	47	79	123	533	534	482	898	467	608	1.012	734
3 Defensa	279	290	488	396	1.169	764	821	451	544	708	774	622
4 Interior	105	122	157	286	542	662	1.028	791	765	1.008	819	838
5 Economía y Finanzas	20	34	49	93	83	121	158	210	176	224	301	211
6 Relaciones Exteriores	2	2	1	6	9	2	8	27	83	22	20	34
7 Ganadería, Agricultura y Pesca	317	216	337	557	669	554	547	395	297	356	312	466
8 Industria, Energía y Minería	2	3	8	20	26	36	70	59	17	15	98	80
9 Turismo y Deporte	33	12	29	43	73	55	67	179	170	113	92	119
10 Transporte y Obras Públicas	2.334	2.425	2.577	2.695	3.691	4.006	4.555	4.151	4.526	4.593	4.934	6.060
11 Educación y Cultura	105	114	190	365	537	212	113	209	197	191	197	202
12 Salud Pública	2	2	18	9	6	13	27	40	50	62	95	78
13 MTSS	2	2	6	6	23	10	6	51	26	23	12	25
14 MVOTMA	1.360	1.231	1.657	2.258	2.044	2.389	3.620	3.773	4.113	4.739	5.490	5.890
15 Desarrollo Social	101	161	193	215	127	108	122	33	39	19	20	36
Administración Central	4.763	4.659	5.788	7.072	9.532	9.466	11.624	11.268	11.472	12.682	14.177	15.397
16 Poder Judicial	26	22	73	119	103	140	96	143	158	135	129	143
17 Tribunal de Cuentas	1	1	2	1	2	4	2	46	51	4	29	28
18 Corte Electoral	10	8	9	15	16	9	10	16	15	16	54	20
19 T. Contencioso Administrativo	1	1	2	1	5	1	1	1	2	1	2	1
25 ANEP	709	484	659	1.146	1.506	2.054	2.058	2.942	2.872	3.119	2.645	2.415
26 UDELAR	82	75	104	232	302	407	425	673	706	729	796	849
27 INAU	7	25	43	119	83	110	53	214	207	347	540	290
29 ASSE	82	78	203	285	912	599	471	688	883	767	943	793
31 UTEC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	333	297
32 INUMET												6
Organismos del art. 220	917	694	1.095	1.918	2.929	3.324	3.116	4.722	4.895	5.117	5.473	4.843
20 Intereses de la Deuda	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
21 Subsidios y Subvenciones	0	0	0	0	0	0	0	1.300	1.238	1.140	1.174	1.225
22 Transf. a la Seguridad Social	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
24 Diversos Créditos	759	802	758	1.222	2.964	2.786	2.386	1.229	1.117	2.341	2.605	2.552
Total General	6.439	6.156	7.641	10.212	15.425	15.576	17.126	18.519	18.722	21.280	23.429	24.017

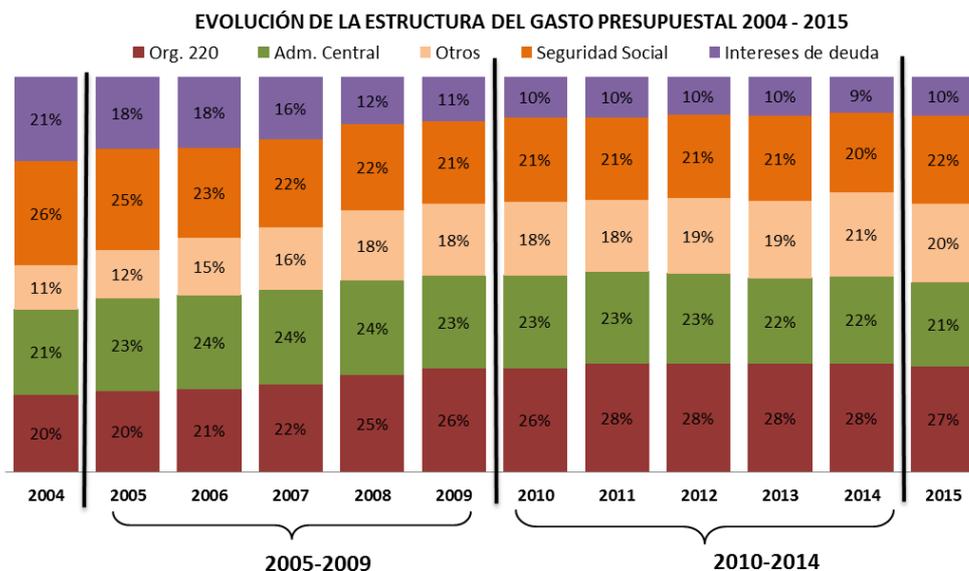
b) Composición del gasto en el período 2005-2015

Al analizar la estructura del gasto a lo largo de los últimos 10 años, se destacan dos períodos claramente diferenciados. Entre 2004 y 2009, se verificó una importante disminución del peso de los intereses de la deuda pública y de las transferencias a la seguridad social en el total del gasto. Esto permitió destinar recursos a las áreas prioritarias, fortaleciéndose el gasto de los organismos de la enseñanza y del principal prestador público de servicios de salud, por lo que, los Organismos del artículo 220 de la Constitución incrementaron su participación en el total del gasto de 20% en 2004 a 26% en 2009.

Este proceso no continuó entre 2010 y 2014. La composición de los intereses de la deuda y las transferencias a la seguridad social se estabilizaron en torno al 30% del total del gasto. Lo anterior determinó, que si bien el gasto en las áreas prioritarias continuó creciendo en términos reales, se acotó el espacio adicional para incrementar su participación en el total. En ese sentido, los Organismos del 220 moderan

el aumento pasando de 26% a 28%, en tanto que la Administración Central la reduce levemente de 23% a 22%.

En 2015, las transferencias a la seguridad social y los intereses de la deuda incrementan su participación en la composición total del gasto, alcanzando un 32% en su conjunto.



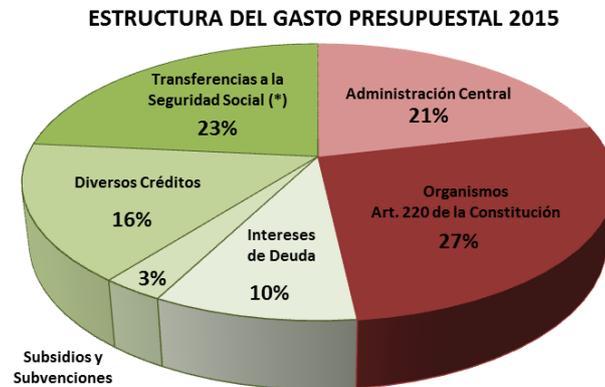
La categoría “Otros” de la gráfica anterior incluye los gastos del Inciso 21 “Subsidios y Subvenciones”, del Inciso 24 “Diversos Créditos”, así como las Asignaciones Familiares cuyo crédito se registra en el Inciso 22 “Transferencias a la Seguridad Social”. Por ende, la categoría “Seguridad Social” comprende exclusivamente la asistencia financiera a los organismos de seguridad social, las rentas afectadas a las instituciones de Seguridad Social y el costo de las pensiones graciabiles que paga Rentas Generales.

En el análisis de todo este capítulo, dentro del total de los gastos de la Administración Central y de los Organismos del artículo 220 de la Constitución, se incluyen aquellos gastos que estos Incisos ejecutan pero que se exponen en el Inciso 24 “Diversos Créditos”.

c) Estructura del gasto presupuestal en 2015

En el año 2015, la Administración Central representó el 21% del total de los gastos y los Organismos del artículo 220 de la Constitución el 27%, sumando el 48% entre ambos.

A nivel de los gastos que tienen un menor grado de discrecionalidad, un 24% corresponde a las transferencias a la Seguridad Social⁵³ y un 9% a los intereses de la deuda. Dentro de los gastos categorizados en “Diversos créditos”⁵⁴, se destacan los Certificados de Crédito de DGI que representan un 9% del total del gasto y los aportes de Rentas Generales para el financiamiento del déficit de FONASA con un 3% del total.



(*) Las Transferencias a la Seguridad Social que corresponden al Inciso 22 incluyen las partidas por Asignaciones Familiares.

El 3% del gasto correspondió al Inciso 21 “Subsidios y Subvenciones”. En este inciso se registran las partidas presupuestales destinadas a instituciones que no integran el Presupuesto Nacional, entre las que se destacan las transferencias a las empresas públicas deficitarias, a las personas públicas no estatales y a diversas instituciones privadas.

⁵³ Las transferencias a la Seguridad Social con criterio presupuestal, no incluyen los aportes personales y patronales de los funcionarios públicos, los cuales también contribuyen al financiamiento del sistema. Se incluyen en esta categoría las Asignaciones Familiares.

⁵⁴ Se incluyen aquellos gastos generales del Estado que por su naturaleza no pueden imputarse a la actividad operativa de ningún inciso en particular.

Si se analiza la composición del gasto de la Administración Central y los Organismos del artículo 220, se destaca la elevada participación de las remuneraciones, que alcanzó el 62% del total. La proporción que representa el gasto en remuneraciones se ha incrementado en los últimos años como consecuencia de la prioridad presupuestal de la educación, la salud y la seguridad, áreas intensivas en recursos humanos.

De dichas remuneraciones, un 38% corresponde a la Administración Central y se centran en el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa Nacional (63% del total de remuneraciones de la Administración Central). Por otra parte, un 62% corresponden a los Organismos del artículo 220 de la Constitución, destacándose que el 69% de las mismas están vinculados a la educación y el 19% a la salud.

Por otro lado, los gastos de funcionamiento representaron un 26% del total y las inversiones un 12%. Al comparar la evolución de las inversiones, es necesario tener en cuenta el ajuste en el concepto de inversión que se procesó en la Ley de Presupuesto 2004-2009, que procuró reflejar la efectiva formación de activos ya que anteriormente se incluía como inversiones la totalidad de los gastos de funcionamiento financiados con endeudamiento externo.



El total del gasto de la Administración Central y los Organismos del artículo 220 de la Constitución ascendió a 177.594 millones de pesos en 2015. A nivel de incisos, se destaca a la ANEP como el organismo con mayor participación en dicho total (26%), seguido por ASSE (15%), mientras que la UdelaR e INAU representa un 6% y 5% respectivamente. Dentro de la Administración Central, el gasto del Ministerio de Interior representó un 12% del total, seguido por el Ministerio de Defensa Nacional con un 8%, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas con un

5% y el de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, con un 4%.



(*) En "Otros" se incluye MEC, MGAP, MIDES, MRREE, MIEM, MTD, MSP, MTSS y Presidencia así como también Corte Electoral, Tribunal de Cuentas y Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

d) Síntesis de la Ejecución Presupuestal en el año 2015

En el año 2015, el monto del gasto total ejecutado ascendió 368.150 millones de pesos, lo que representa el 96% de total de los créditos asignados.

La Administración Central⁵⁵ ejecutó 78.378 millones de pesos, lo que equivale al 89% de las partidas asignadas. Entre los incisos con mayores niveles de ejecución se destacan el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas con un 96% cada uno de ellos.

Por su parte, los Organismos del artículo 220 de la Constitución ejecutaron 99.216 millones de pesos, lo que representa un 98% de los créditos asignados. Se destacan el Poder Judicial, Udelar, ASSE y UTEC con niveles de ejecución cercanos al 100%. Para el logro de esos altos

⁵⁵ Incluye la ejecución de los Incisos 02 al 15, así como los gastos que estos Incisos ejecutan a través del Inciso 24 "Diversos Créditos".

niveles de ejecución en relación a los que se verifican en la Administración Central, resulta determinante la mayor flexibilidad con que cuentan los Organismos del 220 para realizar reasignaciones de crédito y para contratar recursos humanos.

Las transferencias a la seguridad social y los intereses de la deuda totalizaron en 2015, una ejecución de 86.422 y 34.493 millones de pesos respectivamente. La ejecución del Inciso 21 “Subsidios y Subvenciones” fue de 10.645 millones de pesos y del Inciso 24 “Diversos Créditos” fue de 58.995 millones.

Si bien el análisis de los niveles de ejecución indica la capacidad que tienen las instituciones de concretar procesos de ejecución, es importante destacar que no es posible a partir de éstos, derivar consideraciones respecto a la eficiencia y efectividad del gasto.

A continuación se presenta un detalle de los créditos presupuestales y del nivel de ejecución en el año 2015;

TOTAL DE CRÉDITOS PRESUPUESTALES Y EJECUCIÓN - AÑO 2015						
Todas las financiaciones presupuestales - en millones de pesos corrientes						
Inciso	Créditos Presupuestales Totales				Crédito Ejecutado	Porcentaje Ejecución
	Crédito Presupuestal	Reasignación Créditos Inciso 24 (1)	Refuerzos e Imprevistos	Total		
2 Presidencia	2.366	1.330	240	3.936	3.185	81%
3 Defensa	14.106	0	962	15.067	13.598	90%
4 Interior	21.786	0	1.411	23.198	20.729	89%
5 Economía y Finanzas	6.127	113	417	6.658	5.375	81%
6 Relaciones Exteriores	2.558	449	143	3.150	2.901	92%
7 Ganadería, Agricultura y Pesca	3.183	143	475	3.802	3.214	85%
8 Industria, Energía y Minería	1.091	40	34	1.166	948	81%
9 Turismo y Deporte	1.325	0	160	1.486	1.265	85%
10 Transporte y Obras Públicas	8.192	0	826	9.018	8.627	96%
11 Educación y Cultura	4.187	18	659	4.864	3.953	81%
12 Salud Pública	1.474	0	348	1.822	1.615	89%
13 Trabajo y Seguridad Social	1.893	0	365	2.258	1.943	86%
14 MVOTMA	6.894	0	57	6.952	6.374	92%
15 Desarrollo Social	3.385	0	1.455	4.840	4.650	96%
Administración Central	78.570	2.094	7.552	88.216	78.378	89%
16 Poder Judicial	4.629	0	43	4.672	4.626	99%
17 Tribunal de Cuentas	495	0	31	526	479	91%
18 Corte Electoral	968	0	104	1.073	954	89%
19 T.Contencioso Administrativo	144	0	0	144	131	91%
25 ANEP	46.043	0	6	46.049	45.300	98%
26 Universidad	10.538	145	616	11.299	11.148	99%
27 INAU	8.782	0	736	9.517	9.316	98%
29 ASSE	25.066	234	1.810	27.110	26.802	99%
31 UTEC	385	0	0	385	385	100%
32 INUMET	97	0	14	111	76	68%
Organismos del art. 220	97.147	379	3.359	100.885	99.216	98%
20 Intereses y gastos de la Deuda	34.493	0	0	34.493	34.493	100%
21 Subsidios y Subvenciones	8.674	0	2.000	10.674	10.645	100%
22 Transferencias a la Seguridad Social	86.423	0	0	86.423	86.422	100%
23 Partidas a Reaplicar (2)	16.480	0	-13.802	2.679	---	---
24 Diversos Créditos	60.686	-2.472	890	59.103	58.995	100%
TOTAL	382.473	0	0	382.473	368.150	96%

- (1) Los créditos correspondientes al Inciso 24 "Diversos Créditos" cuya ejecución está directamente asociada a un inciso en particular, se exponen en el Inciso correspondiente.
- (2) El Inciso 23 "Partidas a reaplicar" corresponde a partidas cuya ejecución requiere su reasignación hacia otros incisos.

A continuación se analiza la ejecución presupuestal del año 2015, según los diferentes tipos de gasto: remuneraciones, gastos de funcionamiento e inversiones. Se incluyen todas las fuentes de financiamiento presupuestales (Rentas Generales, Recursos con Afectación Especial, Fondo Nacional de Vivienda y Endeudamiento Interno y Externo) de los incisos de la Administración Central, los Organismos del artículo 220 de la Constitución, así como los Incisos 21 "Subsidios y Subvenciones" y 24 "Diversos Créditos". Las partidas del Inciso 24, cuya ejecución está asociada a un inciso en particular, se exponen en el inciso correspondiente. Se excluyen del análisis las transferencias a la seguridad social y los intereses de la deuda.

Quedan comprendidos en el análisis, los incrementos presupuestales otorgados al amparo del artículo 41 de la Ley 17.930 “refuerzos de rubro”, las habilitaciones de crédito por “acontecimientos graves o imprevistos” en base al artículo 464 de la Ley 15.903 y las habilitaciones comprendidas en el artículo 27 de la Ley 19.149. La partida de “refuerzos de rubro” se ha destinado principalmente a cubrir los incrementos de precios de los gastos de funcionamiento y en menor medida a enfrentar ajustes en las previsiones originales de crédito.

Gastos de funcionamiento

El nivel de ejecución de los gastos de funcionamiento ascendió al 99% de las asignaciones otorgadas, totalizando 112.635 millones de pesos. En los organismos de la enseñanza, ASSE, INAU y el Poder Judicial, los niveles de ejecución son cercanos al 100%, mientras que dentro de la Administración Central, los ministerios de Defensa Nacional, Interior, Relaciones Exteriores, Ganadería, Agricultura y Pesca, Salud Pública y Desarrollo Social, presentan ejecuciones superiores al 97%.

Los incrementos otorgados como “refuerzos de rubro” para gastos de funcionamiento alcanzaron 11.390 millones de pesos en 2015. Un 15% de los mismos se destinaron a ASSE para cubrir aumentos de precios, compra de medicamentos, contratación de servicios, ajustes de salarios de la Comisión de Apoyo y el Patronato del Psicópata, y otros gastos necesarios para su funcionamiento.

Un 13% del total otorgado mediante este mecanismo fue destinado al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) para hacer frente a los gastos de la Tarjeta Uruguay Social, el Programa de Asistencia a Personas en Situación de Calle y a otras políticas sociales.

En el Inciso 21 “Subsidios y Subvenciones”, los principales incrementos fueron destinados al Plan Ceibal, al Correo y a la Administración de los Ferrocarriles del Estado para gastos y obras. Por otro lado, en el Inciso 24 “Diversos Créditos”, se destinaron a cubrir el aumento de las contribuciones que realiza el país a los organismos internacionales y a gastos en diferentes proyectos de la AGESIC.

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO - CRÉDITOS PRESUPUESTALES Y EJECUCIÓN - AÑO 2015							
Todas las financiaciones presupuestales - en millones de pesos corrientes							
Inciso	Créditos Presupuestales Totales				Crédito Ejecutado	Porcentaje Ejecución	
	Crédito Presupuestal	Reasignación Créditos Inciso 24 (1)	Refuerzos e Imprevistos	Total			
2	Presidencia	377	678	233	1.287	1.149	89%
3	Defensa	2.561	0	679	3.240	3.159	98%
4	Interior	2.381	0	935	3.317	3.223	97%
5	Economía y Finanzas	616	73	307	996	898	90%
6	Relaciones Exteriores	792	449	127	1.368	1.339	98%
7	Ganadería, Agricultura y Pesca	724	143	388	1.255	1.225	98%
8	Industria, Energía y Minería	303	40	34	378	334	89%
9	Turismo y Deporte	521	0	132	653	614	94%
10	Transporte y Obras Públicas	723	0	826	1.549	1.468	95%
11	Educación y Cultura	733	18	589	1.340	1.261	94%
12	Salud Pública	571	0	340	910	908	100%
13	Trabajo y Seguridad Social	872	0	350	1.222	1.163	95%
14	MVOTMA	91	0	30	121	107	89%
15	Desarrollo Social	2.886	0	1.454	4.340	4.320	100%
	Administración Central	14.151	1.401	6.425	21.977	21.168	96%
16	Poder Judicial	451	0	43	494	492	100%
17	Tribunal de Cuentas	34	0	7	41	30	73%
18	Corte Electoral	87	0	57	144	134	93%
19	T.Contencioso Administrativo	9	0	0	9	8	91%
25	ANEP	4.326	0	4	4.329	4.306	99%
26	Universidad	1.400	0	36	1.436	1.435	100%
27	INAU	4.665	0	686	5.351	5.311	99%
29	ASSE	11.962	234	1.685	13.881	13.838	100%
31	UTEC	35	0	0	35	35	100%
32	INUMET	6	0	11	17	16	99%
	Organismos del art. 220	22.976	234	2.527	25.736	25.604	99%
20	Intereses y gastos de la Deuda	34.493	0	0	34.493	34.493	100%
21	Subsidios y Subvenciones	7.534	0	1.915	9.449	9.420	100%
22	Transferencias a la Seguridad Social	86.423	0	0	86.423	86.422	100%
23	Partidas a Reaplicar (2)	13.574	0	-11.431	2.143	---	---
24	Diversos Créditos	57.618	-1.634	564	56.547	56.443	100%
	TOTAL	236.769	0	0	236.769	233.551	99%

- (1) Los créditos correspondientes al Inciso 24 "Diversos Créditos" cuya ejecución está directamente asociada a un inciso en particular, se exponen en el inciso correspondiente.
- (2) El Inciso 23 "Partidas a reaplicar" corresponde a partidas cuya ejecución requiere su reasignación hacia otros incisos.

Inversiones

En el año 2015 la ejecución ascendió 24.017 millones de pesos, lo que corresponde a un nivel de ejecución del orden del 97% del crédito asignado a inversiones.

Los incisos más relevantes en la ejecución de este tipo de gasto, lo constituyen el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, representando cada uno de ellos el 25% del total de las inversiones. Por otra parte, la ANEP explica el 10% del total de las inversiones, ejecutándolas tanto en

forma directa, como a través del Fondo de Infraestructura Educativa constituido en la Corporación Nacional de Desarrollo (CND).

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas, el Poder Judicial, ANEP, UdelaR, UTEC y ASSE ejecutaron el 100% del crédito asignado a inversiones, mientras que el Ministerio del Interior, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y el Ministerio de Turismo presentaron niveles de ejecución superiores al 96% en los créditos destinados a inversiones.

Durante el año 2015, se otorgaron incrementos presupuestales con destino a inversiones a través del mecanismo de “refuerzo de rubro” por 1.659 millones de pesos. Entre estos, se destacan los recursos para el Ministerio del Interior destinados a la adquisición de equipamiento e insumos para la implementación de la nueva cédula de identidad, la reparación y mantenimiento de aeronaves y radares de la Fuerza Aérea dentro del Ministerio de Defensa Nacional y para ASSE, para continuar con las obras del Hospital de Colonia.

INVERSIONES - CRÉDITOS PRESUPUESTALES Y EJECUCIÓN - AÑO 2015						
Todas las financiacines presupuestales - en millones de pesos corrientes						
Inciso	Créditos Presupuestales Totales				Crédito Ejecutado	Porcentaje Ejecución
	Crédito Presupuestal	Reasignación Créditos Inciso 24 (1)	Refuerzos e Imprevistos	Total		
2 Presidencia	134	623	3	760	734	96%
3 Defensa	395	0	263	658	622	95%
4 Interior	421	0	445	866	838	97%
5 Economía y Finanzas	100	41	97	238	211	89%
6 Relaciones Exteriores	21	0	16	37	34	93%
7 Ganadería, Agricultura y Pesca	401	0	79	480	466	97%
8 Industria, Energía y Minería	96	0	0	96	80	83%
9 Turismo y Deporte	99	0	25	123	119	97%
10 Transporte y Obras Públicas (2)	6.090	0	0	6.090	6.060	100%
11 Educación y Cultura	139	0	70	209	202	96%
12 Salud Pública	83	0	8	91	78	85%
13 Trabajo y Seguridad Social	15	0	14	29	25	85%
14 MVOTMA	6.270	0	27	6.297	5.890	94%
15 Desarrollo Social	37	0	1	38	36	96%
Administración Central	14.302	664	1.047	16.013	15.397	96%
16 Poder Judicial	144	0	0	144	143	100%
17 Tribunal de Cuentas	4	0	24	29	28	99%
18 Corte Electoral	22	0	0	22	20	90%
19 T.Contencioso Administrativo	1	0	0	1	1	99%
25 ANEP	2.423	0	0	2.423	2.415	100%
26 Universidad	849	0	0	849	849	100%
27 INAU (3)	361	0	50	411	290	71%
29 ASSE	670	0	125	795	793	100%
31 UTEC	297	0	0	297	297	100%
32 INUMET	5	0	1	6	6	99%
Organismos del art. 220	4.776	0	201	4.977	4.843	97%
20 Intereses y gastos de la Deuda	0	0	0	0	0	---
21 Subsidios y Subvenciones	1.140	0	85	1.225	1.225	100%
22 Transferencias a la Seguridad Social	0	0	0	0	0	---
23 Partidas a Reaplicar	1.659	0	-1.659	0	0	---
24 Diversos Créditos	2.894	-664	326	2.556	2.552	100%
TOTAL	24.771	0	0	24.771	24.017	97%

(1) Los créditos correspondientes al Inciso 24 "Diversos Créditos" cuya ejecución está directamente asociada a un inciso en particular, se exponen en el inciso correspondiente.

(2) MTOP: en 2015, el tope de ejecución de inversiones se incrementó en la mayor parte de las unidades, por un total de 1.334 millones de pesos.

(3) INAU: el nivel de ejecución está afectado por una partida por única vez otorgada para obras de infraestructura necesarias para la puesta en funcionamiento del SIRPA. La misma fue de 300 millones de pesos en 2011 y de 150 millones adicionales en 2013, que se está ejecutando en los años siguientes.

Remuneraciones

Los créditos presupuestales asignados para remuneraciones fueron ejecutados en un 91%, totalizando un gasto de 110.582 millones de pesos. El 35% de dicho gasto correspondió a la ANEP, el 15% al Ministerio del Interior, 11% a ASSE⁵⁶, 9% al Ministerio de Defensa y 8% a la UdelaR.

El nivel de ejecución en la Administración Central fue del 83%, en tanto los Organismos del 220, que cuentan con una flexibilidad sustancialmente mayor en esta materia, alcanzaron una ejecución en torno al 98%.

En materia de remuneraciones, los incrementos al amparo del artículo 41 “refuerzos de rubro” se encuentran limitados a la existencia de recaudación afectada específicamente a estos fines y que corresponden exclusivamente a la fuente de financiamiento 1.2 “Recursos con Afectación Especial”. En el año 2015, se otorgaron incrementos presupuestales por esta vía por 665 millones de pesos, destinados principalmente a la UdelaR, a efectos de cubrir las remuneraciones asociadas a trabajos realizados mediante convenios con terceros.

⁵⁶ ASSE ejecuta además partidas salariales a través de Comisión de Apoyo y Patronato del Psicópata, que están incluidas dentro de los gastos de funcionamiento.

REMUNERACIONES - CRÉDITOS PRESUPUESTALES Y EJECUCIÓN - AÑO 2015							
Todas las financiaciones presupuestales - en millones de pesos corrientes							
Inciso	Créditos Presupuestales Totales				Crédito Ejecutado	Porcentaje Ejecución	
	Crédito Presupuestal	Reasignación Créditos Inciso 24 (1)	Refuerzos e Imprevistos (2)	Total			
2	Presidencia	1.855	29	4	1.888	1.303	69%
3	Defensa	11.149	0	20	11.169	9.817	88%
4	Interior	18.984	0	31	19.015	16.667	88%
5	Economía y Finanzas	5.410	0	13	5.423	4.266	79%
6	Relaciones Exteriores	1.745	0	0	1.745	1.528	88%
7	Ganadería, Agricultura y Pesca	2.059	0	8	2.067	1.522	74%
8	Industria, Energía y Minería	692	0	0	692	533	77%
9	Turismo y Deporte	706	0	3	709	532	75%
10	Transporte y Obras Públicas	1.379	0	0	1.379	1.099	80%
11	Educación y Cultura	3.315	0	0	3.315	2.491	75%
12	Salud Pública	820	0	0	820	630	77%
13	Trabajo y Seguridad Social	1.006	0	1	1.006	755	75%
14	MVOTMA	534	0	0	534	376	70%
15	Desarrollo Social	462	0	0	462	293	63%
	Administración Central	50.116	29	80	50.225	41.813	83%
16	Poder Judicial	4.034	0	0	4.034	3.991	99%
17	Tribunal de Cuentas	456	0	0	456	421	92%
18	Corte Electoral	859	0	47	907	800	88%
19	T.Contencioso Administrativo	134	0	0	134	121	91%
25	ANEP	39.294	0	2	39.297	38.579	98%
26	Universidad	8.288	145	580	9.013	8.863	98%
27	INAU	3.755	0	0	3.755	3.715	99%
29	ASSE (3)	12.435	0	0	12.435	12.172	98%
31	UTEC	53	0	0	53	53	100%
32	INUMET	86	0	2	88	53	61%
	Organismos del art. 220	69.309	145	632	70.172	68.769	98%
20	Intereses y gastos de la Deuda	0	0	0	0	0	---
21	Subsidios y Subvenciones	0	0	0	0	0	---
22	Transferencias a la Seguridad Social	0	0	0	0	0	---
23	Partidas a Reaplicar (4)	1.247	0	-712	535	0	---
24	Diversos Créditos	174	-174	0	0	0	75%
	TOTAL	120.847	0	0	120.933	110.582	91%

(1) Los créditos correspondientes al Inciso 24 "Diversos Créditos" cuya ejecución está directamente asociada a un inciso en particular, se exponen en el inciso correspondiente.

(2) Los "refuerzos de rubro" para remuneraciones solo pueden corresponder a la fuente de financiamiento 1.2 "Recursos con Afectación Especial".

(3) ASSE: los créditos de remuneraciones no incluyen los gastos de "Comisiones de Apoyo" y "Patronato del Psicópata", los cuales se clasifican como gastos de funcionamiento.

(4) El Inciso 23 "Partidas a reaplicar" corresponde a partidas cuya ejecución requiere su reasignación hacia otros incisos.

e) Cuadros de ejecución presupuestal

A continuación se detalla la información correspondiente a:

- i) composición de los créditos y de la ejecución de los Incisos 21 “Subsidios y Subvenciones” y 24 “Diversos Créditos”, detallando las reasignaciones realizadas desde el Inciso 24 a los diferentes Incisos.
- ii) detalle para el año 2015 de los incrementos presupuestales otorgados al amparo del artículo 41 de la Ley N° 17.930 “refuerzos de rubro”.

Inciso 21 "Subsidios y Subvenciones" - 2015				
Funcionamiento e Inversión				
Inciso de referencia	Concepto	Crédito Vigente	Crédito Ejecutado	Porcentaje Ejecución
3	Asoc. Honoraria Salvamentos Marítimos y Fluviales	1	1	100%
	Instituto Antártico Uruguayo	50	50	100%
	Total MDN	51	51	100%
5	Centro de Estudios Fiscales	3	3	100%
	Total MEF	3	3	100%
6	Uruguay XXI	218	215	98%
	Total MRREE	218	215	98%
7	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA)	250	250	100%
	Instituto Nacional de la Leche (INALE)	26	26	100%
	Instituto Nacional de la Semilla (INASE)	16	16	100%
	Instituto Plan Agropecuario (IPA)	66	66	100%
	Total MGAP	359	359	100%
8	Subsidio a la vestimenta	104	84	80%
	Total MIEM	104	84	80%
10	Instituto Nacional de Logística (INALOG)	15	15	100%
	Total MTOP	15	15	100%
11	Consejo de Capacitación Profesional (COCAP)	7	7	100%
	PEDECIBA	48	48	100%
	INEEd	40	40	100%
	Total MEC	95	95	100%
12	Centro Uruguayo de Imagenología Molecular	80	80	100%
	Comisión Honoraria de Lucha Antituberculosa	208	208	100%
	Comisión Honoraria de Salud Cardiovascular	26	26	100%
	Comisión Honoraria de Lucha contra el Cáncer	74	74	100%
	Patronato del Psicópata	2	2	100%
	Total MSP	390	390	100%
14	MEVIR	107	107	100%
	Total MVOTMA	107	107	100%
21	Plan Ceibal	1.577	1.577	100%
	Prefinanciación de exportaciones	265	265	100%
	Agencia Nacional de Vivienda	789	789	100%
	Instituto Nacional de Colonización	321	321	100%
	Administración Nacional de Correos	642	642	100%
	Administración de Ferrocarriles del Estado	645	645	100%
	Agencia Nacional de Investigación e Innovación	612	612	100%
	Comisión Técnico-Mixta de Salto Grande	394	394	100%
	Instituto Nacional de Formación Profesional (INEFOP)	360	360	100%
	Fundación Instituto Pasteur	104	104	100%
	Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea	511	511	100%
	Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOOP)	31	31	100%
	Sector Agrícola	554	554	100%
	Sector Pecuario	6	6	100%
	Uruguay XXI - Sevicios Globales de Exportación - BID	52	52	100%
	Fondo Nacional de Recursos - Sustitución renta afectada	6	6	100%
Total Subsidios y Subvenciones	6.869	6.869	100%	
	Varios Organismos Sociales (1)	53	50	95%
	Subtotal funcionamiento e inversión	8.263	8.236	100%
	Recursos con Afectación Especial (2)	2.411	2.410	
	Partidas Figurativas (3)	3.485	3.485	
Total Inciso 21 "Subsidios y subvenciones"		14.159	14.130	100%

- (1) Corresponde a múltiples organismos sociales para los que la ley estableció subsidios a través de los diferentes ministerios de referencia.
- (2) Las partidas correspondientes a la FF 1.2 "Recursos con Afectación Especial" se detallan en el cuadro siguiente. Algunos de los organismos que reciben fondos de Rentas Generales también reciben Recursos con Afectación Especial.
- (3) Partidas figurativas: corresponden a movimientos producidos en el registro presupuestal y no a gastos reales.

Inciso 21 "Subsidios y Subvenciones"			
Recursos con afectación especial (FF 1.2) - 2015			
Concepto	Crédito Vigente	Crédito Ejecutado	Porcentaje Ejecución
Fondo de Reversión Laboral - INEFOP	782	782	100%
Instituto Nacional de Colonización	582	582	100%
Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA)	635	635	100%
Fondo de Solidaridad	319	319	100%
FNR - Recaudación IMAE - DNLQ	34	34	100%
Organización de la Prensa del Interior (OPI)	48	47	97%
Patronato del Psicópata	12	12	100%
Total	2.411	2.410	100%

Inciso 24 "Diversos Créditos" - 2015			
En millones de pesos			
Concepto	Crédito Vigente	Crédito Ejecutado	Porcentaje Ejecución
Certificados de Crédito - DGI	31.991	31.991	100%
Gobiernos Departamentales - partida artículo 214 de la Constitución (1)	9.881	9.881	100%
Gobiernos Departamentales - subsidio alumbrado público	408	408	100%
SUCIVE - gastos de administración	167	167	100%
SUCIVE - fondo de compensación	136	136	100%
Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios	100	82	82%
FONASA - insuficiencia financiera	10.286	10.286	100%
Fondo Nacional de Recursos - pago por actos usuarios de ASSE	1.250	1.192	95%
Sentencias Judiciales	674	674	100%
Tarifa de Saneamiento Administración Central	21	21	100%
Comisiones y gastos bancarios	1.147	1.147	100%
Reparación víctimas de actuación ilegítima del Estado	55	42	75%
Indemnizaciones - Salto Grande	71	71	100%
Liquidación por convenio compra-venta NBC	25	22	87%
FOCEM - contribución Uruguay	50	50	100%
Reintegro impuestos a los turistas	59	59	100%
Partidos políticos - aportes mensuales	28	28	100%
Partidos políticos - contribución por elecciones	82	82	100%
Capitalización CND	80	80	100%
BPS - encuesta de protección social	28	18	63%
Partidas varias	8	7	92%
Subtotal	56.547	56.443	100%
Reasignación a otros Incisos	1.809	1.644	
Partidas figurativas (2)	260	0	
Total Funcionamiento	58.616	58.087	99%
Fondo de Desarrollo del Interior (FDI)	1.165	1.164	100%
Caminería Departamental - Impuesto al Patrimonio Agropecuario	421	421	100%
Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional (PDGS) (3)	590	588	100%
Infraestructura Ferroviaria - contraparte local FOCEM	218	218	100%
Dragado Río Uruguay	162	162	100%
Subtotal	2.556	2.553	100%
Reasignación a otros Incisos	664	640	
Total Inversión	3.220	3.193	99%
Total Inciso 24 "Diversos Créditos"	61.836	61.281	99%

- (1) Comprende a las partidas para los Gobiernos Departamentales por el artículo 214 de la Constitución deducido el Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional (PDGS) y la partida para caminería rural gestionada por MTOP.
- (2) Las partidas figurativas corresponden a movimientos producidos en el registro presupuestal y no constituyen gastos reales.
- (3) PDGS: el crédito está incluido en la partida que le corresponde a los Gobiernos Departamentales por el artículo 214 de la Constitución, por lo cual los montos no ejecutados se distribuyen al conjunto de las intendencias al año siguiente.

Inciso 24 - Partidas gestionadas por otros Incisos - Año 2015					
Inciso	Concepto	Crédito Vigente	Refuerzos	Crédito Ejecutado	Porcentaje Ejecución
2	Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información	282	142	271	96%
	Fortalecimiento Institucional del Estado	38	0	32	84%
	Centros de Atención Ciudadana	13	0	13	99%
	Programas de Apoyo al Sector Productivo	97	0	30	31%
	Junta Nacional de Drogas	33	0	32	98%
	Uruguay Crece Contigo	175	45	174	99%
	Convivencia Urbana	25	0	25	100%
	Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)	5	0	5	89%
	Partidas varias	8	6	7	91%
Total Presidencia	678	193	589	87%	
5	Proyecto BM - IBTAL	49	0	35	72%
	Fortalecimiento de la Gestión Presupuestaria	3	0	1	22%
	Reingeniería SIIF	21	0	18	85%
	Total MEF	73	0	54	74%
6	Contribución a Organismos Internacionales	308	150	307	100%
	Juicio Philip Morris	134	134	134	100%
	Cooperación Uruguay - México	7	5	7	100%
	Total MRREE	449	289	448	100%
7	Fondo de la Granja	140	0	140	100%
	Partidas varias	3	0	0	0%
	Total MGAP	143	0	140	98%
8	FODIME - Fondo de Diversificación de Mercados	10	0	10	100%
	Programa Promoción Patentamiento	10	0	0	4%
	MIPYMES - subsidio a la tasa de interés	20	0	0	0%
	Total MIEM	40	0	10	26%
11	SODRE - Fondo de desarrollo artístico y cultural	18	0	18	100%
	Total MEC	18	0	18	100%
29	Unidades Docentes Asistenciales (UDAS) (1)	234	29	234	100%
	Total ASSE	234	29	234	100%
Total Funcionamiento		1.634	511	1.493	91%
2	Plan Juntos	228	0	228	100%
	Proyectos Productivos	197	70	191	97%
	Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información	156	56	146	93%
	Centros de Atención Ciudadana	11	0	11	99%
	Convivencia Urbana	15	0	15	100%
	Sistema Nacional de Emergencia	1	0	1	99%
	Programa de Apoyo a la Cohesión Social y Territorial	8	0	8	96%
	OPP - Fortalecimiento Institucional del Estado	8	0	7	100%
	Total Presidencia	623	126	607	97%
	5	Proyecto BM - IBTAL	34	0	28
Proyecto BID - Fortalecimiento Negociación Comercio Exterior		7	0	5	76%
Total MEF		41	0	33	82%
Total Inversiones		664	126	640	96%
2	Fortalecimiento Institucional del Estado	10	0	4	39%
	Centros de Atención Ciudadana	7	0	0	0%
	Programa de Apoyo a la Cohesión Social y Territorial	11	0	3	28%
	Total Presidencia	29	0	7	25%
26	Unidades Docentes Asistenciales (UDAS) (1)	145	0	144	99%
	Total UDELAR	145	0	144	99%
Total Remuneraciones		174	0	151	87%
TOTAL		2.472	637	2.285	92%

(1) UDAS: la partida para las Unidades Docentes Asistenciales (UDAS) está en el Inciso 24 "Diversos Créditos", Unidad Ejecutora 29 "ASSE" y se ejecuta tanto a través de ASSE, como de la UdelAR o del Ministerio de Defensa Nacional.

INCREMENTOS PARA GASTOS DE FUNCIONAMIENTO EN EL AÑO 2015

Al amparo del Art. 41 de la Ley Nº 17.930 - En millones de pesos

Inciso	Concepto	Financ.	Importe	% Total	
02 Presidencia	Total		223,8	2,0%	
	URSEC - Tasa Servicio Postal Universal	RAE	150,0		
	Junta Nacional de Drogas - gastos varios	RAE	27,0		
	Reasentamiento refugiados sirios	RRGG	15,5		
	Instituto de Regulación y Control de Cannabis (IRCCA)	RRGG	15,0		
	URSEA - control de generadores a vapor y otros	RAE	14,4		
	Parque Anchorena - gastos varios	RAE	1,9		
03 Defensa	Total		657,7	5,8%	
	Partidas de naturaleza salarial	RRGG	303,1		
	Gastos varios	RRGG	132,5		
	Gastos varios	RAE	0,4		
	Alimentación	RRGG	104,1		
	Suministros	RRGG	63,6		
	Suministros	RAE	5,0		
	Ejército - PESMA - explosivos	RAE	30,0		
	Ejército - trabajos para terceros	RAE	1,7		
	Ejército - trabajos para terceros	RRGG	0,3		
	Ejército - servicio de parques	RAE	1,0		
	Elecciones departamentales - custodia	RRGG	10,0		
	Consejo de Defensa Suramericano	RRGG	6,0		
	04 Interior	Total		935,2	8,2%
Gastos varios		RAE	170,9		
Gastos varios		RRGG	52,8		
Combustibles		RRGG	168,3		
Alimentación		RRGG	122,5		
Alimentación		RAE	32,4		
Suministros		RRGG	110,4		
Cámaras de vigilancia - leasing		RRGG	70,0		
Sanidad - convenio con FEMI		RRGG	40,6		
Proyecto Seguridad Ciudadana - BID		END EXT	28,6		
Proyecto Seguridad Ciudadana - BID		RRGG	3,3		
Vehículos - neumáticos y repuestos		RRGG	30,8		
Mantenimiento vehículos - convenio centro de talleristas		RAE	27,5		
DNPT - reactivos para laboratorio químico y biológico		RAE	24,0		
DNIC - pasaportes		RAE	15,0		
Municiones		RAE	14,6		
DGS - informática		RAE	11,4		
Uniformes y calzado		RRGG	10,0		
Elecciones departamentales - custodia		RAE	2,1		
05 Economía y Finanzas		Total		297,7	2,6%
		DGI - gastos varios	RRGG	62,7	
	DGI - limpieza, vigilancia e informática	RRGG	52,7		
	DGI - suministros	RRGG	6,5		
	DN Aduanas - informática y otros	RAE	49,0		
	DN Aduanas - informática y otros	RRGG	38,7		
	DNLyQ - publicidad y otros	RAE	27,5		
	DN Comercio - gastos zona franca y otros	RAE	23,2		
	DN Comercio - gastos zona franca y otros	RRGG	1,3		
	CGN - gastos varios	RRGG	16,7		
	CGN - suministros	RRGG	1,3		
	DN Catastro - gastos varios	RRGG	6,0		
	AIN - central electrónica de balances	RRGG	7,2		
	DGS - Unidad de Gestión de Deuda	END EXT	4,7		
06 Relaciones Exteriores	Total		99,1	0,9%	
	Gastos varios	RRGG	47,1		
	Plataforma continental - estudios sísmicos	RRGG	18,5		
	Comisiones Mixtas Binacionales	RRGG	9,3		
	Unión de Naciones Suramericanas - gastos	RRGG	8,8		
	Refugiados de Guantánamo	RRGG	8,0		
	Conferencia RAMSAR	RRGG	4,9		
Suministros	RRGG	2,4			

INCREMENTOS PARA GASTOS DE FUNCIONAMIENTO EN EL AÑO 2015

Al amparo del Art. 41 de la Ley Nº 17.930 - En millones de pesos

Inciso	Concepto	Financ.	Importe	% Total
07 Ganadería, Agricultura y Pesca	Total		383,2	3,4%
	Fondo Agropecuario de Emergencia - sequía invierno 2015	RRGG	100,0	
	Indemnización por sacrificio sanitario - tuberculosis	RAE	89,2	
	Trazabilidad del ganado - compra identificadores	RRGG	50,6	
	Proyecto Desarrollo y Adaptación al Cambio Climático - BM	END EXT	45,0	
	Fondo de Desarrollo Rural	RAE	34,0	
	DG Servicios Ganaderos - incremento de actividades	RRGG	27,0	
	Gastos varios	RAE	25,4	
	Proyecto Piloto de Inclusión Rural - FIDA	RRGG	2,1	
Proyecto Piloto de Inclusión Rural - FIDA	END EXT	9,9		
08 Industria, Energía y Minería	Total		30,3	0,3%
	Parque Tecnológico de Pando	RRGG	21,9	
	Convenio LATU - inspección de metrología legal	RRGG	7,2	
	DINAMIGE - recaudación Ley de Minería	RRGG	1,2	
09 Turismo y Deporte	Total		128,5	1,1%
	Turismo - promoción turística	RRGG	91,6	
	Turismo - Museo del Carnaval	RRGG	0,8	
	Deporte - mantenimiento y vigilancia plazas de deporte	RRGG	15,4	
	Deporte - gastos varios	RRGG	15,4	
	Deporte - gastos varios	RAE	0,5	
	Deporte - becas para selecciones	RAE	2,5	
Programa Knock Out a las Drogas	RAE	2,3		
10 Transporte y Obras Públicas	Total		825,7	7,2%
	Subsidio transporte educación media - Montevideo	RRGG	630,3	
	Subsidio transporte educación media - interior	RRGG	112,4	
	Subsidio transporte educación media - zonas rurales	RRGG	36,7	
	Suministros	RRGG	45,0	
Gastos varios	RRGG	1,2		
11 Educación y Cultura	Total		586,3	5,1%
	SODRE - Auditorio Dra. Adela Reta	RRGG	214,4	
	SODRE - Auditorio Dra. Adela Reta	RAE	73,9	
	Becas Julio Castro para estudiantes de magisterio	RRGG	63,0	
	Pasaje de contratos cachets a temporales	RRGG	36,4	
	Suministros	RRGG	20,2	
	DG Registros - comisiones agentes recaudadores y otros	RAE	37,5	
	DG Registros - convenio Fundación Ricaldoni	RAE	9,0	
	DN Cultura - vigilancia, limpieza y otros	RRGG	15,0	
	DN Cultura - Festival Internacional de Artes Escénicas	RRGG	8,0	
	DN Cultura - Plan Nacional de Cultura	RRGG	5,0	
	D. Educación - Centros de Capacitación y Producción (CECAP)	RRGG	13,8	
	D. Educación - escuelas de enfermería	RAE	3,0	
	Fiscalía de Corte - limpieza y otros	RRGG	9,6	
	TNU - contenidos, coberturas especiales y otros	RAE	8,3	
	Biblioteca Nacional - gastos varios	RRGG	6,3	
	Museo Histórico Nacional - vigilancia	RRGG	6,0	
	Comisión Patrimonio - gastos varios	RAE	6,0	
	DGS - convenio Fundación Ricaldoni	RRGG	6,0	
	DGS - Centros MEC y otros gastos	RAE	5,0	
	DGS - Centros MEC y otros gastos	RRGG	2,7	
	DGS - convenio con Cinemateca Uruguay	RRGG	4,0	
	DGS - Fundación Museo Gurvich	RRGG	1,0	
	DICyT - Instituto SARAS	RRGG	4,5	
	Instituto del Cine y Audiovisual - gastos varios	RRGG	4,5	
	Feria del Libro de La Habana 2016	RRGG	4,2	
	Feria Nacional de Clubes de Ciencia y otros	RAE	4,0	
	Feria Nacional de Clubes de Ciencia y otros	RRGG	3,0	
	DG Registro Civil - soporte informático, limpieza y otros	RRGG	4,0	
	DG Registro Civil - soporte informático, limpieza y otros	RAE	3,5	
	Archivo General - limpieza y otros	RRGG	2,0	
	JUTEP - insumos, gastos de capacitación y otros	RRGG	1,8	
	Instituto Clemente Estable - gastos varios	RRGG	0,6	
	Fiscalía de Gobierno - gastos varios	RRGG	0,4	

INCREMENTOS PARA GASTOS DE FUNCIONAMIENTO EN EL AÑO 2015

Al amparo del Art. 41 de la Ley Nº 17.930 - En millones de pesos

Inciso	Concepto	Financ.	Importe	% Total
12 Salud Pública	Total		338,1	3,0%
	DIGESA - juicios medicamentos oncológicos y endoprótesis	RRGG	169,0	
	DIGESA - gastos varios	RRGG	48,6	
	Vacunas	RRGG	54,9	
	DIGESE - gastos varios	RRGG	37,6	
	IN Donación y Transplante - gastos varios	RAE	17,0	
	Suministros	RRGG	11,0	
13 Trabajo y Seguridad Social	Total		346,7	3,1%
	INDA - apoyo alimentario pensionistas - BPS	RRGG	140,4	
	INDA - tarjeta alimentaria	RRGG	106,8	
	INDA - alimentación	RRGG	99,5	
14 Vivienda, Ord. Territorial y Medio Ambiente	Total		29,8	0,3%
	Conferencia RAMSAR	RRGG	29,8	
15 Desarrollo Social	Total		1.454,4	12,8%
	Gastos varios	RRGG	441,6	
	Tarjeta Uruguay Social	RRGG	383,9	
	Programa de Asistencia a Personas en Situación de Calle	RRGG	151,3	
	INFAMILIA - gastos varios	END EXT	80,0	
	Apoyo a pequeños emprendedores	RRGG	70,8	
	Programa 7 Zonas	RRGG	71,0	
	Asistencia a la Vejez	RRGG	52,9	
	Ley de Faltas	RRGG	40,2	
	INMUJERES - violencia de género	RRGG	36,0	
	INMUJERES - gastos varios	RRGG	11,8	
	Apoyo a cooperativas sociales	RRGG	26,1	
	INJU - gastos varios	RRGG	25,8	
	PRONADIS	RRGG	33,6	
	Uruguay Clasifica	RRGG	11,3	
Uruguay Trabaja	RRGG	11,1		
Jóvenes en Red	RRGG	7,0		
16 Poder Judicial	Total		43,0	0,4%
	Gastos varios	RRGG	20,0	
	Suministros	RRGG	19,1	
	Destrucción de mercadería nociva	RRGG	3,9	
17 Tribunal de Cuentas	Total		6,5	0,1%
	Gastos varios	RAE	6,5	
18 Corte Electoral	Total		57,5	0,5%
	Elecciones departamentales	RRGG	39,4	
	Elecciones ANEP	RRGG	5,1	
	Gastos varios	RRGG	5,0	
	Suministros	RAE	3,0	
21 Subsidios	Total		1.915,0	16,9%
	Plan Ceibal	RRGG	525,7	
	PLUNA - servicio deuda Scotiabank	RRGG	439,1	
	PLUNA ente autónomo - gastos	RRGG	48,1	
	CORREOS	RRGG	252,3	
	AFE - obras de rehabilitación Línea Río Branco	RRGG	134,0	
	AFE - sistema integral de gestión ferroviaria (AUV) y otros	RRGG	87,6	
	Uruguay XXI - Expo Milan 2015	RRGG	111,1	
	Uruguay XXI - Proyecto Servicios Globales de Exportación - BID	END EXT	52,0	
	Uruguay XXI - Proyecto Servicios Globales de Exportación - BID	RRGG	8,0	
	Uruguay XXI - Proyecto Marca País, SIICEX y otros	RRGG	34,3	
	Agencia Nacional de Vivienda	RRGG	79,0	
	Comisión Honoraria Lucha Antituberculosa	RRGG	56,0	
	Comisión Honoraria para la Salud Cardiovascular	RRGG	13,8	
	Comisión Honoraria Lucha Contra el Cáncer	RRGG	12,0	
	CUDIM	RRGG	11,0	
	Instituto Plan Agropecuario	RRGG	24,5	
	Instituto Antártico Uruguayo	RRGG	17,5	
	Instituto Pasteur de Montevideo	RRGG	9,2	

INCREMENTOS PARA GASTOS DE FUNCIONAMIENTO EN EL AÑO 2015

Al amparo del Art. 41 de la Ley Nº 17.930 - En millones de pesos

Inciso	Concepto	Financ.	Importe	% Total
24 Diversos Créditos	Total		564,3	5,0%
	MRREE - contribución a organismos internacionales	RRGG	149,8	
	MRREE - gastos juicio Phillip Morris	RRGG	134,2	
	MRREE - cooperación Uruguay - México	RRGG	5,0	
	AGESIC - gastos varios	RRGG	100,0	
	AGESIC - Historia Clínica Digital	END EXT	41,8	
	AGESIC - Historia Clínica Digital	RRGG	6,0	
	Uruguay Crece Contigo	RRGG	45,0	
	ASSE - Unidades Docentes Asistenciales	RRGG	28,9	
	BPS - Encuesta de Protección Social	END EXT	28,3	
Liquidación por convenio compra-venta NBC	RRGG	25,2		
25 ANEP	Total		3,5	0,0%
	Gastos por trabajos por convenio	RAE	3,5	
26 UDELAR	Total		35,8	0,3%
	Convenio ASSE - Hospital de Clínicas	RRGG	35,8	
27 INAU	Total		685,6	6,0%
	Clínicas psiquiátricas - gastos de internación	RRGG	454,5	
	Gastos varios	RRGG	149,5	
	Suministros	RRGG	58,7	
	Programa de Acogimiento Familiar	RRGG	22,9	
29 ASSE	Total		1.684,9	14,9%
	Comisión de Apoyo y Patronato del Psicópata - ajuste salarial	RRGG	757,5	
	Gastos varios	RRGG	527,3	
	Gastos varios	RAE	400,0	
32 INUMET	Total		10,7	0,1%
	Gastos varios	RAE	10,7	
Total Incremento Funcionamiento			11.343,0	100%

INCREMENTOS PARA INVERSIONES EN EL AÑO 2015

Al amparo del Art. 41 de la Ley Nº 17.930 - En millones de pesos

Inciso	Concepto	Financ.	Importe	% Total
02 Presidencia	Total		3,2	0,2%
	Junta Nacional de Drogas - informática, equipamiento y otros	RAE	3,2	
03 Defensa	Total		262,8	15,8%
	Fuerza Aérea - reparación aeronaves, mantenimiento radar y otros	RRGG	120,3	
	Fuerza Aérea - cuota adquisición aeronave	RAE	6,7	
	Armada - reparación Capitán Miranda	RRGG	34,1	
	Armada - equipamiento unidades navales y otros	RRGG	17,5	
	Armada - buceo, salvamento y otros	RAE	14,4	
	Armada - instalación de generadores	RRGG	3,4	
	Armada - equipamiento SOHMA y otros	RAE	1,4	
	Armada - trabajos para terceros	RAE	0,9	
	Ejército - equipamiento	RRGG	21,9	
	Ejército - armamento y municiones	RRGG	16,5	
	Ejército - servicio de parques	RAE	1,0	
	Ejército - trabajos para terceros	RAE	0,1	
	Sanidad - construcciones	RRGG	19,3	
	Informática y otros	RRGG	4,2	
	Reparaciones colonia vacacional y otros	RAE	1,0	
	DINACIA - informática	RRGG	0,1	
04 Interior	Total		444,5	26,8%
	Nueva cédula de identidad - equipamiento, insumos y soporte	RAE	148,9	
	Nueva cédula de identidad - equipamiento, insumos y soporte	RRGG	97,7	
	Equipamiento policial	RAE	76,0	
	Vehículos	RRGG	55,3	
	Vehículos	RAE	16,7	
	Informática	RRGG	27,2	
	Cárceles - mantenimiento	RRGG	14,5	
	Proyecto Seguridad Ciudadana - BID	END EXT	6,9	
	Proyecto Seguridad Ciudadana - BID	RRGG	1,2	
05 Economía y Finanzas	Total		97,5	5,9%
	DN Aduanas - sistema de gestión de automatismos	RAE	25,4	
	DN Aduanas - informática y mobiliario	RAE	13,5	
	DGS - reparaciones inmuebles	RRGG	16,2	
	DGI - reparaciones edificio	RRGG	15,3	
	DGI - informática y otros	RRGG	11,5	
	CGN - informática	RRGG	3,5	
	DN Comercio - informática	RAE	3,1	
	DN Comercio - Zona Franca Nueva Palmira	RAE	2,0	
	DNQyL - restauración fachada sede	RAE	2,3	
	DNQyL - informática y mobiliario	RAE	1,9	
AIN - informática y otros	RRGG	2,7		
06 Relaciones Exteriores	Total		16,0	1,0%
	Informática	RRGG	6,5	
	Obras - edificio sede y otros	RRGG	6,5	
	Equipamiento	RRGG	3,0	
07 Ganadería, Agricultura y Pesca	Total		78,8	4,7%
	Proyecto de Desarrollo y Adaptación al Cambio Climático - BM	END EXT	45,5	
	Programa de Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria - BID	END EXT	21,1	
	Programa de Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria - BID	RRGG	6,1	
	Proyecto Piloto de Inclusión Rural - FIDA	END EXT	5,0	
	Proyecto Piloto de Inclusión Rural - FIDA	RRGG	1,0	
09 Turismo y Deporte	Total		24,8	1,5%
	Deporte - convenio por instalaciones deportivas	RRGG	10,5	
	Deporte - equipamiento Laboratorio de Control de Dopaje	RAE	2,2	
	Turismo - Programa de Apoyo al Sector Turístico - BID	END EXT	8,3	
	Turismo - Programa de Apoyo al Sector Turístico - BID	RRGG	3,8	

INCREMENTOS PARA INVERSIONES EN EL AÑO 2015

Al amparo del Art. 41 de la Ley Nº 17.930 - En millones de pesos

Inciso	Concepto	Financ.	Importe	% Total
11 Educación y Cultura	Total		70,4	4,2%
	SODRE - Auditorio Dra. Adela Reta	RRGG	35,5	
	Comisión Patrimonio - restauración monumentos históricos	RAE	9,0	
	TNU - equipamiento	RRGG	6,6	
	DN Cultura - reparaciones varias	RRGG	5,0	
	Biblioteca Nacional - informática y reparaciones varias	RRGG	4,5	
	Archivo General - reparaciones edificio sede y otros	RRGG	4,2	
	Fiscalía de Corte - mobiliario	RRGG	3,5	
	DGS - informática	RRGG	1,3	
	JUTEP - informática y mobiliario	RRGG	0,4	
	Fiscalías de Gobierno - informática y otros	RRGG	0,2	
	Centros MEC - informática y mobiliario	RAE	0,2	
12 Salud Pública	Total		8,0	0,5%
	INDT - obras laboratorio de ingeniería celular y tisular	RRGG	8,0	
13 Trabajo y Seg. Social	Total		13,6	0,8%
	Reparaciones edificio sede y otros	RRGG	13,6	
14 Vivienda, Ord. Territorial y Medio Ambiente	Total		27,1	1,6%
	Programa de Fortalecimiento de la DINAMA - BID	END EXT	14,5	
	Programa de Fortalecimiento de la DINAMA - BID	RRGG	5,5	
	Conferencia RAMSAR	RRGG	5,3	
	DINAMA - Proyecto de mejora ambiental tambos	RAE	1,4	
	Vehículos	RAE	0,4	
15 Desarrollo Social	Total		0,8	0,0%
	Vehículos	RAE	0,8	
17 Tribunal de Cuentas	Total		24,3	1,5%
	Reparaciones para ampliación edificio sede	RAE	24,3	
21 Subsidios y Subvenciones	Total		85,0	5,1%
	ANII - Proyecto Emprender (PAFE) - BID	RAE	50,9	
	ANII - becas y posdoctorados	RAE	24,4	
	ANII - Sistema Nacional de Investigadores	RAE	9,8	
24 Diversos Créditos	Total		325,8	19,6%
	Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional	END EXT	152,8	
	Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional	RRGG	47,2	
	Electrificación Rural	RRGG	70,0	
	AGESIC - Historia Clínica Digital	END EXT	30,0	
	AGESIC - Historia Clínica Digital	RRGG	18,2	
	AGESIC - gobierno electrónico	RRGG	7,7	
27 INAU	Total		50,0	3,0%
	Obras de reacondicionamiento edificio	RRGG	34,2	
	SIRPA - equipamiento y vehículos	RRGG	15,8	
29 ASSE	Total		125,3	7,6%
	Hospital de Colonia	RRGG	125,0	
	Vehículos	RAE	0,3	
32 INUMET	Total		1,1	0,1%
	Material meteorológico, informática y otros	RAE	1,1	
Total Incremento Inversión			1.659,1	100%

INCREMENTOS PARA REMUNERACIONES EN EL AÑO 2015 (1)

Al amparo del Art. 41 de la Ley Nº 17.930 - En millones de pesos

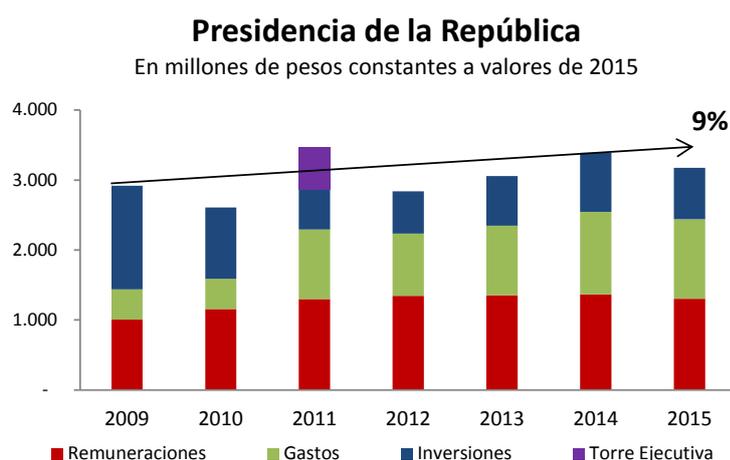
Inciso	Concepto	Financ.	Importe	% Total
02 Presidencia	Total		3,6	0,5%
	Remuneraciones por trabajos por convenio	RAE	3,6	
03 Defensa	Total		20,1	2,8%
	Armada - remuneraciones SCRA	RAE	13,2	
	Armada - buceo y salvamento	RAE	3,4	
	DINACIA - controladores aéreos	RAE	2,4	
	Trabajos para terceros	RAE	1,2	
04 Interior	Total		31,5	4,4%
	Retribuciones por Servicio 222	RAE	31,5	
05 Economía y Finanzas	Total		12,7	1,8%
	Distribución utilidades de Loterías	RAE	12,7	
07 Ganadería, Agricultura Y Pesca	Total		8,0	1,1%
	DG Forestal - participación en multas	RAE	6,8	
	Recursos Naturales Renovables - participación en multas	RAE	1,2	
09 Turismo y Deporte	Total		3,3	0,5%
	Deporte - dietas	RAE	3,3	
13 Trabajo y Seguridad Social	Total		0,9	0,1%
	Honorarios curiales	RAE	0,9	
16 Poder Judicial	Total		0,1	0,0%
	Servicios de capacitación	RAE	0,1	
18 Corte Electoral	Total		47,4	6,7%
	Elecciones departamentales	RAE	47,4	
25 ANEP	Total		2,4	0,3%
	Remuneraciones para trabajos por convenio	RAE	2,4	
26 UDELAR	Total		580,0	81,5%
	Remuneraciones para trabajos por convenio	RAE	580,0	
32 INUMET	Total		1,8	0,3%
	Compromisos de gestión	RAE	1,8	
Total Incremento Remuneraciones			711,9	100%

(1) Los refuerzos de rubro en remuneraciones solo pueden otorgarse cuando obedecen a necesidades para las cuales existe recaudación afectada a esos efectos (RAE).

2. Análisis presupuestal de los Incisos

Presidencia de la República

El crecimiento de la ejecución presupuestal en este Inciso es del orden del 9% real respecto de la ejecución del año 2009, sin considerar las partidas destinadas a Gobiernos Departamentales que ejecuta la Presidencia.



Nota: No se consideran las partidas para Intendencias (Fondo de Desarrollo del Interior, Caminería Departamental-Impuesto al Patrimonio, Caminería Departamental-Cesión del MTOP, Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional – PDGS, entre otras).

Cabe aclarar que las inversiones del año 2011 incluyen la construcción de la Torre Ejecutiva por un monto de 433 millones de pesos. La composición del gasto en este Inciso está afectada por el cambio en la definición inversiones realizado en el Presupuesto 2010-2015, que llevó a que algunos conceptos financiados con endeudamiento externo que antes se clasificaban como inversiones, pasaran a ser considerados como gastos.

A efectos de analizar su ejecución, se reasignaron al Inciso 02 “Presidencia de la República” algunos créditos presupuestales que si bien están en el Inciso 24 “Diversos Créditos” por su carácter transversal, son ejecutados por la Presidencia de la República.

En el Presupuesto 2015-2019, que rige a partir de 2016, se establecieron varios cambios institucionales: se incorporó en Presidencia como Unidad

Ejecutora la Secretaría Nacional de Deporte, los programas Uruguay Crece Contigo y el Plan Juntos se pasaron al MIDES y al MVOTMA respectivamente y las partidas de Caminería Departamental que se ejecutaban a través el MTOP pasaron a ser ejecutadas por OPP. Adicionalmente, cabe mencionar que se consolidó el crédito presupuestal otorgado al Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA) en el Inciso 21 "Subsidios y Subvenciones", UE 002 "Presidencia de la República".

En el último presupuesto se han fortalecido principalmente los recursos asignados a AGESIC, referidos principalmente a los proyectos de trámites en línea y salud.uy y los recursos destinados a la Secretaría de Deporte.

Además, la Presidencia ha llevado adelante diversos proyectos de carácter transversal que han tenido apoyo presupuestal, tales como los proyectos de Electrificación Rural, la Junta Nacional de Drogas, el Sistema Nacional de Emergencia y la Unidad Nacional de Seguridad Vial (UNASEV).

Ministerio de Defensa Nacional

Este Ministerio representa el 8% del crédito total de la Administración Central y los Organismos del artículo 220 de la Constitución, situándose en el orden del 1% del PIB.

Es de destacar que, si bien el gasto global del Ministerio creció un 2% en términos reales en el período 2010 - 2015, la masa salarial, que representa un 72% del gasto total, se incrementó en un 15% real en el período, habiéndose destinado recursos en las últimas instancias presupuestales para mejorar las retribuciones del personal.



Este Ministerio dispone de un monto importante de recursos denominados “fondos de terceros”⁵⁷, originados en las misiones de paz y por los aportes personales a sanidad militar. Esta fuente de financiamiento no presupuestal representa un 15% del total del gasto del Ministerio, destacándose que financia más del 40% de las inversiones.

Los mayores recursos presupuestales y la reducción de vacantes (2.366 cargos eliminados en el período 2010 - 2015) han permitido importantes incrementos de salarios, que se han focalizado principalmente en las remuneraciones más bajas. A modo de ejemplo, un soldado de primera, que en el año 2010 percibía una remuneración nominal⁵⁸ de 7.100 pesos, pasó a cobrar 17.065 pesos en 2016, lo que representa un incremento real del orden del 48%.

El último presupuesto previó un incremento salarial a partir de 2016 para el personal subalterno del escalafón K “militar” y civiles equiparados, cuyo costo total alcanza los 400 millones de pesos y que en parte deberá ser financiado mediante la supresión gradual de vacantes que a 2019 deberá alcanzar los 256 millones de pesos.

Estos incrementos, de carácter general, se han complementado con mejoras salariales para aquellos que desempeñan algunas funciones específicas.

⁵⁷ Fuente de financiamiento 18 “Fondos de Terceros Declarados por Ley”.

⁵⁸ Se consideró el sueldo promedio de un soldado de 1ra. con un año de antigüedad en el grado.

A efectos de dimensionar el Ministerio, importa mencionar que cuenta con 29.337 cargos, de los cuales 27.923 están ocupados⁵⁹.

En cuanto a las inversiones realizadas en los últimos años, se destaca la compra de radares para el espacio aéreo, simuladores de vuelo, una aeronave para la Armada Nacional, y un helicóptero con equipamiento especializado para evacuaciones médicas. Estas inversiones, de carácter extraordinario, fueron acompañadas de otras de carácter permanente en mantenimiento y reacondicionamiento, que en particular en el caso de la Fuerza Aérea, a pesar de su antigüedad promedio, permitieron aumentar la cantidad de aeronaves en condiciones operativas. También se han encaminado otras inversiones, como la refacción del Buque Escuela Capitán Miranda y el reacondicionamiento de las pistas del Aeropuerto de Durazno, entre otras.

Ministerio del Interior

La seguridad interna es una de las principales preocupaciones de la población y constituye una clara prioridad para el gobierno. Es así que el gasto del Ministerio del Interior se incrementó un 37% en términos reales entre los años 2010 y 2015. Esto se traduce en un incremento del gasto de más de 5.500 millones de pesos, que se destinaron principalmente a financiar un sustancial incremento de los salarios, incorporación de más efectivos y a fortalecer la tecnología, el equipamiento y la infraestructura.

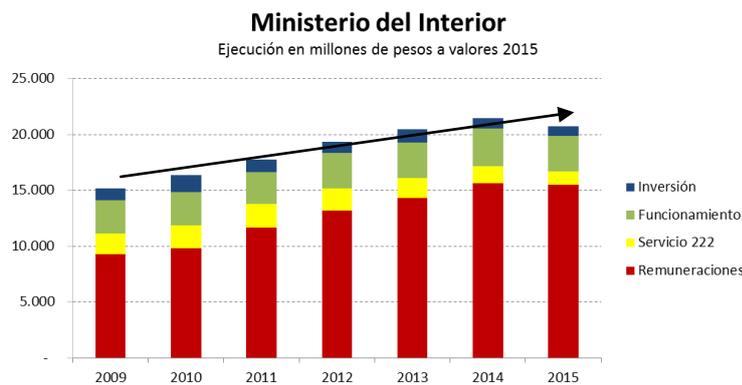
El gasto del Ministerio del Interior ascendió a 20.729 millones de pesos en 2015, lo que representa el 12 % del total de gasto de la Administración Central y los Organismos del artículo 220 de la Constitución y cuenta con más de 34.500 cargos.

Para analizar la gráfica que se presenta a continuación, hay que tener en cuenta que en 2014 culminaron algunas inversiones importantes en infraestructura carcelaria y que, en 2015, continuó reduciéndose el monto destinado al servicio 222. A su vez, en 2015 puede observarse una caída

⁵⁹ Los cargos ocupados a marzo 2016 se distribuyen en: Ejército 15.078, Armada 4.840, Fuerza Aérea 2.673, Sanidad 3.580 y otras reparticiones 1.752.

en los gastos de funcionamiento debido a una mayor compra de uniformes realizada en 2014.

Adicionalmente, en la última Ley de Presupuesto, se asignaron partidas por 626 millones de pesos en 2016, a lo que se agregan 210 millones de pesos en 2017, principalmente tendientes a financiar las adecuaciones para la aplicación de la nueva Ley Orgánica Policial, la implementación de un régimen de trabajo de alta dedicación exclusiva que busca mejorar la efectividad de la respuesta policial, aumentos salariales para el escalafón S penitenciario y la creación de cargos ejecutivos para la policía.



La implementación de la estrategia para la mejora de la gestión policial comprende cuatro aspectos principales: **a)** gestión de recursos humanos; **b)** cambios institucionales; **c)** gestión de tecnología; **d)** gestión de infraestructura.

a) Gestión de los recursos humanos

La mejora de la gestión de los recursos humanos abarcó múltiples líneas de acción en el anterior período presupuestal, entre las que se destaca: *i) importantes incrementos salariales*, asociados en parte al cumplimiento de compromisos de gestión; *ii) disminución de la jornada laboral* vinculada a la reducción de las horas del servicio de custodia extraordinario (servicio 222), sin que ello implicara una disminución del salario; *iii) aumento en el número de funcionarios*.

i) Importantes incrementos salariales: los salarios aumentaron significativamente, como factor básico para la dignificación de la función policial y por ende para un mejor desempeño. A vía de ejemplo, el salario

de un agente de segunda ejecutivo aumentó en el orden del 60% en términos reales entre 2010 y 2014.



El aumento salarial incluye componentes asociados a “compromisos de gestión”, que constituyeron una herramienta útil para explicitar objetivos institucionales y orientar acciones para su cumplimiento.

Cabe señalar que, recientemente, se aprobó una nueva Ley Orgánica Policial, sustituyendo la que estaba vigente desde el año 1971 e introduciendo importantes cambios en la estructura y organización de la policía. La Ley de Presupuesto 2015-2019 instrumenta varios aspectos de la nueva Ley Orgánica a partir de 2016. En lo que tiene que ver con la estructura, se unifican grados del escalafón policial, pasando de 14 a 10 grados. Ello implica incrementos salariales para los niveles que se consolidan, como por ejemplo, para el agente de segunda, que se integra con el agente de primera bajo la denominación de “agente”.

ii) Reducción de la jornada laboral: hasta el año 2010 no existían limitaciones en la cantidad de horas que un policía podía destinar por servicio extraordinario 222, percibiendo algunos funcionarios hasta 200 horas mensuales por este concepto. El 30% del personal total que realizaba este servicio destinaba en promedio de 6 a 8 horas diarias adicionales a su jornada ordinaria, lo que era particularmente acuciante en Montevideo donde en 2010 el 43% del personal se encontraba en esta situación. La Ley de Presupuesto 2010-2014 redujo gradualmente la cantidad de horas máximas que un efectivo puede realizar por este servicio, limitándose a un máximo de 50 horas a partir de 2015.

El desafío fue graduar la disminución en la cantidad de horas con el incremento de la retribución del policía por servicio ordinario, reduciendo la participación del servicio de 222 sobre la remuneración total. Con ello, se procuró una reducción de la jornada laboral del policía sin pérdida de remuneración para mejorar su calidad de vida, así como también lograr que concentre sus mayores esfuerzos en la función ordinaria.

Estos cambios implicaron, además, un gran desafío de planificación y gestión para el Ministerio, destacándose la supresión gradual de aquellos servicios que no se corresponden estrictamente con la tarea de seguridad que la policía nacional tiene por cometido. A partir del año 2011, se retomó la modalidad de contratación de policías eventuales, que son efectivos que prestan un servicio para terceros dentro de su horario normal de trabajo⁶⁰ con el objetivo de cubrir la demanda de servicios de vigilancia. Por Ley de Presupuesto, se actualizó a 2000 el número máximo de eventuales que este Ministerio puede contratar.

iii) Aumento del número de funcionarios: en los últimos años se incrementó significativamente la dotación de recursos humanos dedicados a la seguridad interna, aumentando en más de 12% la cantidad de cargos del Ministerio, alcanzando los 34.573 en el año 2014. En la Ley de Presupuesto 2010-2014, se crearon más de 3.200 cargos, de los cuales 1.500 correspondían al Instituto Nacional de Rehabilitación y adicionalmente en la Rendición de Cuentas de 2011 se crearon 300 cargos para la Guardia Republicana. Siguiendo en esta línea, en la última Ley de Presupuesto, se prevé para 2017 la creación de 240 cargos de agente y 196 cargos del escalafón penitenciario.

b) Cambios institucionales

En los últimos años se llevaron adelante importantes cambios institucionales con el objetivo de mejorar la efectividad de la respuesta policial.

⁶⁰ El policía eventual realiza su servicio ordinario en la institución a la que se le destina, haciéndose cargo esta del pago de la totalidad de los haberes del policía.

Se incrementó la participación del personal destinado a tareas ejecutivas, reduciéndose el personal afectado a funciones administrativas o de apoyo. Para ello, entre otras medidas, se incrementó la partida “prevento-represiva” y adicionalmente en la última Ley de Presupuesto, se previó la contratación de becarios para la atención al público en las seccionales de Montevideo.

En 2013, se llevó a la práctica una reestructura en el cuerpo de respuesta de la Jefatura de Policía de Montevideo, que pasa a organizarse en base a cuatro zonas de carácter ejecutivo en puntos estratégicos de la capital (Jefaturas Operativas). Este cambio centraliza en las 4 zonas el accionar de las 25 seccionales policiales y descentraliza hacia estas cuatro zonas las funciones de los cuerpos especializados, con el objetivo de mejorar la eficacia de la acción y respuesta policial.

A partir de 2016 y en aplicación de la nueva Ley de Presupuesto, se crea el Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO), el cual cuenta con 1.000 efectivos en régimen de dedicación exclusiva, cuyo accionar se centra en zonas consideradas críticas, mediante patrullaje preventivo y disuasivo principalmente.

Bajo una nueva perspectiva del rol del Ministerio del Interior, más cercana al ciudadano y fomentando la participación del mismo, se vienen realizando diversas acciones, como el fortalecimiento de la Policía Comunitaria y la participación en las Mesas de Convivencia de Seguridad Ciudadana y se ha procurado integrar acciones preventivas en materia de seguridad pública con políticas sociales.

En cuanto al sistema carcelario, se transfirió la gestión de todos los establecimientos al Instituto Nacional de Rehabilitación, lo que conlleva importantes cambios en la organización de los centros de reclusión y de las jefaturas, con el objetivo de separar las funciones específicas de cada una.

Estos cambios requieren una mejora permanente en la formación y capacitación de los recursos humanos, habiéndose fortalecido el rol de la Escuela Nacional de Policía, adecuando la currícula, dotándola de más docentes y mejorando su infraestructura.

c) Gestión de tecnología

La incorporación de tecnología y sistemas de información constituye un elemento fundamental para la modernización de la gestión policial y para potenciar su eficacia y resolutiveidad.

El Ministerio viene llevando a cabo un importante desarrollo de sistemas de información. Estos procesos, requieren además de la incorporación de equipamiento, cambios culturales y de procedimientos que implican la formación de los recursos humanos y la adaptación a nuevas formas de gestionar y actuar.

Se destaca el desarrollo del Sistema de Gestión de Seguridad Pública; el sistema de comunicaciones y vigilancia (TETRA) operativo en el área metropolitana, previéndose su expansión gradual a otras zonas del país; el sistema de control vehicular (SISCONVE), que junto con el equipamiento de los vehículos con GPS, permiten una optimización en el despliegue del patrullaje y en el consumo de combustible. Para 2016, se prevé la puesta en funcionamiento del sistema de interceptación de llamadas denominado Guardián, que operará en los casos en que la justicia así lo disponga.

Uno de los emprendimientos más ambiciosos del Ministerio, ha sido la instalación de cámaras de video vigilancia en diversos puntos de Montevideo. La experiencia ha sido valorada como positiva, facilitando la respuesta policial y permitiendo destinar efectivos a intensificar el patrullaje en otros puntos considerados críticos. El Ministerio prevé extender esta modalidad a otros puntos de Montevideo, Canelones, Maldonado y a algunas ciudades del interior.

Se ha encarado una importante actualización tecnológica de la policía técnica, incorporándose por ejemplo, un laboratorio de ADN, que complementa el Sistema Automático de Identificación Dactilar. Asimismo, se procuró la capacitación en investigación criminal con el objetivo de mejorar la profesionalización del personal. También se incorporó la tecnología de verificación de presencia y localización de personas para casos de alto riesgo en violencia doméstica, a través de tobilleras.

Se ha desarrollado el Sistema de Gestión Carcelaria, mediante el cual se registrará toda la información relativa a las personas privadas de libertad, instalándose como piloto en la cárcel de mujeres.

d) Gestión de infraestructura y equipamiento

La mejora en la gestión policial no sólo requiere de inversiones en materia tecnológica, sino que también es necesario contar con una flota vehicular a disposición y efectivos adecuadamente equipados. Es así que en los últimos años se ha incrementado la cantidad de vehículos afectados al patrullaje y se han unificado los procedimientos para su mantenimiento y reparaciones, también se han realizado importantes inversiones en renovación del equipamiento policial.

Asimismo, se han llevado a cabo diversas remodelaciones en seccionales de Montevideo en el marco del programa “Mi Comisaría”, experiencia que se pretende extender a varios departamentos. A su vez, se han incorporado y se proyecta seguir incorporando Unidades Especializadas en Violencia Doméstica (UEVD) en todo el país.

En cuanto a infraestructura carcelaria, las importantes inversiones realizadas en los últimos años han permitido mejoras significativas en la capacidad de las instalaciones, la seguridad de las mismas y en las condiciones de reclusión. Entre los años 2010 y 2015 se invirtieron casi 2.700 millones de pesos en infraestructura⁶¹, concretándose un incremento neto de 2.800 nuevas plazas⁶². Para los próximos años, se prevé la construcción de la nueva cárcel para mujeres con hijos, cárceles en modalidad de chacra en Florida y Tacuarembó, así como también, diversas obras de acondicionamiento en centros existentes.

Además del progresivo incremento de plazas en las cárceles, se destaca la construcción de revisorías y guardias perimetrales en varios establecimientos, la incorporación de scanner, con el objetivo de mejorar las condiciones de seguridad y control.

⁶¹ A valores 2015

⁶² En el período se crearon más de 4.900 plazas, se dieron de baja 2.100.

Complementando este proceso, en agosto de 2015 se iniciaron las obras del primer proyecto de asociación público privada del país, para el diseño, construcción, operación y financiamiento de un centro penitenciario para 1.860 plazas y un edificio de “admisión y clasificación” de 100 plazas. Se estima que la obra esté finalizada sobre fines de 2017 aproximadamente. El valor estimado de la inversión es del orden de los 100 millones de dólares y el pago anual al contratista, se estima del orden de los 20 millones de dólares anuales por un plazo de 27,5 años. De esta manera, se complementa los esfuerzos de inversión realizados, asegurando una mayor disponibilidad de plazas para el futuro y generando un nuevo modelo de gestión en materia carcelaria.

Ministerio de Economía y Finanzas

Este Ministerio ha mantenido relativamente estable su nivel de gasto, habiéndose incrementado en un 6% real en el período 2010 - 2015, ascendiendo la ejecución de 2015 a 5.375 millones de pesos⁶³.



Los mayores niveles de ejecución en el año 2014 se deben básicamente a inversiones en informática y reparaciones en inmuebles, así como también al traslado en Contaduría General de la Nación del Servicio de Garantía de Alquileres. Adicionalmente, los gastos de funcionamiento en el año 2014

⁶³ Se incluyen aquellos gastos que el Inciso ejecuta pero que se exponen en el Inciso 24 “Diversos Créditos”.

se vieron incrementados principalmente por gastos de publicidad, debido a las campañas de difusión de la Ley de inclusión financiera.

Es importante destacar que en los últimos años, este Ministerio ha llevado adelante procesos sustantivos de mejora de gestión en varias dependencias a su cargo, que resultan fundamentales para la mayor eficiencia y eficacia en la recaudación tributaria.

En cuanto a la Dirección General Impositiva, se continúa profundizando la mejora en la administración tributaria, iniciada en el período 2005 – 2009 cuando se estableciera la exclusividad de sus funcionarios. El foco está en el fortalecimiento y capacitación de los recursos humanos, la mejora en los sistemas de gestión, el impulso a la factura y los certificados electrónicos y el desarrollo de la gestión de riesgos para la fiscalización.

El proceso de modernización de la Dirección Nacional de Aduanas ha implicado un proceso de transformación y capacitación de los recursos humanos, mejoras edilicias y de equipamiento y el desarrollo de sistemas de gestión que faciliten los trámites, den mayor transparencia, y a la vez mejoren la capacidad de control.

Además, se continuó con la modernización y sistematización de la gestión catastral, se institucionalizaron varias unidades sustantivas en la Dirección General de Secretaría, se iniciaron procesos de mejora de los sistemas en la Contaduría General de la Nación, se modernizó la Tesorería General de la Nación, se procuró fortalecer la función de la Auditoría Interna de la Nación, se buscó reposicionar a la Dirección Nacional de Loterías y Quinielas y mejorar el funcionamiento de la Dirección Nacional de Comercio.

Ministerio de Relaciones Exteriores

Las competencias y ámbito de acción de esta Secretaría de Estado hacen que el análisis de la evolución de su gasto deba realizarse considerando especialmente el efecto de la evolución de la variable tipo de cambio. Dado que la mayor parte del gasto se realiza en el exterior, las alteraciones de los diferentes tipos de cambio pueden afectar la evolución de los gastos expresados en moneda nacional, y por tanto, las variaciones en el

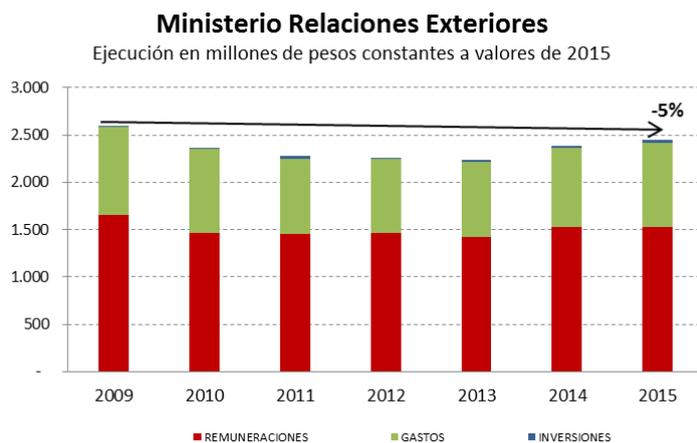
presupuesto expresadas en esa moneda no necesariamente implican resoluciones expresas de aumentos o disminuciones presupuestales.

En este sentido, cabe destacar que los gastos que se realizan en el exterior y que presupuestalmente corresponden a partidas estimativas, representan más del 70% del total de crédito del Inciso, estando afectados por la evolución del tipo de cambio, por la apertura y cierre de misiones, los cambios en sus dotaciones y la evolución de los coeficientes que corresponden a cada destino.

Estos factores, y el esfuerzo de ordenamiento de los gastos en el exterior, han determinado que el total de gasto del Ministerio se redujera en un 5% en términos reales entre 2010 y 2015. Sin perjuicio de ello, el incremento del tipo de cambio en los últimos tiempos seguramente incidirá en la evolución del gasto en el futuro.

En el último presupuesto, se reasignaron créditos presupuestales dentro del rubro cero para fortalecer determinadas áreas y funciones, y para inversiones, además de abatir parte de la sub-ejecución.

Este Inciso ha iniciado un proceso de actualización tecnológica y mejora de gestión, estando en proceso la instalación de un GRP que permitirá contar con información confiable y oportuna para la gestión, tanto de la cancillería, como de las delegaciones en el exterior.



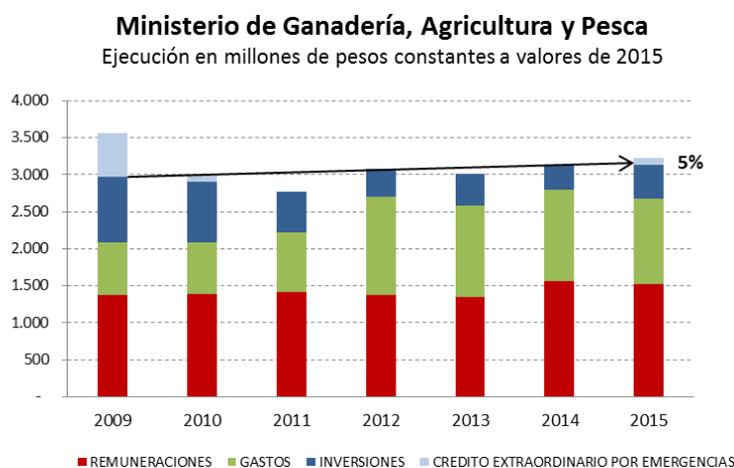
*Se excluye aquellos gastos que el Inciso ejecuta pero que se exponen en el Inciso 24 "Diversos Créditos".

Si bien los montos de inversión son reducidos, se han incrementado en los últimos años, procediéndose además a la venta de algunos inmuebles en el exterior para contribuir al financiamiento del proceso de adecuación edilicia.

Cabe señalar que las contribuciones que realiza nuestro país a los organismos internacionales de los que es miembro son ejecutadas a través del Ministerio de Relaciones Exteriores en el Inciso 24 “Diversos Créditos”. Las mismas se han incrementado en forma significativa, debido a que, en 2013, se reclasificó a Uruguay como país de renta alta, y al aumento del tipo de cambio. Se pasó de abonar unos 9 millones de dólares por cuotas de organismos internacionales en 2009 a unos 11 millones en 2015.

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca ejecutó en 2015 un total de 3.044 millones de pesos, teniendo un crecimiento real del 5% en el período 2010–2015, sin considerar los gastos extraordinarios para atender situaciones de emergencia.



*Se excluye aquellos gastos que el Inciso ejecuta pero que se exponen en el Inciso 24 “Diversos Créditos”.

En cuanto a la composición funcional del gasto, debe considerarse que la depuración del concepto de inversión implicó la reasignación de créditos de inversiones hacia gastos de funcionamiento en el ejercicio 2011.

En los últimos años, este Ministerio ha procurado fortalecer sus capacidades como regulador y ejecutor de políticas de desarrollo agropecuario. En el año 2014 se realizó una salarización significativa de proventos, independizando la retribución que perciben los funcionarios de lo que los usuarios de los servicios pagan, y adicionalmente, en el presupuesto se previó un reordenamiento de la estructura de recursos humanos motivada por su adecuación a las nuevas estrategias de trabajo y por el gran número de funcionarios con causal jubilatoria en este período.

El fortalecimiento de capacidades es imprescindible a fin de acompasar el fuerte crecimiento que ha tenido el sector agropecuario, apoyar las acciones que tienden a la sustentabilidad de los recursos naturales ante un uso más intensivo de los mismos, prever la adaptación al cambio climático, desarrollar acciones destinadas a apoyar a los pequeños productores rurales y adecuar la actividad de contralor a las exigencias crecientes de los mercados de destino de los productos agropecuarios.

La estrategia seguida por Uruguay para apoyar el desarrollo de productos con mayor valor agregado y el acceso a nuevos mercados de elevadas exigencias, requiere de esfuerzos permanentes y crecientes. En ese sentido, se inscriben las acciones en materia de trazabilidad, que permiten que hoy Uruguay sea el primer país con trazabilidad del 100% del ganado vacuno, así como los esfuerzos crecientes para asegurar el control sanitario, tanto animal como vegetal, reforzados por la reciente creación de la Dirección General de Control de Inocuidad Alimentaria.

Para enfrentar estos desafíos se realizaron diversas modificaciones a la institucionalidad agropecuaria, cumpliendo el Ministerio el rol de rectoría y de articulación de los diferentes organismos involucrados: INIA, IPA, INAC, INASE e INALE, contándose además, para ello, con aportes específicos del Instituto Nacional de Carnes.

Con el objetivo de continuar incrementando la productividad del sector en forma sustentable, se está llevando adelante el proyecto de “Desarrollo y Adaptación al Cambio Climático”, que realiza intervenciones a nivel predial o multipredial para el abastecimiento de agua, abrevaderos, sistemas de riego, cuidado de suelos, planes de riego, manejo del campo natural y fortalecimiento de los productores a través de la incorporación a las cadenas productivas. En el Presupuesto se asignaron fondos para

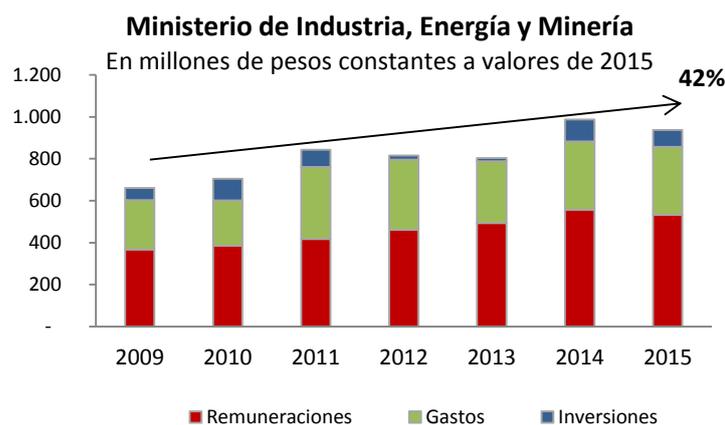
fortalecer esta línea de trabajo y se institucionalizaron algunas de estas políticas, incorporando al personal técnico.

En materia de apoyos directos a los sectores productivos, se destaca el fortalecimiento del “Fondo de Fomento a la Granja” y su aplicación en el apoyo económico para diversos planes de negocios, en programas que procuran mejoras sanitarias que impactan en la calidad de la producción y en el estímulo para el desarrollo de seguros, de forma de gestionar mejor los riesgos en lugar de administrar los daños.

Debe resaltarse la rápida respuesta del Ministerio y la contribución aportada por el Fondo de Fomento de la Granja y el Fondo Agropecuario de Emergencia en las situaciones de emergencias climáticas. Estos apoyos, implicaron subsidios monetarios a los pequeños productores y créditos subsidiados a los productores mayores, financiándose las intervenciones no sólo a través de Rentas Generales, sino en forma creciente mediante los recuperos de los préstamos otorgados por ambos Fondos.

Ministerio de Industria, Energía y Minería

Este inciso tuvo un significativo incremento en su nivel de gasto, que aumentó un 42% en términos reales en el período 2010-2015, fundamentalmente destinado al aumento en la dotación y retribución de sus recursos humanos, como a partidas de funcionamiento para llevar adelante acciones de política en diversas áreas de su competencia.



*Se excluye aquellos gastos que el Inciso ejecuta pero que se exponen en el Inciso 24 “Diversos Créditos”.

Cabe destacar que, en el período 2010-2015, el Ministerio contó con partidas específicas para realizar inversiones en materia de relevamiento aerogeofísico, desarrollo de un polo naval y adquisición de un inmueble.

En el Presupuesto Nacional 2015-2019, el Ministerio modificó su plan de inversiones, destinando recursos para culminar el desarrollo del proyecto de cartografía geológica y minera del Uruguay, para el Parque Tecnológico Audiovisual y el Laboratorio de Tecnogestión.

Ministerio de Turismo y Deporte

El gasto del Ministerio de Turismo y Deporte se incrementó en un 10% en términos reales en el período 2010 - 2015. Las principales acciones estuvieron orientadas a fortalecer los recursos humanos, tanto a través de la adecuación de la estructura de remuneraciones, como mediante nuevas contrataciones y a fortalecer la infraestructura en el área del deporte.



Cabe destacar que la Ley N° 19.331, de 20 de julio de 2015, crea la Secretaría Nacional de Deporte como órgano desconcentrado dependiente de la Presidencia de la República, realizándose la correspondiente transferencia de los créditos presupuestales, a partir del año 2016. Por tanto, en el período considerado en esta Rendición de Cuentas, el Ministerio comprendía las dos áreas: turismo y deporte.

En materia de turismo, se incrementaron las acciones desarrolladas en el exterior para promocionar a Uruguay como destino turístico. En la región, se llevan adelante campañas focalizadas, atendiendo a la situación especial del mercado a que se está apuntando. Se han instrumentado acciones con

diferentes organismos para posicionar la marca “Uruguay Natural”, así como también convenios para facilitar la conectividad aérea del país. También se ha puesto foco en la descentralización y en el desarrollo de nuevos productos y destinos turísticos más allá de los costeros en la temporada estival, trabajando para ello en estrecha coordinación con las intendencias y los municipios.

En el área de deporte, se dio un importante impulso al mejoramiento y desarrollo de la infraestructura de las plazas de deporte, destinándose unos 440 millones de pesos⁶⁴ en el período 2011 - 2015 para la construcción y modernización de plazas de deporte y para la instalación y el techado de piscinas en diversas zonas del país. Se ha trabajado en la convicción de que estos espacios constituyen ámbitos de encuentro fundamentales para estimular la integración social y la convivencia ciudadana.

Asimismo, se ha procurado fortalecer los recursos humanos que se desempeñan en las plazas de deporte. Ello se ha complementado mediante el desarrollo y la institucionalización de algunos programas deportivos, que se entiende estimulan el deporte juvenil, promoviendo la integración social y la incorporación de valores.

Ministerio de Transporte y Obras Públicas

El MTOP desempeña un rol estratégico para consolidar la infraestructura necesaria para la conectividad a través de la realización y promoción de obras requeridas para el desarrollo de la infraestructura vial, portuaria y ferroviaria del país. La incidencia del MTOP va mucho más allá de las inversiones que realiza directamente, debiendo considerarse además las que se ejecutan a través de la Corporación Nacional para el Desarrollo, la Corporación Vial del Uruguay y de las empresas públicas vinculadas a las áreas de su competencia.

En el período 2010-2015, se destinaron a inversiones de este Ministerio 35.327 millones de pesos a valores de 2015, destacándose que el nivel de inversiones del año 2015 es un 18% mayor a 2005 en términos reales.

⁶⁴ A valores 2015

Además, este Inciso tuvo incrementos significativos para remuneraciones y para instrumentar el subsidio al boleto de estudiante.



Es de destacar que, en 2015, se aumentaron los recursos para inversiones en más de 1.300 millones de pesos, destinados fundamentalmente a vialidad e hidrografía, habiéndose consolidado este incremento en la línea de base del Presupuesto 2015-2019. Adicionalmente, en el presupuesto se incrementaron los recursos de vialidad en 855 millones de pesos.

Este esfuerzo presupuestal se complementa con un incremento de los recursos a disposición de la Corporación Vial del Uruguay y con un claro impulso a obras viales a través de proyectos de participación público-privada.

Ministerio de Educación y Cultura

El gasto del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) se incrementó en forma importante en los últimos años, aumentando un 28% en términos reales en el período 2010-2015. Este incremento se origina en la Ley de Presupuesto 2010-2015, en las Rendiciones de Cuentas y en modificaciones presupuestales adicionales para diferentes unidades.

Cabe aclarar que en esta ejecución se incluyen los créditos de la Fiscalía General de la Nación que hasta el año 2015 funcionó como una Unidad Ejecutora de este Ministerio y a partir de 2016 se constituye como un Organismo del artículo 220 de la Constitución.



*Se excluye aquellos gastos que el Inciso ejecuta pero que se exponen en el Inciso 24 "Diversos Créditos".

Esta Secretaría de Estado tiene diversidad de competencias, que comprenden desde educación, cultura, museos, biblioteca, el canal y las radios públicas, hasta los registros públicos. Ello se refleja en una estructura organizativa compleja, con unidades con diferente dimensión, capacidad de negociación, e incidencia presupuestal, lo que redundará en unidades con características muy disímiles dentro de un mismo inciso. Con ese punto de partida, se ha iniciado un reordenamiento institucional para mejorar el desarrollo de las actividades y la prestación de servicios, asumiendo el MEC su rol de rector y articulador de políticas en las áreas de educación, cultura y ciencia y tecnología.

Esta complejidad institucional se refleja en los recursos humanos, provocando una importante dispersión de niveles salariales entre las diferentes unidades y la existencia de múltiples modalidades contractuales.

En los últimos períodos presupuestales se inició un proceso de reordenamiento de las estructuras, de los vínculos contractuales y de los niveles salariales, habiéndose destinado partidas específicas para ello. Aún resta continuar trabajando en estos procesos de cambio y consolidación institucional, dada la complejidad de los mismos.

Se logró consolidar la Dirección de Educación como Unidad Ejecutora, procurando contribuir a que el MEC asuma un mayor rol en esta materia. Se asignaron recursos para horas docentes de educación no formal,

fundamentalmente en los Centros de Capacitación y Producción (CECAP) con el fin de establecerlos como una forma de reinserción de jóvenes que abandonaron el sistema educativo y para actividades socioeducativas en secundaria que se realizan en liceos de tiempo extendido y tiempo completo. En el año 2012, se inició el programa de becas “Julio Castro” en coordinación con el Consejo de Formación en Educación de la ANEP, con la finalidad de estimular la carrera de magisterio.

Principalmente en el área de cultura, el Inciso ha reordenado su estructura institucional juntando los museos bajo la Dirección de Cultura lo que hace necesario reestructurar también los recursos humanos.

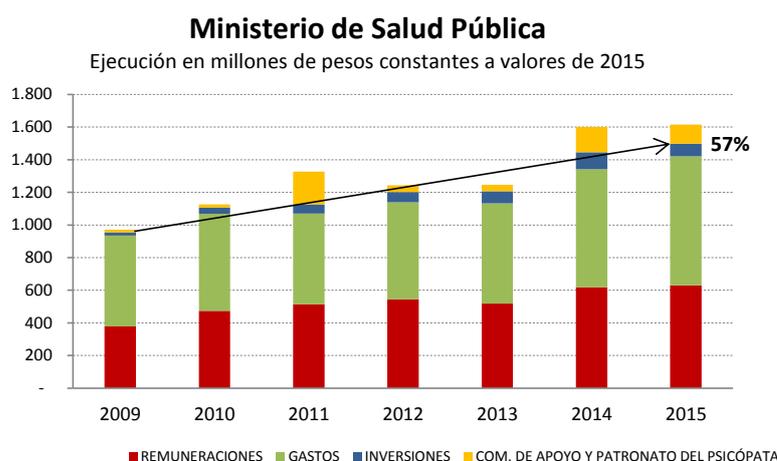
En el año 2009, finalizó la construcción del Estudio Auditorio del SODRE, Dra. Adela Reta, y se enfrentó el desafío de ponerlo en funcionamiento. Se trabajó para el fortalecimiento de la gestión de la institución a fin de consolidar el Auditorio como un centro cultural de referencia, que procura atraer espectáculos de calidad y hacerlos accesibles al público nacional. El desafío es que este proceso se realice en un marco que le de sustentabilidad en materia artística, de gestión y financiera. En este contexto, es de destacar el relanzamiento del Ballet Nacional, con una intensa actividad artística, tanto en el propio Auditorio, como a través de sus giras nacionales e internacionales, logrando convocar al público y concitar un amplio reconocimiento.

La Televisión Nacional y las Radios del SODRE han renovado su programación y la calidad de sus contenidos, con el fin de reposicionar la acción de los diferentes medios de comunicación estatales y se han adaptado las estructuras organizativas a las actividades realizadas. Por otra parte, se han unificado con el Instituto del Cine y el Audiovisual del Uruguay en una única Unidad Ejecutora denominada “Sistema de Comunicación Audiovisual Nacional”, estando aún pendiente la consolidación de su actualización tecnológica.

En el área registral se continúa con el proceso de informatización y digitalización de la Dirección General de Registros y del Registro de Estado Civil, priorizándose la mejora en la atención del ciudadano y facilitando las transacciones. Asimismo, se ha iniciado un proceso de mejora de gestión para darle un seguimiento centralizado a los juicios contra el Estado.

Ministerio de Salud Pública

El Ministerio de Salud Pública ha tenido un crecimiento muy significativo en los últimos años, aumentando sus gastos en un 57% en términos reales en el período 2010-2015⁶⁵. Ello se explica, fundamentalmente, por el incremento de la masa salarial, de los juicios por medicamentos oncológicos y endoprótesis, no incluidos en el Plan Integral de Prestación en Salud (PIAS), por el aumento en el costo de las vacunas y por el convenio de asistencia en la vía pública.



Cabe aclarar que, en la magnitud de este incremento no se está considerando el pasaje al MSP de los créditos del personal que presta funciones en el Ministerio y que a comienzos del período se encontraba contratado por Comisión de Apoyo, con créditos presupuestales de ASSE. Esta modificación implicó un incremento de 135 millones de pesos en gastos de funcionamiento del Ministerio a partir de 2014. En el año 2011, el Ministerio cubrió de manera extraordinaria los gastos de la Comisión de Apoyo que se realizaba a través de ASSE. Se encuentra en curso un proceso gradual de presupuestación de algunas de las contrataciones por Comisión de Apoyo.

⁶⁵ En los años 2009 y 2010 se excluyen las partidas destinadas a “Subsidios y Subvenciones” que por modificaciones en la exposición de la información presupuestal, a partir de 2011, fueron reasignadas al Inciso 21 “Subsidios y Subvenciones”.

Entre los destinos de los incrementos presupuestales de los últimos años, se destaca el fortalecimiento de los recursos humanos con el objetivo de transformar la organización del Ministerio e iniciar la adecuación de la misma a su rol como rector del sistema de salud, lo que implica la definición de políticas, supervisión del Sistema Nacional Integrado de Salud y la fiscalización correspondiente. Este es, claramente, un proceso complejo, que abarca múltiples áreas de acción y requerirá de diferentes etapas para su instrumentación.

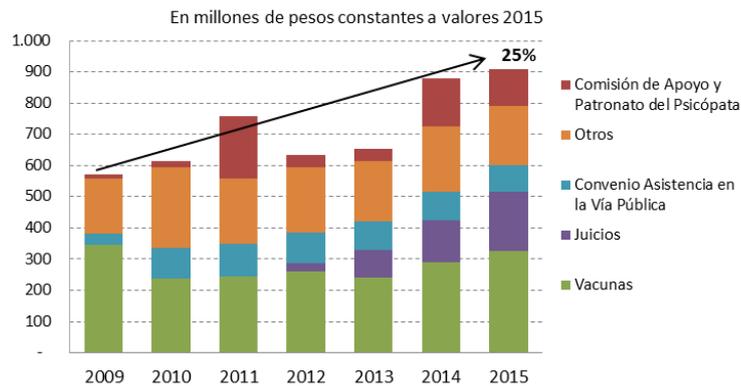
Además de la incorporación de recursos humanos, se inició un proceso de adecuación salarial con el objetivo de paliar las disparidades existentes dentro del Ministerio. En los últimos años, las diferencias salariales en todo el sector de la salud se amplificaron por aumentos diferenciales entre los distintos prestadores, tanto públicos como privados, y la institución rectora.

En el último presupuesto se ha priorizado el fortalecimiento de su rol de rectoría, reforzando la dirección de la JUNASA y creando la Dirección General de Coordinación como un nexo entre el Ministerio y los otros actores del sistema de salud. Se fortaleció el área de inspecciones de la Dirección General de Salud y se previó una reasignación del rubro cero para estimular las mejoras de gestión. En esta misma línea, se transfirieron a ASSE las clínicas preventivas y el Centro de Comando Unificado del Servicio de Asistencia Médica Extrahospitalaria (SAME), por ser actividades básicamente asistenciales.

Cabe destacarse que, dentro del gasto total del Ministerio, un 40% está compuesto por el costo de los juicios por medicamentos y endoprótesis, por la compra de vacunas y por el convenio de asistencia en el vía pública.

En el período 2010-2015, el crecimiento real de los gastos de funcionamiento alcanzó un 25%, explicado principalmente por el incremento sostenido, desde 2012, de los juicios por medicamentos oncológicos y endoprótesis, el incremento del gasto en vacunas motivado principalmente por la variación del tipo de cambio y en menor medida, a la ampliación de los planes de vacunación y la consolidación del convenio de asistencia en la vía pública.

Gastos de funcionamiento



Cabe destacar también la actividad del Instituto Nacional de Donación y Trasplante de Células, Tejidos y Órganos que se ve incrementada a partir de la aprobación de la Ley N° 18.968, que interpreta el silencio como un consentimiento a la donación. Además de las adecuaciones necesarias para prever el aumento de actividad, se está llevando adelante un proceso de ampliación edilicia, actualización tecnológica e incorporación de nuevas áreas de intervención, con el objetivo de mantener la excelencia de este instituto, que es referente regional en la materia.

Por otra parte, se mantiene el crédito para inversiones, con el objetivo de desarrollar sistemas para la mejora de gestión y realizar inversiones para el mantenimiento de la infraestructura edilicia.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Los gastos del Ministerio se incrementaron en un 11% en términos reales en el período 2010-2015. El principal incremento de recursos fue destinado al Instituto Nacional de Alimentación (INDA), el cual recibió un aumento de un 19% real en el período considerado. El INDA representó, en 2015, el 47% del total de los gastos del Ministerio, siendo transferido a partir de 2016 al Ministerio de Desarrollo Social.



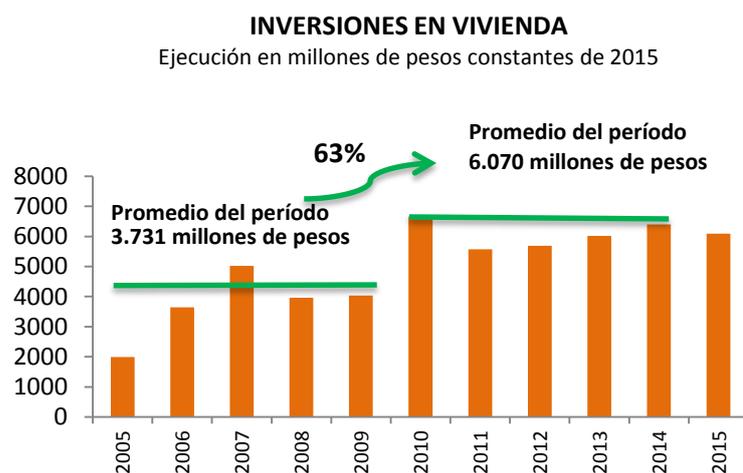
Los incrementos que este Inciso recibió en la Ley de Presupuesto 2010-2014, se destinaron principalmente a fortalecer los recursos humanos, adecuando la dotación a los nuevos roles que asumió el Ministerio, entre los que se destaca la participación en los consejos de salarios, el rol activo que ha asumido la Inspección General de Trabajo y una mayor presencia en el interior del país.

El Ministerio, para el actual período presupuestal, propuso diversas medidas para atender situaciones específicas en materia de recursos humanos en sus diferentes dependencias (consejos de salarios, consultas individuales, inspección de trabajo, entre otras) con el objetivo de mejorar la prestación de sus servicios. Además, prevé implementar un plan director para informatizar sus oficinas y de esa forma mejorar la presencia en el territorio, procurando además, reforzar la coordinación con otras oficinas fiscalizadoras del Estado.

La política en materia de trabajo es complementada con políticas de capacitación y reinserción laboral llevadas adelante por el INEFOP, organismo que cuenta con una importante disponibilidad de recursos para apoyar activamente estas acciones.

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

Los recursos destinados a vivienda se han venido incrementando en forma significativa en los últimos años, alcanzando en el período presupuestal 2010-2014 los 23.864 millones de pesos⁶⁶ a precios corrientes, lo que significó un incremento de 63% en términos reales respecto a los recursos disponibles en el período presupuestal anterior.



En este período presupuestal, para continuar impulsando el acceso a la vivienda, el Ministerio dispondrá de un incremento de los recursos, teniendo en cuenta que los créditos presupuestales correspondientes al Fondo Nacional de Vivienda se ajustan por índice medio de salarios, a lo que se agrega el incremento originado en el aumento de los recuperos de los préstamos otorgados. Se estima que los créditos del Fondo Nacional de Vivienda pasen de unos 5.600 millones de pesos en 2015 a más de 8.000 millones de pesos a 2019.

Importa destacar que el último presupuesto incorpora al Plan Juntos, que se venía ejecutando desde la Presidencia de la República, a la Dirección

⁶⁶ Se incluye el total de recursos ejecutados del Fondo Nacional de Vivienda, el Programa de Mejoramiento de Barrios (ex PIAI), Comisión honoraria pro erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR), el Plan Juntos y una partida excepcional otorgada a MVOTMA para inversiones en vivienda en 2010.

Nacional de Vivienda. En el Plan Quinquenal se definen como clave los esfuerzos interinstitucionales para el diseño y la implementación de las políticas dirigidas a la población en situación de vulnerabilidad social y con carencias en vivienda.

Los esfuerzos que realiza el MVOTMA deben ser evaluados a la luz del conjunto de la institucionalidad del Sistema Público de Vivienda, que se reestructuró y se redefinió totalmente en el quinquenio 2005-2009. En este momento está madura y operativa la nueva institucionalidad, contándose con múltiples instrumentos para atender las diferentes situaciones.

El MVOTMA desarrolla su papel de organismo encargado del diseño de la política de vivienda y de apoyo a los sectores más vulnerables, la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) se afianzó como organismo ejecutor de dichas políticas y el BHU volvió a otorgar créditos para la vivienda con garantía hipotecaria, mejorando la gestión de la cartera.

Además, se instrumentó una política de incentivo a la inversión privada para Vivienda de Interés Social, promoviendo el acceso a la vivienda por parte de la población con ingresos medios. La Ley N° 18.795 previó exoneraciones fiscales para la inversión privada en vivienda de interés social, destinada tanto a renta como a venta a través de créditos hipotecarios, evaluándose como muy positivos los resultados de este nuevo instrumento.

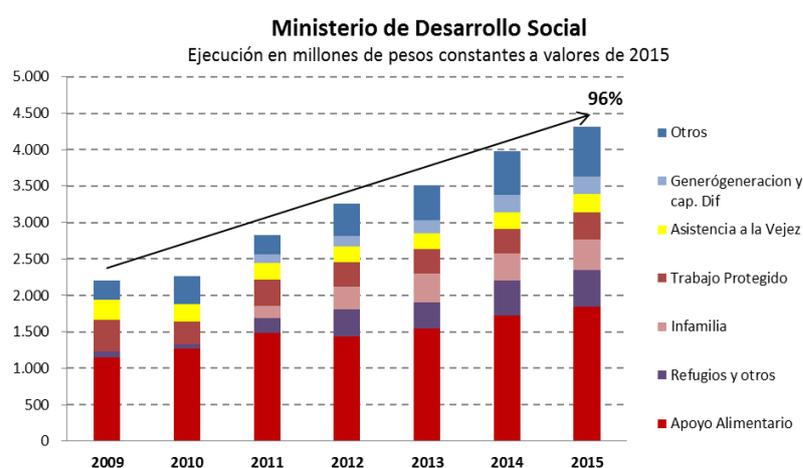
En cuanto a las restantes áreas de acción del MVOTMA, cabe destacar que en el último presupuesto se asignaron aumentos importantes de recursos para DINAMA, DINAGUA y DINOT, continuando el fortalecimiento que han tenido estas áreas tan relevantes para asegurar un desarrollo sostenible. El crecimiento de la inversión en sectores que tienen impacto directo sobre los recursos naturales, constituye un desafío en la articulación e integración de las políticas ambientales con las de desarrollo. En ese contexto, se ha considerado imprescindible contar con recursos humanos calificados, equipamiento que permita realizar la actividad de contralor de cumplimiento de normativa medio ambiental, mejorar la gestión de los recursos hídricos y los residuos, entre otros.

Ministerio de Desarrollo Social

El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) ha tenido un crecimiento significativo del gasto, que se incrementó un 82% en términos reales en el período 2010-2015. El gasto total pasó de unos 2.555 millones de pesos en el 2009 a 4.650 en el 2015.



El gasto de funcionamiento del MIDES se compone principalmente de los siguientes programas y acciones: Apoyo Alimentario (Tarjeta Uruguay Social), Refugios (PASC y Ley de faltas), Infamilia (apoyo económico a ENIA que se financiaba con préstamo BID), Trabajo Protegido (Uruguay Trabaja), Asistencia a la Vejez, género, juventud y capacidades diferentes, entre otros, además de las transferencias a las organizaciones sociales para la prestación de determinados servicios.



El programa de Apoyo Alimentario, que comprende básicamente la Tarjeta Uruguay Social (TUS), representa un 38% del gasto total del Ministerio y en los últimos cinco años se incrementó en casi 52% en términos reales, alcanzando una ejecución de 1.750 millones de pesos en 2015. Este incremento, está originado fundamentalmente en el aumento del número de tarjetas que cuentan con una dotación doble por tratarse, de hogares de mayor vulnerabilidad.

En los últimos años, el MIDES realizó un esfuerzo de identificación de beneficiarios y focalización de las prestaciones, que llevó a que las tarjetas dobles pasaran de 14.670 en 2011 a 33.497 en 2015. Por el contrario, las tarjetas simples se redujeron de 63.73 a 35.666 en el mismo período. Debe tenerse en cuenta, además, que habitualmente los hogares más vulnerables tienen más hijos y por ende, les corresponde una prestación mayor y que en los últimos años el MIDES ha llevado adelante algunos programas que conllevan la entrega de la prestación de la TUS.

Desde el año 2012 se han reforzado los refugios, que abarcan el Programa de Atención a Personas en Situación de Calle (PASC), de Atención de Mujeres con Niños y de Cuidados. Como consecuencia de ello, los gastos en refugios se sextuplicaron en términos reales desde 2009, alcanzando más de 500 millones de pesos en 2015. Este importante incremento se debe al aumento sostenido en la cantidad de plazas, que pasaron de 280 en 2005 a 1748 cupos en el 2015, al aumento de precio de los prestadores y a cambios en las modalidades de atención, promoviéndose aquellas con mayor cobertura de servicios y por ende más caras.

El programa Asistencia a la Vejez ha mantenido una cobertura relativamente estable, atendiendo a unas 2.780 personas, a las que se les otorga un monto del orden de los 7.500 pesos mensuales a valores de Diciembre de 2015, con una ejecución de 254 millones de pesos.

El programa Uruguay Trabaja ha crecido en orden del 40% en términos reales en los últimos 5 años, alcanzando una ejecución de 365 millones en 2015.

La última Ley de Presupuesto, estableció que a partir del año 2016 pasan a la órbita del MIDES, tanto el Instituto Nacional de Alimentación que formaba parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, como el

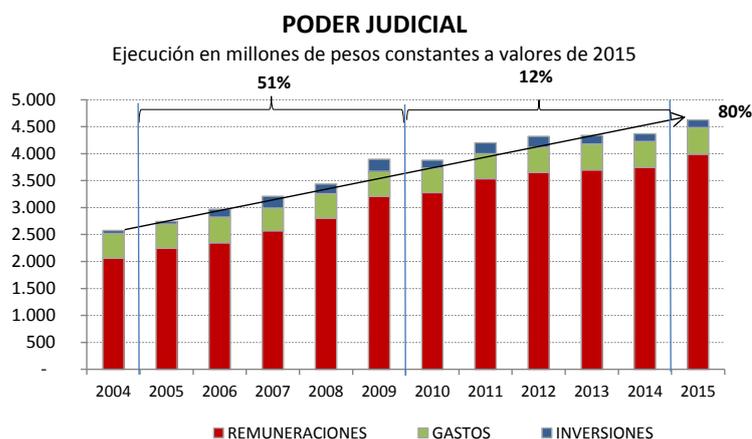
Programa Uruguay Crece Contigo, que se desarrollaba desde la Presidencia de la República y que tiene como objetivo apoyar a aquellos hogares con mujeres embarazadas y niños menores de cuatro años mediante intervenciones educativas y alimentarias. El objetivo de esta medida es centralizar las políticas sociales en un único ejecutor de manera de concentrar esfuerzos, optimizar recursos y potenciar resultados.

El último Presupuesto ha puesto un especial énfasis en el desarrollo del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), asignando para ello un monto significativo de recursos. La coordinación del SNIC está a cargo del MIDES, quien además, se encarga de llevar adelante en forma directa algunas de sus prestaciones.

Adicionalmente, se está en un proceso de ordenamiento de la estructura y de los vínculos laborales permanentes del MIDES, habiéndose previsto en el Presupuesto la normativa específica para ello.

Poder Judicial

El Poder Judicial tuvo un incremento presupuestal significativo en el período 2005-2015, que alcanzó el 80% en términos reales. Este incremento se compone de un aumento del 51% en el período 2005-2009, al que se agregó un incremento del 19% en el período 2010-2015.



Los mismos se destinaron mayormente a fortalecer los recursos humanos, aumentando la masa salarial en el orden del 94% en términos reales en el período 2005-2015.

En el período 2010–2015, el aumento de la masa salarial alcanza el 24% en términos reales habiéndose destinado a incrementos salariales ajustando las partidas de presentismo e incompatibilidad absoluta y permanencia a la orden, así como a la creación de cargos. Estos abarcaron los principales ámbitos de acción de este Poder, creándose cargos de Magistrados, Mediadores, Defensores Públicos, técnicos, informáticos, administrativos y auxiliares, así como los cargos necesarios para nuevos Juzgados Letrados de Primera Instancia y Juzgados Letrados de instancia única en materia de trabajo, un Tribunal de Apelaciones en materia laboral y un Juzgado de Faltas, entre otros.

El Poder Judicial viene desarrollando un proceso para mejorar su gestión, informatizando y reorganizando los procesos, procurando disminuir el plazo de tramitación de los expedientes judiciales.

Además, desde 2006 este organismo ha podido llevar adelante importantes inversiones para ampliar y adecuar su infraestructura edilicia. En el período 2010 a 2015 se destinaron a inversiones, tanto edilicias como en tecnología, un total de 989 millones de pesos a valores de 2015. En la actualidad se encuentra en proceso una obra de envergadura, la construcción del Centro de Justicia de Maldonado.

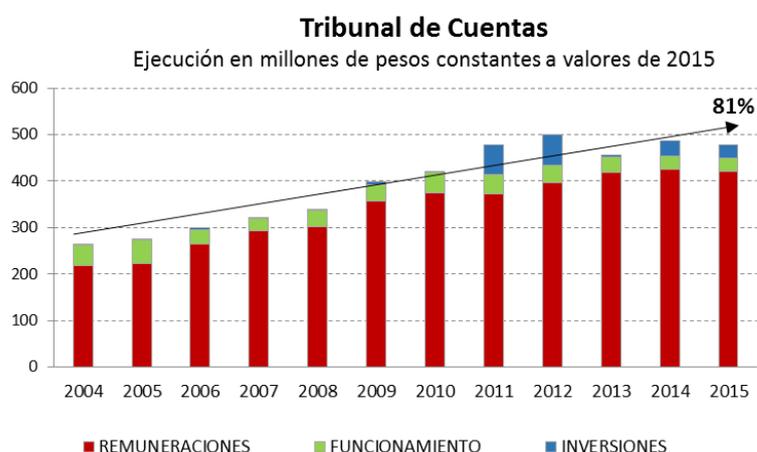
En 2015 se llegó a un acuerdo entre el Poder Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia y la intergremial del Poder Judicial en cuanto a la forma de distribución, naturaleza y condiciones de ejecución de la partida dispuesta por el artículo 3° de la Ley 19.310 de 7 de enero de 2015. Ello implicó un incremento salarial de alrededor del 7% a partir de 2016.

Recientemente se aprobó el nuevo Código Aduanero que otorgó nuevas competencias al Poder Judicial que anteriormente eran diligenciadas por la Dirección Nacional de Aduanas. En esta Rendición de Cuentas se incluyen los cargos, así como los gastos de funcionamiento y las inversiones solicitadas por el Poder Judicial para su instrumentación.

Se determinó la entrada en vigencia del nuevo Código del Proceso Penal para el año 2017, este determina un nuevo sistema procesal penal acusatorio y oral. Su correcta aplicación implica más personal y gastos de funcionamiento que se incluyen en esta Rendición de Cuentas.

Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas tuvo un incremento significativo en el período 2005-2015, que ascendió al 81% en términos reales. El mayor incremento se produce en forma sostenida en las remuneraciones, incrementándose la partida especial prevista por cumplimiento de compromisos de gestión, promovándose el uso de este instrumento para el fortalecimiento institucional.



En los últimos años se fortalecieron en forma importante los recursos destinados a inversiones, tanto para la adquisición y refacción de un inmueble para ampliar la sede del organismo, como para el desarrollo informático para el fortalecimiento de la gestión.

Corte Electoral

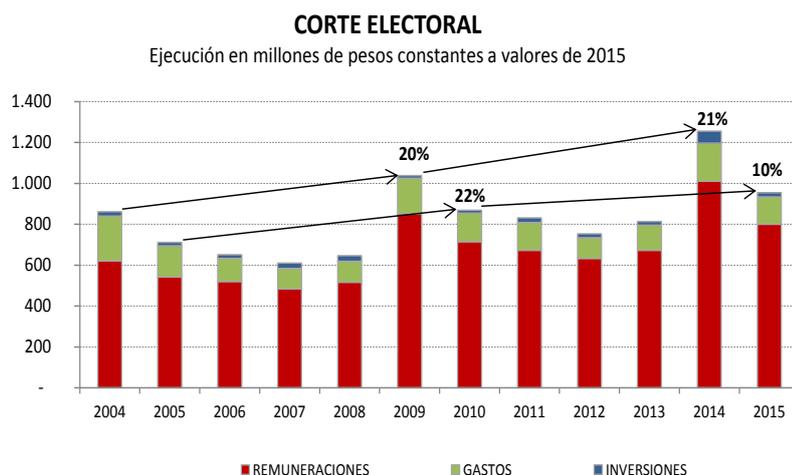
La Corte Electoral había tenido un incremento significativo en el Presupuesto 2010-2014, con el objetivo de iniciar el proceso de reestructura del organismo y establecer un régimen de remuneración variable sujeta al cumplimiento de metas, procurándose estimular la

finalización de la informatización del registro cívico en el menor tiempo posible.

Hay que tener en cuenta que la evolución de los gastos de la Corte Electoral está fuertemente afectado por las partidas complementarias para cubrir los costos de los actos eleccionarios, incluyendo los complementos retributivos, los gastos de funcionamiento y las inversiones, que en 2014 fueron importantes al haberse renovado el equipamiento electoral.

En el Presupuesto 2015-2019, el Poder Legislativo encomendó a la Corte Electoral y al Poder Ejecutivo a incluir en esta Rendición de Cuentas una propuesta de régimen de trabajo que estableciera un complemento por permanencia a la orden en sustitución del pago de complementos retributivos por extensión horaria originada en los actos eleccionarios, que se venían pagando hasta ahora.

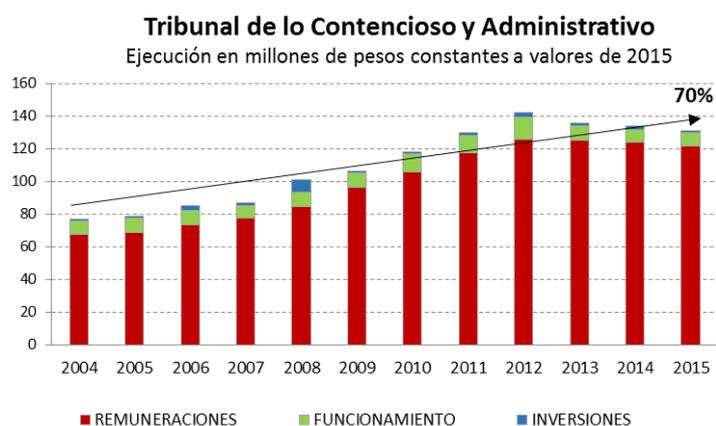
En ese marco, el Poder Ejecutivo, la Corte Electoral y la Asociación de Funcionarios Electorales del Uruguay, llegaron a un preacuerdo que se concreta en la propuesta que se presenta en esta Rendición de Cuentas. Se procuró distribuir el costo que se estaba pagando por los actos eleccionarios en forma uniforme a lo largo de los cinco años del período. Por tanto, si bien la propuesta tiene un costo para 2017 y 2018, si se consideran los cinco años que abarca el período electoral y se computa además la eliminación de vacantes de la Corte Electoral, el costo del nuevo régimen es mínimo.



El incremento real de los créditos en años electorales ha sido de 20% en el período 2005-2009 y de 21% en el período 2010-2014. Mientras que considerando la variación real del gasto en años no electorales, fue de 22% en el período 2005-2010 y de 10% en el período 2010-2015.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo incrementó su gasto en el orden del 70% en términos reales en el período 2005-2015. Las asignaciones incrementales del Presupuesto 2010-2014 se destinaron principalmente a financiar la reestructura escalafonaria y salarial, a aumentar la partida de perfeccionamiento académico, así como para la contratación de asistentes técnicos. A esto se agregan las mejoras que los funcionarios del Tribunal de lo Contencioso Administrativo perciben por equiparación con los funcionarios del Poder Judicial.



Administración Nacional de Educación Pública

La Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) nuclea a 680.520 estudiantes⁶⁷ y 71.559 funcionarios docentes más administrativos distribuidos en 2.794⁶⁸ establecimientos, atendiendo al 80% de los

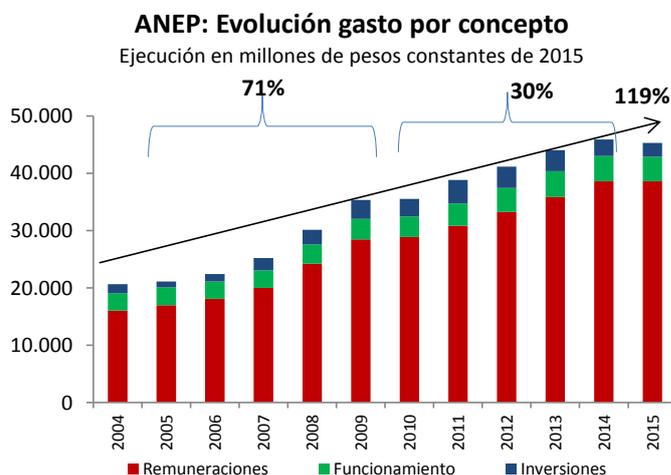
⁶⁷ Matrícula 2015.

⁶⁸ Dato del Observatorio de Educación correspondiente al año 2015, excepto para educación técnica y formación docente cuyo último dato disponible es 2014.

estudiantes de inicial y primaria, el 84% de los alumnos de educación secundaria y el total de los estudiantes de formación docente⁶⁹.

La educación ha sido y es claramente una prioridad del gobierno y esto se ha visto reflejado en un aumento sostenido de los recursos que se le han destinado a la ANEP. Efectivamente, más del 20% del total de los recursos incrementales en los períodos 2005-2009 y 2010-2015 fueron destinados a la ANEP y de los incrementos previstos en el Presupuesto 2015-2019 un 40% fue destinado a este organismo.

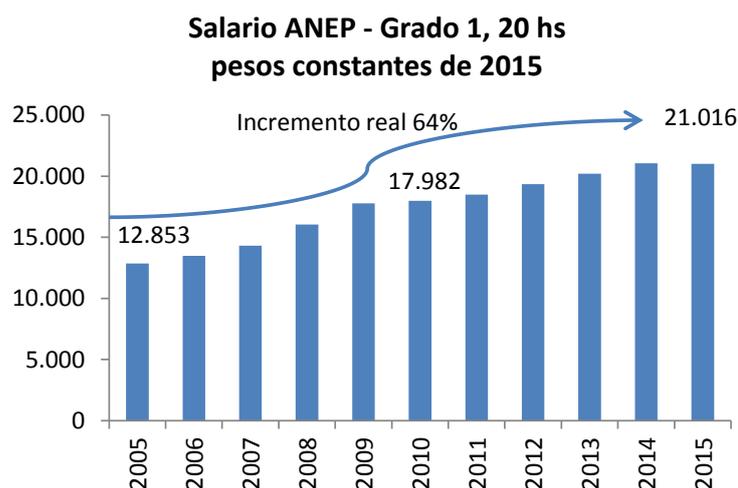
Como consecuencia de ello, los gastos de ANEP aumentaron un 119% real en el período 2005-2015. Dichos incrementos fueron destinados principalmente a mejorar los salarios, el financiamiento de nuevos docentes, así como a incrementar las partidas de inversiones.



La ley de Presupuesto 2015-2019, asigna para 2016, un incremento de 2.150 millones de pesos y para 2017 un aumento adicional de 2.319 millones de pesos. Del total de incrementos a partir de 2017, más de 2.500 millones de pesos corresponden al acuerdo salarial, 307 millones de pesos corresponden al Sistema Nacional de Cuidados y 1.618 a financiar otros gastos de funcionamiento y remuneraciones.

⁶⁹ Las participaciones fueron calculadas en base a la matrícula del año 2015.

Los mayores recursos asignados para remuneraciones permitieron alcanzar una sustancial mejora del salario real de docentes y no docentes, lograr avances en la reducción de disparidades salariales, procurándose además, generar incentivos al presentismo. Es así que, un maestro recién egresado (Grado 1, 20 horas semanales) pasó de ganar 12.853 pesos en enero de 2005 a 21.016 nominales en enero de 2015⁷⁰, lo que significó un aumento de 64% real.



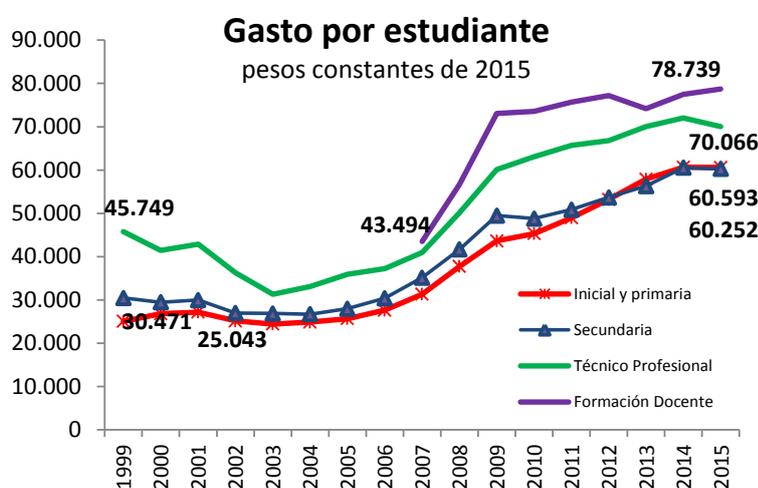
Importa destacar que, en el período presupuestal anterior se aumentaron sustancialmente los recursos destinados a inversiones, monto que fue consolidado en la línea de base para este presupuesto por 2.438 millones de pesos. Ello permitirá el mantenimiento de la infraestructura existente, realizar parte de la nueva infraestructura prevista y la compra de equipamiento educativo. Adicionalmente, la ANEP prevé la posibilidad de utilizar el mecanismo de participación público privada para la realización de nueva infraestructura edilicia.

Cabe destacar que en los últimos 16 años se ha mantenido una trayectoria creciente del gasto por alumno. En educación inicial y primaria, la combinación de incremento del gasto y descenso de la matrícula se tradujo en un aumento de los recursos por estudiante⁷¹ de 143% real en 2005-

⁷⁰ Todo expresado en pesos de 2015.

⁷¹ Para la determinación del gasto por alumno los recursos ejecutados por PAEPU (MECAEP) y por PAEMFE (MEMFOD) que realiza el CODICEN, se consideran ejecutados por el CEIP y CES

2015. También en educación secundaria, el aumento del gasto real total en un contexto de leve caída de la matrícula redundó en que los recursos promedio por estudiante matriculado aumentarían un 126% en el período 2005-2015, que no obstante se ubicó al final del período levemente por debajo del gasto por estudiante de educación inicial y primaria. El gasto dirigido a educación técnica tuvo un crecimiento real de 112% en 2005-2015; en este caso, además del incremento del gasto medio por estudiante, buena parte del aumento de recursos se destinó a financiar nueva cobertura. Por su parte, el gasto por estudiante dirigido a formación docente se ubicó en más de 78.000 mil pesos en 2015, siendo el más alto de los subsistemas de ANEP, y también creció fuertemente en términos reales.



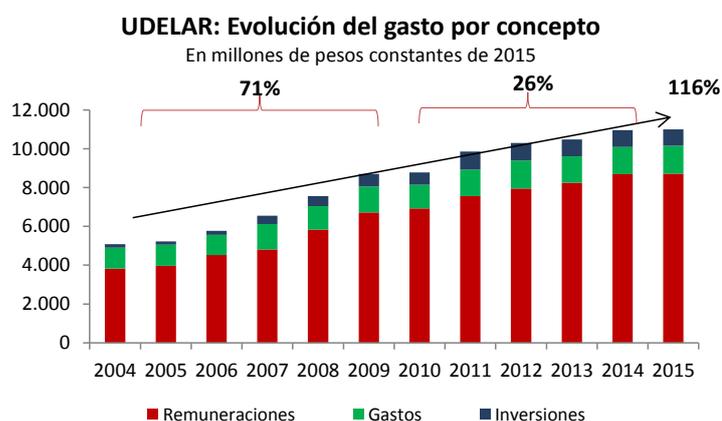
Universidad de la República

La Universidad de la República (UDELAR), principal institución de educación superior del país, comprende un total de 22.003 estudiantes ingresados a carreras de grado en 2014⁷², habiendo egresado en el mismo año de las carreras de grado y posgrado 6.388 profesionales y cuenta con 17.122 funcionarios entre docentes y funcionarios técnicos y administrativos.

respectivamente. El resto de los créditos del CODICEN no se consideran para el cálculo del gasto por alumno.

⁷² Estadísticas Básicas de la UDELAR 2014.

Los recursos asignados a la Universidad se incrementaron sostenidamente entre 2005 y 2015, aumentando un 116% en términos reales en el período, evidenciando una tasa de crecimiento superior a la del producto. Esta importante expansión de los recursos tuvo un fuerte énfasis en el incremento de la masa salarial y las inversiones, con tasas de crecimiento de 128% y 366% en términos reales, respectivamente.



Este incremento de recursos permitió el desarrollo de la Universidad en el interior del país, la mejora salarial de docentes y no docentes y el apoyo a la expansión del régimen de dedicación total y la mejora de la oferta de posgrados.

La UDELAR definió seis proyectos transversales a todos sus programas presupuestales: 1) adecuación salarial (aumentos generales), 2) mejoramiento de la calidad académica y de las condiciones laborales (oportunidades de ascenso, extensiones horarias, entre otras), 3) mejoramiento de infraestructura, 4) investigación y fortalecimiento de posgrados, 5) acceso democrático a la enseñanza superior de calidad y 6) fortalecimiento y calidad de la gestión y el desarrollo institucional.

Para el fortalecimiento de sus proyectos transversales en el actual Presupuesto fue asignado un incremento de 599 millones de pesos para 2016, que se incrementan en 544 millones de pesos a partir de 2017. De los incrementos a 2017, 663 millones de pesos corresponden a aumentos salariales u otras políticas salariales, 345 millones para financiar la política de dedicación total, la mejora de posgrados y los programas de becas y 110 millones de pesos para el Hospital de Clínicas.

Para cumplir con su programa de inversiones la UDELAR contó con 3.366 millones de pesos en el período 2010-2014, lo que significó un incremento del 102% real⁷³ respecto a los recursos del período presupuestal anterior. En el Presupuesto 2015-2019 el organismo cuenta con 636 millones de pesos anuales para inversiones, lo que permite la continuidad de las obras comprendidas en el Plan de Obras de Mediano y Largo Plazo (POMLP), que comenzaron en el quinquenio pasado y tienen previsto extenderse durante el presente período.

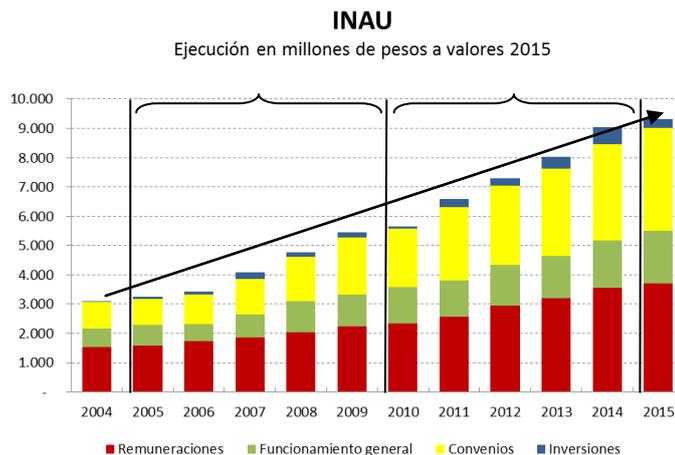
Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay

El INAU es el organismo que ha tenido mayores incrementos presupuestales en los últimos diez años, habiéndose triplicado los recursos que se le destinan. Ello pone de manifiesto la importancia que se le ha dado para apoyar a la infancia y adolescencia, especialmente de los más vulnerables, en el entendido de que se trata de etapas fundamentales para el desarrollo de las personas.

En este sentido, el INAU cumple un rol sustantivo en materia de atención, cuidado y formación de niños y adolescentes en los contextos más críticos de la sociedad. Es una institución compleja, con múltiples ámbitos de acción y diversidad de programas para abordarlos, que van desde centros CAIF, centros de primera infancia, clubes de niños, a la temática de las adopciones, programas de acogimiento familiar, hogares propios, múltiples programas para la atención de los adolescentes, intervenciones en materia de drogas, atención en clínicas siquiátricas y para discapacitados y la prevención y atención de las víctimas de violencia y de explotación sexual.

Si se observa el período 2005-2015, los recursos presupuestales del INAU se han incrementado un 202% en términos reales.

⁷³ A precios 2015 teniendo en cuenta la evolución del IPC



Esta mayor asignación de recursos se ha traducido en una mejora en la calidad de las prestaciones que brinda, en el desarrollo de nuevas áreas y modalidades de actuación, así como en una ampliación de la cobertura que se vio incrementada en más de un 40% en el período 2005-2015.

En el período presupuestal 2010-2014 se destaca un importante incremento de remuneraciones, que implicó un aumento de la masa salarial del 66% en términos reales entre los años 2010 y 2015. Se previeron asignaciones no sólo para el ingreso de recursos humanos especializados y capacitación de los mismos, sino también incrementos salariales adicionales, extensiones horarias, así como la incorporación de componentes variables en las remuneraciones asociados al presentismo y a compromisos de gestión.

En el Presupuesto 2015-2019 se previeron asignaciones incrementales para INAU por 288 millones de pesos para 2016 e incrementos adicionales a partir de 2017 por 116 millones de pesos.

Por otra parte, en el marco del Sistema Nacional Integrado de Cuidados, en el último Presupuesto se le asignan partidas significativas al INAU para el cumplimiento de los objetivos del programa, totalizando 506 millones de pesos para 2016 y 296 millones de pesos adicionales para 2017, destinados mayormente a financiar la construcción de centros CAIF y centros diurnos, así como también las partidas asociadas al incremento de cobertura.

Tanto en este, como en el anterior período presupuestal, se ha puesto especial énfasis en el aumento de la cobertura y la mejora de la calidad del Plan CAIF, siguiendo los lineamientos de la ENIA⁷⁴. Se diversificaron las modalidades institucionales de gestión, se mejoró la calidad de atención, ampliando las prestaciones, en apoyo al buen desarrollo infantil y la conciliación entre la crianza y el estudio o trabajo de la madre y del padre, y se hizo foco especialmente en los programas de estimulación oportuna.

INAU, en sus diversas modalidades de abordaje, brinda atención a más de 84.000 niños y adolescentes, pudiendo en algunos casos atender en más de una modalidad al mismo niño o adolescente. En este marco, entre 2010 y 2015, se incrementó la cobertura de los centros CAIF en más de 8.000 niños, llegando a atender a 51.370 niños en 2015.

Para este nuevo período presupuestal, las líneas estratégicas de acción abarcan el fortalecimiento de múltiples programas, entre los cuales se destacan la protección integral a la primera infancia y Sistema Nacional Integrado de Cuidados, derecho a la vida en familia y fortalecimiento de las parentalidades, ambas tendientes a reducir el nivel de internación y favorecer los programas de acogimiento familiar. A su vez, se prevé fortalecer las acciones para la erradicación de la violencia y el maltrato infantil.

Recientemente, por Ley N° 19.367, de 31 de diciembre de 2015, se crea el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA), sustituyendo al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA), que hasta el momento operaba como órgano desconcentrado dentro del INAU. En este momento se está en un proceso de separación de ambas instituciones, con las dificultades que ello conlleva.

El funcionamiento de SIRPA en la órbita del INAU, se viabilizó mediante el otorgamiento de partidas con el objetivo de fortalecer los recursos humanos asociados a este programa, lo que permitió contar a 2015 con 1.078 funcionarios.

⁷⁴ Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030; Plan de Acción 2010-2015 de la ENIA; dimensionamiento económico de la universalización de los servicios de atención y educación a la primera infancia considerando los modelos existentes así como posibles modelos alternativos.

A su vez, a efectos de adecuar la infraestructura edilicia necesaria, a mediados del año 2011 se asignaron 300 millones de pesos y adicionalmente 150 millones de pesos por Rendición de Cuentas 2012.

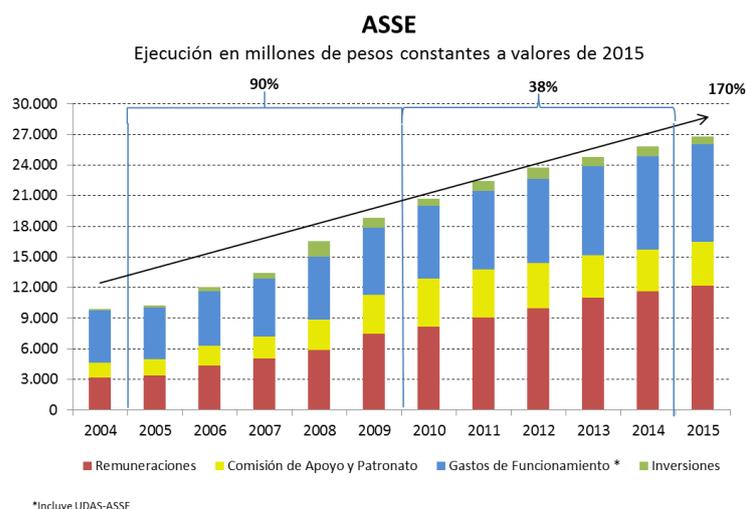
A partir de 2016 y mediante una gradual separación entre Institutos, será INISA el encargado de ejecutar las medidas socioeducativas, tanto privativas como no privativas de la libertad, que la justicia competente establezca en todo el territorio nacional relativa a los menores infractores.

Para estos fines, INISA cuenta con asignaciones incrementales por 312 millones de pesos para 2016 e incrementos adicionales a partir de 2017 por 84 millones de pesos.

Administración de los Servicios de Salud del Estado

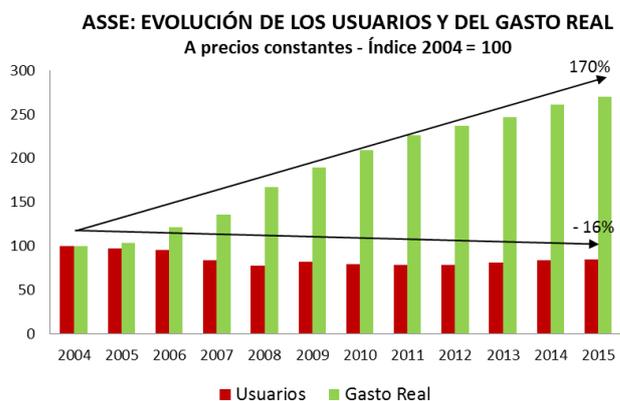
ASSE es el principal prestador del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), atendiendo en la actualidad a 1,3 millones de usuarios, destinándose a esos efectos aproximadamente 26.800 millones de pesos en 2015, y una dotación de 20.810 trabajadores médicos y no médicos. El presupuesto de ASSE casi se duplicó en el período 2005-2015, habiéndose incrementado en el orden de un 170% en términos reales.

El crédito total de ASSE asciende a 26.803 en 2015, destinándose un 45% a remuneraciones, 16% a comisión de apoyo y patronato del sicópata, 36% a gastos de funcionamiento y 3% a inversiones.



La evolución de los beneficiarios de ASSE desde la instauración del SNIS se puede subdividir en tres periodos. Al inicio de la reforma de la salud se observó una reducción de más 340.000 usuarios pasando de 1,55 millones de personas en 2004 a 1,21 millones en 2008. Desde 2009 a 2012 se estabilizó el número de beneficiarios totales, reduciéndose los usuarios con carné gratuito y aumentando los afiliados a través del FONASA. A partir del año 2013 se inició un crecimiento gradual y moderado en el número de usuarios de ASSE, alcanzando en el 2015 los 1,3 millones de personas.

El fuerte incremento de los recursos asignados a ASSE en los últimos diez años y la evolución de su población, determinan que el gasto promedio por usuario en 2015 más que triplique el correspondiente a 2004 en términos constantes. Mientras que en el año 2004 el gasto promedio por usuario alcanzaba los 531 pesos mensuales, en 2015 asciende a 1.702 pesos, todo a valores de 2015. Si bien el gasto total creció a una tasa real anual de 10% en el período 2005-2015, el gasto promedio por usuario lo hizo a una tasa aún mayor, del orden del 12% real.



La incorporación gradual de colectivos al FONASA, que eligieron permanecer o integrarse a ASSE como su prestador integral de salud, implicó un incremento gradual de recursos para ASSE por la diferencia entre las cuotas salud que el FONASA paga a los prestadores por cápitas y por cumplimiento de metas asistenciales y el equivalente al gasto que por esos usuarios ya está realizando ASSE. Se prevé para julio de 2016 el ingreso del último colectivo de cónyuges y jubilados, lo que implicaría un ingreso adicional para ASSE.

En consecuencia, se ha producido un cambio progresivo en la composición de los créditos de ASSE, incrementando el crédito en la Financiación 1.2 “Recursos con Afectación Especial”, producto de la creciente recaudación proveniente del FONASA, disminuyéndose el financiamiento por parte de Rentas Generales en el financiamiento de gastos de funcionamiento, incluidas las comisiones de apoyo.

Considerando que los servicios de salud son intensivos en recursos humanos, es de destacar el importante incremento que ha tenido la masa salarial de ASSE, siendo el componente de mayor aumento. Este crecimiento comprende tanto el gasto en remuneraciones como las contrataciones realizadas a través de las comisiones de apoyo. Este tipo de gasto constituye el componente que más creció en el presupuesto del organismo. Asimismo es de destacar el proceso de ordenamiento de las comisiones de apoyo y del patronato del sicópata, iniciado en el año 2011.

A fin de dimensionar este incremento, es necesario tener presente que en el año 2004, los niveles salariales en ASSE eran reducidos y estaban muy por debajo de las remuneraciones del sistema mutual. Con esta consideración, igualmente es remarcable que en tanto el gasto total ejecutado por ASSE entre los años 2004 y 2015, medido a precios constantes, se multiplicó por 2,7 las remuneraciones se multiplicaron por 3,8.

Además de incrementos salariales importantes y de un aumento significativo en la dotación de recursos humanos, se adoptaron una serie de medidas complementarias con la finalidad de generar incentivos para la mejora de la gestión. Dentro de estas merecen mención los mecanismos de pago variable, la creación de cargos de alta dedicación, el pago por mayor horario y los complementos salariales para cargos docentes.

En lo que refiere al fortalecimiento de los recursos existentes se han creado las Unidades Docentes Asistenciales (UDAS) con el objetivo de desarrollar los recursos humanos médicos y técnicos especialmente para ASSE. A su vez se destinan recursos para fortalecer el convenio de complementación entre ASSE y el Hospital de Clínicas para la atención de los usuarios de ASSE, que prevé pagos a partir del cumplimiento de metas asistenciales y de gestión.

En el Presupuesto de 2015-2019 se asignaron a ASSE 500 millones de pesos en 2016 y 350 adicionales a partir de 2017. Dichas partidas tienen por objeto continuar con la presupuestación del personal de comisión de apoyo, la creación de cargos asistenciales necesarios para llevar adelante diversos proyectos del organismo y un proceso de adecuación de las remuneraciones de auxiliares y licenciados en enfermería.

En materia de inversiones, ASSE cuenta con 715 millones de pesos anuales que se destinarán a la mejora de infraestructura edilicia y el equipamiento en diversos centros de salud y la remodelación de los centros de salud mental.

Luego de los importantes incrementos presupuestales que ha tenido el organismo, que le han permitido realizar transformaciones profundas, el desafío para que este proceso sea sustentable, es que ASSE logre avanzar en los procesos de mejora de gestión. El objetivo es mejorar la calidad de los servicios y las prestaciones brindadas, aumentar los niveles de producción de los servicios asistenciales, lograr mayores niveles de resolutivez que redunden en una disminución en las derivaciones entre unidades del organismo y hacia prestadores privados, avanzar en los convenios de complementación con los efectores privados en el marco del SNIS y lograr una mejor utilización de los recursos disponibles y de la capacidad ya instalada.

Universidad Tecnológica

En diciembre de 2012 fue creada la Universidad Tecnológica (UTEC), con el objetivo de cubrir la falta de recursos humanos altamente calificados en áreas claves para el desarrollo productivo y tecnológico de nuestro país, así como contribuir a una mayor equidad social en el acceso y desarrollo profesional de nivel terciario en el interior del país.

La UTEC trabajará en coordinación con UDELAR y UTU y explorará nuevas modalidades de enseñanza como la modalidad a distancia, y la implementación de una matrícula flexible que permita al estudiante complementar la formación de la UTEC con otras ofertas educativas relacionadas que sean ofrecidas por otras instituciones de nivel terciario.

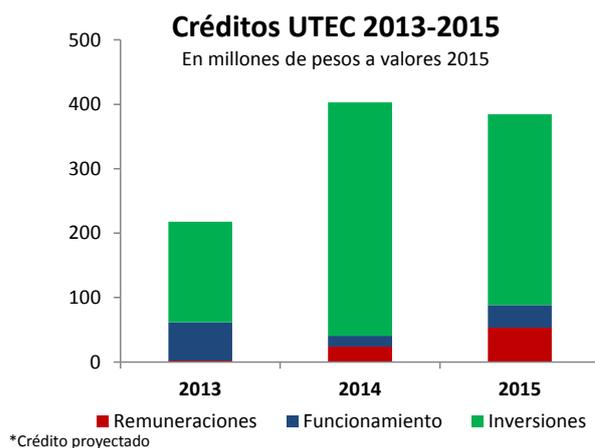
Para cumplir con estos objetivos se ha entendido conveniente que la sede central esté ubicada en el interior del país a la vez que contará con tres Institutos Tecnológicos Regionales (ITR), ubicados en Fray Bentos, Durazno y Rivera, cada uno de los cuales se especializará en determinadas áreas productivas.

Este año se iniciaron los cursos de mecatrónica en el ITR de Fray Bentos, no obstante la inauguración del edificio principal está prevista para mediados de año. En Durazno fueron iniciados los cursos en 2015, sumándose en 2016 la carrera de energías renovables. Por su parte, la obra del ITR de Rivera se estima estará finalizada a fines de 2017.

A un año y medio de estar en funcionamiento, la UTEC cuenta con 363 estudiantes y las siguientes carreras en funcionamiento, Licenciatura en leche y productos lácteos (en Colonia), Tecnólogo en Manejo de Sistemas de Producción Lechera (Colonia), Licenciatura en Análisis Alimentario (Paysandú), Tecnólogo en Mecatrónica (Fray Bentos), Tecnicatura en Tecnologías de la Información (Durazno) y Tecnólogo en Energías Renovables (Durazno). Para el 2020 se aspira a trabajar con una matrícula no menor a los 3.000 estudiantes entre los 3 ITR y ofrecer alrededor de 20 carreras.

En el Presupuesto 2015-2019 se le asignaron a la UTEC 385 millones de pesos, a los que se agregan 100 millones de pesos a partir de 2017 destinados a remuneraciones. En las asignaciones fueron priorizados los gastos de funcionamiento y remuneraciones, marcando la diferencia con el anterior presupuesto cuyo principal destino fueron las inversiones.

Cabe destacar que este organismo contó con importantes flexibilidades para la gestión de sus créditos presupuestales en el inicio de su actividad que permitieron fortalecer los recursos para inversiones. Como consecuencia de ello, en los años 2013 a 2015 los créditos disponibles para inversiones ascienden a unos 760 millones de pesos, que se entiende permitirán cubrir sus necesidades de inversión de los próximos años.



Instituto Uruguayo de Meteorología

El Instituto Uruguayo de Meteorología (INUMET) se crea en 2013 como servicio descentralizado, dejando de ser una unidad ejecutora del Ministerio de Defensa Nacional. Se puede considerar que recién a partir de la vigencia del Presupuesto 2015-2019 se constituye como institución independiente.

Este organismo enfrenta un importante desafío, teniendo que consolidar, profesionalizar y tecnificar una institución especializada en materia climática, con la importancia creciente que está adquiriendo esta actividad ante los fenómenos de cambio climático.

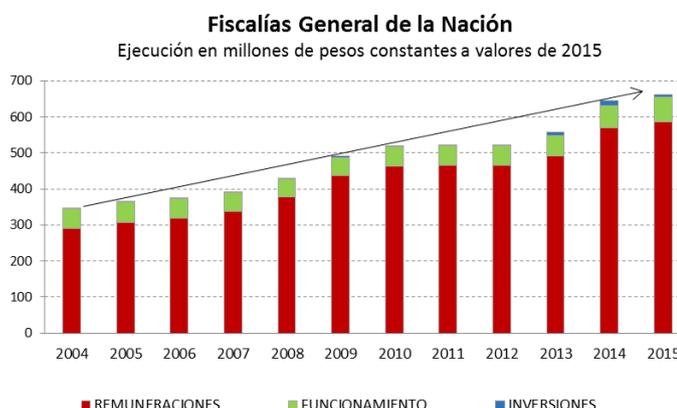
En el Presupuesto se priorizó su desarrollo institucional, la incorporación de recursos humanos calificados, la capacitación de su personal y la incorporación de tecnología. Se previeron recursos para consolidar el Banco Nacional de Datos Meteorológicos y la automatización y actualización de las estaciones meteorológicas.

En el Presupuesto se asignó a este organismo un total de 40 millones de pesos en el año 2016 y 30 millones de pesos adicionales a partir de 2017, siendo un incremento sustantivo de recursos que dispone el instituto, representando un 29% y un 52% del crédito 2015 respectivamente.

Fiscalía General de la Nación

La Fiscalía General de la Nación, se constituye como Servicio Descentralizado en agosto de 2015, en sustitución de la Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación, que dependía del Ministerio de Educación y Cultura. A propuesta de la Fiscalía se propone una profunda reformulación de sus funciones procurando su concentración en los procesos penales, lo que junto con el fortalecimiento de los recursos destinados a las Fiscalías permitiría avanzar gradualmente en la implementación del nuevo Código del Proceso Penal durante el año 2017.

En el año 2015 se ejecutaron 662 millones de pesos siendo remuneraciones 587 millones, 68 millones de funcionamiento y en inversiones 8 millones.



El crédito vigente con que cuenta el Inciso es de 868 millones, para el 2016 las asignaciones son de 123 millones de pesos de los cuales 53,5 millones corresponden a creación de cargos y gastos de funcionamiento para la implementación del nuevo proceso penal, esto implica un incremento del 20% respecto a la ejecución del 2015. Para el año 2017 las asignaciones son 146,6 millones, incrementándose recursos respecto al 2016 para la implementación del nuevo proceso penal.

Junta de Transparencia y Ética Pública

La Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP), se constituye como Servicio Descentralizado en agosto de 2015, sustituyendo a la unidad ejecutora 022 “Junta de Transparencia y Ética Pública” del Inciso 11

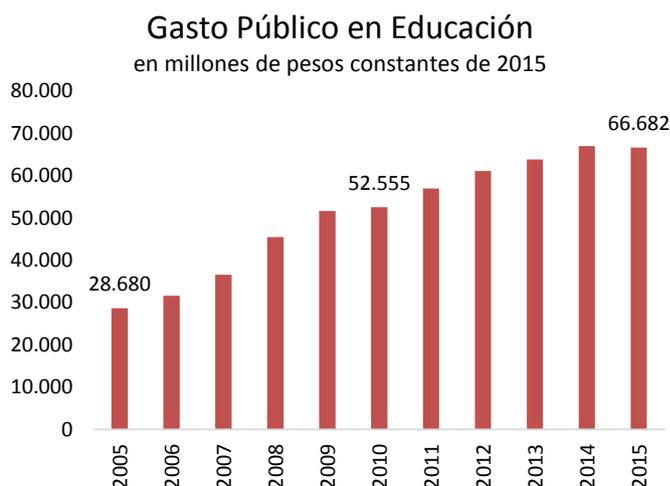
“Ministerio de Educación y Cultura”, teniendo los cometidos, atribuciones y organización de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 19.340, del 28 de agosto de 2015.

En el año 2015 el nivel de ejecución de la JUTEP, aún dentro del Ministerio de Educación y Cultura, fue de 17 millones de pesos, siendo el principal componente del gasto en remuneraciones.

3. Anexos

Gasto Público en Educación

En la última década los recursos públicos invertidos en educación se han incrementado significativamente, pasando de representar un 3,2% del PIB en 2005 a un 4,6% en 2015. Este logro supuso un importante esfuerzo en términos presupuestales, considerando la trayectoria alcista del producto en el quinquenio (5% real anual).



El Gasto Público en Educación en 2015 fue casi dos veces y media más elevado que en 2004 a precios constantes de 2015. El incremento en puntos porcentuales del PBI de 2015 respecto a 2005 fue de 1,4; de los cuales 0,9 puntos porcentuales fueron destinados a ANEP y UDELAR.

Si bien se destacan los incrementos presupuestales para estas dos últimas instituciones, el aumento estuvo dirigido a todos los organismos vinculados a la educación, entre ellos el Plan Ceibal, los centros CAIF y

para la extensión del boleto gratuito a todos los estudiantes de la enseñanza media pública.

RECURSOS PÚBLICOS PARA LA EDUCACIÓN					
Crédito en millones de pesos corrientes	Crédito 2005	% PBI	Crédito 2015	% PBI	Incremento pp del PBI
Instituciones básicas del sistema educación formal	12.514	2,94%	56.944	3,85%	0,9
ANEP	10.059	2,37%	45.169	3,05%	0,7
UDELAR	2.455	0,58%	11.390	0,77%	0,2
UTEC	0	0,00%	385	0,03%	0,0
Administración Central e Inciso 21 - Subsidios y Subvenciones	689	0,16%	7.181	0,49%	0,3
Educación policial y militar	410	0,10%	2.219	0,15%	0,1
Otros Administración Central	85	0,02%	1.879	0,13%	0,1
Plan Ceibal	0	0,00%	1.577	0,11%	0,1
Otras partidas del inciso 21 con destino a educación	194	0,05%	1.506	0,10%	0,1
Educación no formal inicial (Centros CAIF) y CENFORES	179	0,04%	1.950	0,13%	0,1
Ciencia y Tecnología	158	0,04%	700	0,05%	0,0
MEC	118	0,03%	181	0,01%	0,0
PEDECIBA, Instituto Pasteur, ANII	40	0,01%	519	0,04%	0,0
Incentivo a la demanda educativa en secundaria	0	0,00%	369	0,02%	0,0
Donaciones	0	0,00%	279	0,02%	0,0
TOTAL GPE	13.540	3,19%	67.423	4,56%	1,4

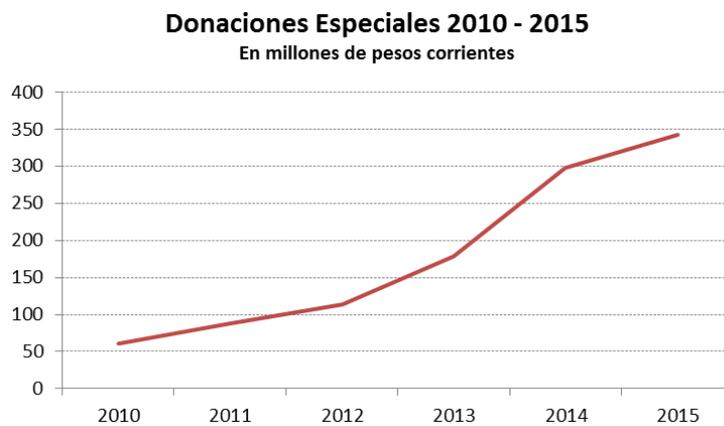
Donaciones especiales con exoneraciones fiscales

La Ley de Reforma Tributaria prevé la posibilidad de realizar exoneraciones tributarias especiales a las donaciones realizadas a instituciones de enseñanza, salud y apoyo a la niñez. Esta exoneración otorgada a los donantes, implica una renuncia fiscal del Estado equivalente al 83% del monto donado.

La ley determina cuales o qué tipo de instituciones pueden recibir estas donaciones y el contribuyente determina a cuál de ellas aporta. Además, el Estado contribuye con el 83% del aporte y el contribuyente con el 17% restante. En el entendido que constituye una herramienta valiosa que puede tener un costo fiscal importante, se introdujeron en el período presupuestal 2010-2014 una serie de cambios buscando ordenar el procedimiento y prever los costos.

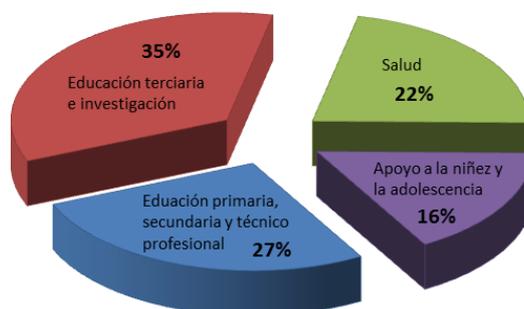
En este sentido, se unificó el procedimiento para todos los organismos beneficiarios del régimen, fijándose el 31 de marzo de cada año como plazo máximo para presentar los proyectos a ser promovidos, lo que permite determinar el monto máximo de exoneraciones para cada año, atendiendo a los proyectos presentados y a las posibilidades fiscales y asignándolo a las diferentes instituciones beneficiarias.

Como se puede apreciar en la gráfica siguiente, la utilización de este instrumento se ha intensificado en los últimos años. En 2015, las donaciones alcanzaron los 343 millones de pesos, con un costo fiscal de 285 millones de pesos.



En el año 2015, el 35% de las donaciones especiales fueron destinadas a instituciones de educación terciaria e investigación, el 27% a instituciones de educación primaria, secundaria y técnico profesional, el 22% a organismos vinculados a la atención de la salud y el 16% a instituciones de apoyo a la niñez y la adolescencia.

DONACIONES RECIBIDAS POR BENEFICIARIOS
Año 2015



Para ser beneficiarias de Donaciones Especiales, las instituciones habilitadas deben presentar previamente proyectos ante el Ministerio de Economía y Finanzas en donde debe establecerse el destino de los fondos donados y un plazo estimado de ejecución.

El siguiente cuadro resume las instituciones que presentaron proyectos en el año 2015 y las donaciones efectivamente recibidas. Cabe señalar, que algunas instituciones autorizadas a recibir donaciones especiales no presentaron proyectos, mayormente por ser también beneficiarias de subsidios directos del Presupuesto Nacional, ante lo cual debieron optar por uno u otro régimen.

DONACIONES RECIBIDAS POR BENEFICIARIO - AÑO 2015				
En pesos uruguayos				
	Monto solicitado	Monto aprobado	Donaciones recibidas	Porcentaje ejecución
EDUCACIÓN PRIMARIA, SECUNDARIA Y TÉCNICO PROFESIONAL	315.285.977	128.400.000	118.438.495	92%
ANEP	33.950.000	15.000.000	13.073.316	87%
LICEO JUBILAR	15.000.000	15.000.000	15.000.000	100%
COLEGIO MA. AUXILIADORA	1.200.000	500.000	-	0%
FUNDACIÓN IMPULSO	201.182.727	65.000.000	63.962.849	98%
LICEO PROVIDENCIA	11.000.000	11.000.000	10.985.426	100%
LICEO FRANCISCO	41.453.250	15.000.000	9.063.404	60%
COLEGIO SAGRADO CORAZÓN	3.500.000	3.400.000	2.853.500	84%
BACHILLERATO TECNOLÓGICO ANIMA-TEC	8.000.000	3.500.000	3.500.000	100%
EDUCACIÓN Terciaria e Investigación	319.161.292	123.509.850	92.545.275	75%
UDELAR - OFICINAS CENTRALES	2.250.000	2.250.000	1.872.000	83%
FACULTAD DE AGRONOMIA	4.250.000	2.450.000	2.080.000	85%
FACULTAD DE ARQUITECTURA	6.438.344	6.000.000	5.094.088	85%
FACULTAD DE CIENCIAS	4.577.500	1.500.000	1.120.000	75%
FACULTAD DE CIENCIAS EC. Y ADM.	17.452.000	14.000.000	11.893.500	85%
FACULTAD DE INGENIERÍA	12.500.000	494.000	100.000	20%
FACULTAD DE ODONTOLOGÍA	4.700.000	4.700.000	4.696.125	100%
FACULTAD DE QUÍMICA	2.788.000	2.338.000	1.525.000	65%
FACULTAD DE VETERINARIA	11.300.000	4.906.000	4.906.000	100%
FUNDACIBA	1.536.850	1.536.850	1.536.850	100%
FUNDACIÓN DE APOYO AL INSTITUTO CLEMENTE ESTABLE (FAICE)	3.953.750	2.853.000	1.033.177	36%
FUNDACIÓN EDICIONES DE FAC. MEDICINA	1.500.000	1.000.000	583.050	58%
FUNDACIÓN PARA EL APOYO A FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRACIÓN	5.000.000	1.532.000	1.409.936	92%
FUNDACIÓN JULIO RICALDONI	1.350.000	1.350.000	-	0%
FUNDACIÓN MANUEL PÉREZ	10.100.000	10.000.000	2.371.000	24%
FUNDACIÓN MANUEL QUINTELA	31.622.727	13.000.000	8.186.651	63%
HOSPITAL DE CLÍNICAS	50.000.000	1.600.000	-	0%
INSTITUTO UNIVERSITARIO CLAEH	18.032.336	2.000.000	1.940.395	97%
UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY	76.593.285	15.000.000	15.000.000	100%
UNIVERSIDAD DE LA EMPRESA	9.416.500	5.000.000	2.591.933	52%
UNIVERSIDAD DE MONTEVIDEO	24.800.000	15.000.000	13.317.063	89%
UNIVERSIDAD ORT	19.000.000	15.000.000	11.288.507	75%
SALUD	316.443.911	82.243.000	74.524.341	91%
FUNDACIÓN PELUFFO GIGUENS	18.451.011	5.000.000	2.611.490	52%
FUNDACIÓN ÁLVAREZ CALDEYRO BARCIA	32.779.900	5.000.000	5.000.000	100%
FUNDACIÓN PORSALEU	2.000.000	2.000.000	1.579.934	79%
FUNDACIÓN TELETON	120.000.000	45.000.000	45.000.000	100%
CENTRO DE REHABILITACIÓN DE MALDONADO (CEREMA)	4.203.000	4.203.000	1.373.000	33%
FUNDACIÓN DR. PÉREZ SCREMINI	137.970.000	20.000.000	18.824.917	94%
COTTOLONGO FEMENINO DON ORIONE	1.040.000	1.040.000	135.000	13%
APOYO A LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA	68.315.122	63.698.122	56.191.954	88%
ALDEAS INFANTILES	13.600.000	13.600.000	9.650.256	71%
FUNDACIÓN NIÑOS CON ALAS	15.000.000	15.000.000	14.997.342	100%
GURISES UNIDOS	2.546.266	2.546.266	1.719.531	68%
INAU	2.000.000	2.000.000	200.000	10%
CENTRO EDUCATIVO LOS PINOS	19.617.000	15.000.000	14.204.600	95%
INSTITUTO DE PROMOCIÓN ECONÓMICO SOCIAL DEL URUGUAY (IPRU)	644.000	644.000	644.000	100%
FUNDACIÓN SALIR ADELANTE	3.515.500	3.515.500	3.383.869	96%
FUNDACIÓN TZEDAKÁ	4.474.800	4.474.800	4.474.800	100%
FUNDACIÓN NIÑOS Y NIÑAS DEL URUGUAY	6.917.556	6.917.556	6.917.556	100%
REHABILITACIÓN SOCIAL	4.383.918	4.200.000	1.500.000	36%
ASOCIACIÓN CIVIL DE APOYO A LA REHABILITACIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL (ARIS)	4.383.918	4.200.000	1.500.000	36%
UNIDAD OPERATIVA CENTRAL DEL PLAN JUNTOS	10.000.000	10.000.000	-	0%
PLAN JUNTOS	10.000.000	10.000.000	-	0%
TOTAL GENERAL	1.033.590.220	412.050.972	343.200.065	83%

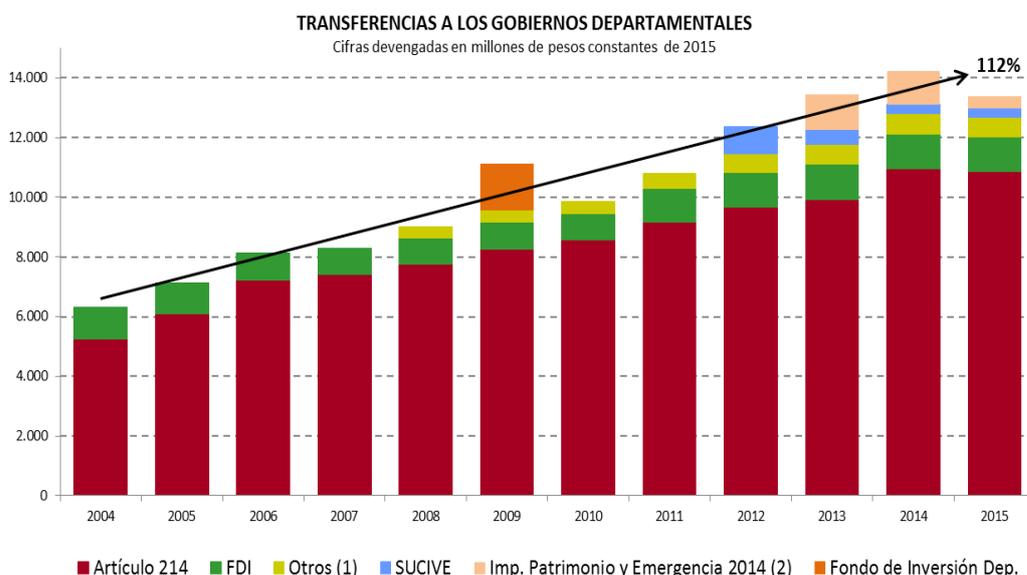
DONACIONES RECIBIDAS POR BENEFICIARIO						
En pesos uruguayos						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EDUCACIÓN PRIMARIA, SECUNDARIA Y TÉCNICO PROFESIONAL	31.767.039	45.391.272	28.995.412	52.983.755	108.864.412	118.438.495
ANEP	31.267.039	26.959.379	4.781.875	4.685.237	8.511.297	13.073.316
LICEO JUBILAR	500.000	6.292.320	7.619.839	11.832.420	13.359.130	15.000.000
COLEGIO MA. AUXILIADORA	-	-	-	950.000	20.000	-
FUNDACIÓN IMPULSO	-	12.139.573	16.593.698	35.516.098	66.211.492	63.962.849
LICEO PROVIDENCIA	-	-	-	-	11.333.159	10.985.426
LICEO FRANCISCO	-	-	-	-	9.429.334	9.063.404
COLEGIO Y LICEO CENI	-	-	-	-	-	-
COLEGIO SAGRADO CORAZÓN	-	-	-	-	-	2.853.500
BACHILLERATO TECNOLÓGICO ANIMA-TEC	-	-	-	-	-	3.500.000
EDUCACIÓN TERCIARIA E INVESTIGACIÓN	29.444.934	41.500.262	47.500.779	69.734.817	92.377.926	92.545.275
UDELAR - OFICINAS CENTRALES	-	-	-	1.749.600	1.927.800	1.872.000
FACULTAD DE AGRONOMÍA	-	-	800.000	794.812	1.110.840	2.080.000
FACULTAD DE ARQUITECTURA	-	-	3.556.000	3.823.700	4.284.500	5.094.088
FACULTAD DE CIENCIAS	-	-	351.500	564.835	416.367	1.120.000
FACULTAD DE CIENCIAS EC. Y ADM.	-	-	5.583.742	10.000.000	12.187.925	11.893.500
FACULTAD DE INGENIERÍA	-	-	-	-	-	100.000
FACULTAD DE MEDICINA	-	-	310.000	-	-	-
FACULTAD DE ODONTOLOGÍA	-	-	475.000	3.968.125	3.630.000	4.696.125
FACULTAD DE QUÍMICA	-	-	1.720.000	745.000	2.018.000	1.525.000
FACULTAD DE VETERINARIA	-	-	325.000	-	250.000	4.906.000
FUNDACIBA	-	-	-	223.139	976.431	1.536.850
FUNDACIÓN DE APOYO AL INSTITUTO CLEMENTE ESTABLE (FAICE)	-	-	1.182.730	2.018.989	1.728.890	1.033.177
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES BIOLÓGICAS CLEMENTE ESTABLE	-	-	-	-	-	-
FUNDACIÓN INSTITUTO PASTEUR	1.200.000	250.000	-	-	-	-
INSTITUTO ANTÁRTICO URUGUAYO	-	-	-	-	-	-
FUNDACIÓN EDICIONES DE FAC. MEDICINA	-	-	-	282.500	663.700	583.050
FUNDACIÓN PARA EL APOYO A FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRACIÓN	-	-	-	-	1.532.000	1.409.936
FUNDACIÓN JULIO RICARDONI	-	-	637.500	1.241.350	489.500	-
FUNDACIÓN MANUEL PÉREZ	-	9.030.492	6.302.217	8.146.120	7.637.950	2.371.000
FUNDACIÓN MANUEL QUINTELA	6.262.591	13.208.725	4.324.298	4.998.374	9.252.958	8.186.651
HOSPITAL DE CLÍNICAS	-	-	-	-	-	-
INSTITUTO UNIVERSITARIO CLAEH	-	-	1.619.400	454.500	678.900	1.940.395
UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY	5.149.148	6.959.064	9.431.635	8.788.738	13.960.682	15.000.000
UNIVERSIDAD DE LA EMPRESA	960.000	150.000	614.782	2.225.250	2.354.250	2.591.933
UNIVERSIDAD DE MONTEVIDEO	7.397.195	5.710.266	3.512.725	10.780.321	14.999.900	13.317.063
UNIVERSIDAD ORT	8.476.000	6.191.715	6.754.250	8.929.464	12.277.333	11.288.507
SALUD	-	1.262.022	27.299.033	35.605.778	53.043.138	74.524.341
LA COMISIÓN HONORARIA DE ADMINISTRACIÓN Y EJECUCIÓN DE OBRAS DE LAS COLONIAS DE	-	100.000	-	-	-	-
FUNDACIÓN PELUFFO GIGUENS	-	-	-	-	1.151.000	2.611.490
COMISIÓN HONORARIA DE LUCHA CONTRA EL CÁNCER	-	-	-	-	-	-
ASOCIACIÓN NACIONAL PARA EL NIÑO LISIADO ESCUELA FRANKLIN DELANO ROOSEVELT	-	-	-	-	-	-
FUNDACIÓN ÁLVAREZ CALDEYRO BARCIA	-	1.162.022	2.538.080	4.605.778	2.787.815	5.000.000
FUNDACIÓN PORSALEU	-	-	937.125	1.000.000	-	1.579.934
FUNDACIÓN TELETON	-	-	23823828	30.000.000	37519288	45.000.000
CENTRO DE REHABILITACIÓN DE MALDONADO (CEREMA)	-	-	-	-	724.000	1.373.000
FUNDACIÓN DR. PÉREZ SCREMINI	-	-	-	-	10.861.035	18.824.917
COTTOLENGO FEMENINO DON ORIONE	-	-	-	-	-	135.000
APOYO A LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA	-	-	7.279.510	13.756.023	43.842.632	56.191.954
ALDEAS INFANTILES	-	-	3.169.200	5.879.432	9.361.015	9.650.256
FUNDACIÓN NIÑOS CON ALAS	-	-	3.244.385	5.828.493	11.867.757	14.997.342
GURISES UNIDOS	-	-	665.925	1.428.098	2.646.432	1.719.531
INAU	-	-	200.000	620.000	1.180.250	200.000
CENTRO EDUCATIVO LOS PINOS	-	-	-	-	7.255.907	14.204.600
INSTITUTO DE PROMOCIÓN ECONÓMICO SOCIAL DEL URUGUAY (IPRU)	-	-	-	-	-	644.000
FUNDACIÓN SALIR ADELANTE	-	-	-	-	2532980	3.383.869
FUNDACIÓN TZEDAKÁ	-	-	-	-	4.068.000	4.474.800
FUNDACIÓN NIÑOS Y NIÑAS DEL URUGUAY	-	-	-	-	4.930.291	6.917.556
REHABILITACIÓN SOCIAL	-	-	-	-	-	1.500.000
ASOCIACIÓN CIVIL DE APOYO A LA REHABILITACIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL (ARI)	-	-	-	-	-	1.500.000
UNIDAD OPERATIVA CENTRAL DEL PLAN JUNTOS	-	-	2.425.000	6.252.080	50.000	-
PLAN JUNTOS	-	-	2.425.000	6.252.080	50.000	-

Transferencias a los Gobiernos Departamentales

En 2015 el monto de las transferencias que recibieron los Gobiernos Departamentales por las diferentes partidas ascendió a 13.393 millones de pesos, frente a 6.936 del año 2009 y 2.832 millones en 2004. El total de recursos que el Gobierno Nacional transfiere a los Gobiernos Departamentales creció 112% en términos reales entre 2004 y 2015.

A lo largo de todo el periodo, se ordenaron las relaciones financieras entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales, simplificándose el régimen y dándole más transparencia y se incrementaron sustancialmente las transferencias. En los tres periodos presupuestales se lograron acuerdos entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales en relación a los diferentes componentes de las transferencias.

El porcentaje de recursos nacionales a ser transferido a los Gobiernos Departamentales entre 2016 y 2019 se mantiene en 3,33% del total de ingresos del gobierno.



(1)

Otros” incluye subsidio del alumbrado público, caminería forestal del MTOP y la partida para alcaldías;

(2)

Incluye aporte del MTOP por 370 millones de pesos y una partida extraordinaria para atender reparación de daños en la caminería provocados por las inundaciones de febrero por 230 millones de pesos

Debe tenerse en cuenta que las partidas de los años 2013 y 2014 fueron excepcionalmente elevadas por el destino a los Gobiernos Departamentales de una proporción de lo recaudado por el Impuesto al Patrimonio al sector agropecuario y por la partida extraordinaria para reparación de los daños en la caminería provocados por las inundaciones de febrero de 2014.

A continuación se detallan las diferentes partidas que componen las transferencias a los Gobiernos Departamentales:

- Literal C) del artículo 214 de la Constitución de la República: entre 2006 y 2020, el porcentaje de los ingresos del Gobierno que se transfiere a los Gobiernos departamentales es de 3,33%. De esta forma, los Gobiernos Departamentales participan del aumento de los ingresos del Gobierno Central, asociados fundamentalmente al crecimiento del nivel de actividad y a los esfuerzos para mejorar la administración tributaria.

La diferencia entre el 2,9% y el 3,33% está condicionada al cumplimiento de metas de compromisos de gestión acordados en el marco de la Comisión Sectorial de Descentralización. Estos compromisos deberán comprender al menos, estar al día con los consumos corrientes de los entes y el cumplimiento de las resoluciones adoptadas en forma unánime por el Congreso de Intendentes. Cabe destacar que los compromisos acordados se limitaron a los extremos mínimos previstos en la ley.

El total de recursos ejecutados, correspondientes al año 2015 por el Literal C del Artículo 214 de la Constitución, ascendió a 10.870 millones de pesos. La cifra es significativamente superior a los 5.715 millones correspondientes al año 2010, lo cual representa un incremento de esta partida de 27,3% en términos reales en los últimos cinco años.

La distribución de dichos recursos entre los Gobiernos Departamentales aprobada en la Ley de Presupuesto, correspondió a lo propuesto por el Congreso de Intendentes y responde principalmente a la aplicación de los criterios de población, superficie, inversa del PIB y necesidades básicas insatisfechas, más algunos ajustes puntuales.

- **Fondo de Desarrollo del Interior (FDI):** la Ley de Presupuesto Nacional 2010-2014 incrementó la partida prevista en el numeral 2 del

artículo 298 de la Constitución de la República, que asigna recursos a los Gobiernos Departamentales para fomentar el desarrollo en el interior del país. La ejecución de esta partida pasó de 577 millones de pesos en 2010 a 1.164 millones en 2015.

En el marco del acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales, esta partida contará con los ajustes correspondientes para los próximos 4 años.

- **Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios:** el Presupuesto 2010 – 2014 asignó una partida anual de 50 millones de pesos para los años 2011 a 2014, que se distribuyó entre los Gobiernos Departamentales en forma proporcional al número de municipios⁷⁵. En 2015, los recursos ejecutados por este concepto ascendieron a 82 millones de pesos.

La Ley de Presupuesto 2015-2019, amplió sustancialmente este Fondo que alcanzará los 1.000 millones al final del período, a partir del aporte de los recursos del artículo 214 de la Constitución que corresponden a los Gobiernos Departamentales y de la aportación del Gobierno Nacional de 128 millones en 2016 y 228 millones a partir de 2017.

- **Subsidio al alumbrado público:** el subsidio instaurado en el año 2008 tiene un carácter incremental hasta alcanzar el 30% de la facturación medida en el año 2011. Su diseño buscaba ser un estímulo al cambio tecnológico, y se pagaba siempre que el Gobierno Departamental se encontrara al día con el pago de estas obligaciones.

La Ley 18.870 del 23 de diciembre de 2011, incrementó este subsidio 10% anualmente a partir de 2012, hasta alcanzar en 2014 un 60%. El incremento anual del porcentaje de subsidio está sujeto a que los Gobiernos Departamentales cumplan con los siguientes requisitos en forma incremental en los años sucesivos: en primer lugar, suscribir un convenio con UTE por el pago de las deudas anteriores a 2011;

⁷⁵ Esta partida está expresada a valores de enero 2010 y se ajusta anualmente en base al Índice de Precios al Consumo.

posteriormente, suscribir con OPP y UTE un Plan Departamental de Eficiencia Energética para el Alumbrado Público; y por último para 2014 suscribir un Plan Departamental de Extensión y Mantenimiento de Porcentaje Medido del Alumbrado Público. En todos los casos deberá verificarse semestralmente que los planes acordados se encuentran dentro de los márgenes de ejecución previstos.

El costo de este subsidio se ha incrementado significativamente en los últimos años, alcanzando los 408 millones de pesos en 2015.

En la Ley de Presupuesto Nacional 2015-2019, se aseguró una partida de 500 millones de pesos anuales a ser distribuida entre los Gobiernos Departamentales con el objetivo de asumir hasta el 40% de la facturación de la Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE) y para incentivar el cambio de tecnología que habilite el avance en el uso de energía eficiente.

- **Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares (SUCIVE):** entró en vigencia en el año 2012 y en el mismo se unifican a nivel nacional los aforos y las alícuotas según tipología de vehículos. Para viabilizar este cambio histórico, se creó el Fondo Nacional de Unificación del Tributo de Patente de Rodados, comprometiéndose el Gobierno Nacional a aportar, en el período 2012 a 2015, lo necesario para asegurar que ninguno de los Gobiernos Departamentales perciban una recaudación inferior a lo que hubieran recaudado en el año 2010 por este concepto. Adicionalmente, el Gobierno Nacional asume los costos de gestión y administración del sistema, incluyendo los costos del sistema informático, la publicidad y las comisiones de los agentes de cobranza.

El costo de este nuevo sistema es decreciente, en la medida que los nuevos empadronamientos incrementan la recaudación propia de las Intendencias y por tanto, reducen el aporte del gobierno al Fondo de Unificación de Patentes. En el mediano plazo el Fondo Nacional de Unificación del Tributo de Patente de Rodados termina y solamente los costos de administración del nuevo sistema serán de cargo del Gobierno Nacional. Mientras que en el año 2012 el costo del SUCIVE ascendió a 729 millones de pesos, en el 2015 alcanzó los 303 millones.

En el Presupuesto Nacional 2015-2019 se estableció una partida de 250 millones de pesos anuales para cubrir los gastos de administración, las comisiones de los agentes de cobranza y aquellos que aseguren los desarrollos necesarios para expedir el Permiso Nacional Único de Conducir (PNUC). Dicho monto se reducirá hasta los 200 millones de pesos en caso que al 31 de diciembre de 2017 no se haya concluido su implementación.

- **Impuesto al Patrimonio del sector agropecuario:** en 2013, la Ley N° 19.088 gravó con el impuesto al patrimonio a las explotaciones agropecuarias, destinándose a la UTEC el 10% de su producido, a los Gobiernos Departamentales el 90% de lo recaudado en el año 2013 y 45% de lo recaudado en el segundo y tercer año y al MTOP el 45% de lo recaudado en los años 2014 y 2015.

Las partidas destinadas a los Gobiernos Departamentales tuvieron por destino apoyar proyectos de rehabilitación y mantenimiento de caminería departamental fuera de las zonas urbanas, incluyendo la adquisición de maquinaria vial. En 2015, se otorgó un anticipo de 421 millones de pesos por el Impuesto al Patrimonio correspondiendo al 45% de lo recaudado de acuerdo a lo establecido por la Ley N° 19.088.

- **Caminería Forestal:** el Presupuesto 2010-2014 fortaleció este programa que llevaba adelante el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, al que se asignaron 150 millones de pesos anuales a partir de 2011 para rehabilitación y mantenimiento de la red vial departamental. La ejecución de esta partida en 2015 fue de 146 millones de pesos.

- **Caminería Departamental OPP:** la ley de Presupuesto 2015-2019, prevé partidas anuales por 950 millones de pesos destinados a caminería departamental y forestal. De esta manera, se consolida una transferencia anual equivalente a lo que los Gobiernos Departamentales percibían por concepto de Impuesto al Patrimonio. Adicionalmente, se centraliza en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto los proyectos de caminería que hasta la fecha eran ejecutados por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas con el objetivo de realizar un manejo integral de este tipo de programas.

- **Partida Área Metropolitana:** la ley de Presupuesto 2015-2019 recoge la decisión del Congreso de Intendentes de respaldar la solicitud de las intendencias de Montevideo y Canelones de contar con recursos para financiar obras viales, de transporte e infraestructura vial en el área metropolitana. A dichos efectos se destinó una partidas por 285 millones de pesos a partir de 2017.

En las últimas tres instancias presupuestales, además del relacionamiento financiero, se han fortalecido las instancias de cooperación y complementación entre ambos niveles de gobierno. Adicionalmente, se ha verificado el incremento de los recursos presupuestales de los organismos nacionales con mayor presencia en el interior del país, como MTOP, MVOTMA, MGAP, ANEP, ASSE, INDA, INAU, entre otros. Es de destacar particularmente los diferentes programas que desarrolla la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en el territorio nacional y el papel fundamental que cumplen las empresas públicas en este sentido.

Los esfuerzos para apoyar el desarrollo productivo del interior se complementan además con los incentivos tributarios otorgados al amparo del régimen de promoción de inversiones, que valoran especialmente la radicación de inversiones en el interior del país.

A continuación se presentan algunos cuadros que detallan la información para el año 2015 de la totalidad de las partidas que les corresponden a cada Gobierno Departamental, así como un detalle rindiendo cuenta de la partida por el artículo 214 de la Constitución correspondiente al año 2015.

TRANSFERENCIAS A LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES - AÑO 2015									
Artículos 214 y 298 de la Constitución y otras partidas									
En millones de pesos corrientes									
Intendencia	Total Art. 214 (1)	Alumbrado Público	Caminería Forestal MTOP	Fondo de Desarrollo del Interior	Imp.Patrimonio Expl. Agropec. (2)	Alcaldías	SUCIVE (3)	TOTAL	Estructura en %
Artigas	511	6	4	70	23	2		617	4,6%
Canelones	921	79	11	166	49	24		1.251	9,3%
Cerro Largo	571	11	11	82	27	4		707	5,3%
Colonia	435	21	5	38	23	6		528	3,9%
Durazno	507	12	8	58	23	2		609	4,5%
Flores	252	7	2	21	12	1	23	319	2,4%
Florida	428	6	9	50	20	2		516	3,9%
Lavalleja	451	12	13	53	23	2		554	4,1%
Maldonado	699	22	6	33	17	7	113	897	6,7%
Montevideo	1.412	109	1	0	14	4		1.540	11,5%
Paysandú	669	12	8	71	26	2		787	5,9%
Río Negro	419	5	12	41	17	2		496	3,7%
Rivera	519	4	17	83	19	3		645	4,8%
Rocha	473	17	7	49	19	5		570	4,3%
Salto	602	27	6	84	26	2		747	5,6%
San José	428	25	5	48	19	2		527	3,9%
Soriano	498	13	5	45	19	2		583	4,4%
Tacuarembó	615	11	10	87	30	2		754	5,6%
Treinta y Tres	436	8	5	50	17	7		522	3,9%
Gastos adm.	24			34			167	225	1,7%
Total	10.870	408	146	1.164	421	82	303	13.393	100%
Estructura	81%	3%	1%	9%	3%	1%	2%	100%	

(1)

La ejecución del año 2015 incluye la partida del Art. 214 más el ajuste de la partida del año 2014 por subejecución del PDGS y programas de caminería rural y ajuste de IPC, menos el ajuste por los mismos conceptos de la partida del año 2015. El crédito para PDGS en el año 2015 es de 590 millones de pesos, de los cuales se ejecutaron 587 millones. Dado que forma parte de la partida del artículo 214 de la Constitución, los montos no ejecutados se distribuyen entre todas las intendencias como parte de la partida complementaria de 2016

(2)

Corresponde a la ejecución del proyecto de Rehabilitación y Mantenimiento de Caminería Departamental financiado con el 45% de la recaudación del Impuesto al Patrimonio de Explotaciones Agropecuarias del año 2015 (Ley 19.088).

(3)

Incluye lo transferido al Fondo de Compensaciones según la recaudación de cada Intendencia Departamental por concepto de patente de rodados, y comisiones de cobranza y gastos de administración del Sistema de Unificación del Tributo de Patente de Rodados.

**PARTIDA PARA LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES
ARTÍCULO 214 LIT C) DE LA CONSTITUCION - EJERCICIO 2015**

I - Cálculo de la Partida Intendencias Art. 214 Lit C) de la Constitución

Recursos a valores promedio 2014	302.906.184.096		Monto mínimo art 756 Ley 18.719		5.000.000.000
Porcentaje	<u>3,33%</u>		Ajuste IPC promedio 2010	6,70%	334.981.287
Partida a valores 2014	10.086.775.930		Ajuste IPC promedio 2011	8,09%	431.801.392
Ajuste IPC 2015	8,67%	<u>874.147.223</u>	Ajuste IPC promedio 2012	8,10%	466.980.556
Total de la partida		10.960.923.154	Ajuste IPC promedio 2013	8,58%	534.553.615
			Ajuste IPC promedio 2014	8,88%	600.847.401
			Ajuste IPC promedio 2015	8,67%	<u>638.631.661</u>
			Total monto mínimo ajustado por IPC		8.007.795.913

II - Composición de la partida 2015

Art. 757 A) Ley 18.719 - MTOP Mdeo	11.250.685		Monto mínimo	2,90%	9.545.548.693
Art. 757 B) Ley 18.719 - MTOP Interior	337.989.173		Compromiso de Gestión	0,43%	<u>1.415.374.461</u>
Art. 757 C) Ley 18.719 - PDGS	587.644.899		Total de la partida	3,33%	10.960.923.154
Resto de la partida - MEF	<u>10.024.038.397</u>				
Total de la partida		10.960.923.154			

III - Ejecución de las partidas de inversión según el Balance de Ejecución Presupuestal 2015

Conceptos	Crédito	Ejecutado	Diferencia
Art. 757 A) Ley 18.719 - MTOP Mdeo	11.250.689	11.250.685	4
Art. 757 B) Ley 18.719 - MTOP Interior	338.749.311	337.989.173	760.138
Art. 757 C) Ley 18.719 - PDGS	<u>590.133.025</u>	587.644.899	2.488.126
Totales	940.133.025	936.884.757	3.248.268

IV - Ejecución de las partidas de inversión según el Balance de Ejecución Presupuestal 2014

Conceptos	Crédito	Ejecutado	Diferencia
Art. 757 A) Ley 18.719 - MTOP Mdeo	11.250.689	11.250.686	3
Art. 757 B) Ley 18.719 - MTOP Interior	338.749.311	315.051.265	23.698.046
Art. 757 C) Ley 18.719 - PDGS	<u>490.133.025</u>	438.433.812	51.699.213
Totales	840.133.025	764.735.763	75.397.262

V - Pagos realizados 2015

MES	Por ejercicio 2014			Por ejercicio 2015			TOTAL
	Cuota	Complemento	Total	Cuota	Complemento	Total	
Enero	390.000.000	437.794.049	827.794.049			0	827.794.049
Febrero		62.205.951	62.205.951	465.000.000		465.000.000	527.205.951
Marzo				0		465.000.000	465.000.000
Abril				0		465.000.000	465.000.000
Mayo		396.445.668	396.445.668	465.000.000	103.554.332	568.554.332	965.000.000
Junio				0		465.000.000	465.000.000
Julio				0	465.000.000	400.000.000	865.000.000
Agosto				0	465.000.000	400.000.000	865.000.000
Septiembre				0	465.000.000	300.000.000	765.000.000
Octubre				0	465.000.000	500.000.000	965.000.000
Noviembre				0	465.000.000	601.376.351	1.066.376.351
Diciembre				0	465.000.000	1.200.000.000	1.665.000.000
Enero/2016				0	465.000.000	400.000.000	865.000.000
Junio/2016				0	539.107.713	539.107.713	539.107.713
	390.000.000	896.445.668	1.286.445.668	5.580.000.000	4.444.038.396	10.024.038.396	11.310.484.064

(1)

L

a asignación presupuestal del PDGS incluye 200 millones de pesos de crédito adicional en el año 2015 y 100 millones en el 2014, a solicitud del Congreso de Intendentes.

TRANSFERENCIAS A LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES					
ARTÍCULO 214 DE LA CONSTITUCIÓN - PARTIDA AÑO 2015 (1)					
En millones de pesos corrientes					
Intendencia	Saldo Art. 214	Subejecución PDGS año 2015	Ejecución PDGS año 2015	Caminería rural MTO	Total Art. 214
Artigas	483	7	8	19	517
Canelones	858	12	8	41	919
Cerro Largo	496	7	28	22	552
Colonia	416	6	0	19	441
Durazno	436	6	51	19	512
Flores	236	3	6	10	256
Florida	385	5	28	16	434
Lavalleja	376	5	57	19	457
Maldonado	674	9	11	14	708
Montevideo	1.374	28	26	11	1.440
Paysandú	548	7	100	21	677
Río Negro	403	5	2	14	424
Rivera	453	6	50	16	525
Rocha	428	6	30	16	479
Salto	579	8	1	22	609
San José	356	5	50	15	427
Soriano	454	6	28	16	504
Tacuarembó	535	7	55	25	622
Treinta y Tres	390	5	25	14	434
Gastos adm.			24		24
Total	9.881	143	588	349	10.961

(1)

La partida correspondiente al año 2015 corresponde al 3,33% de los recursos del Balance de Ejecución Presupuestal del año 2014 actualizado por IPC.

TRANSFERENCIAS A LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES					
ARTÍCULO 214 DE LA CONSTITUCIÓN - EJECUCION PRESUPUESTAL AÑO 2015 (1)					
En millones de pesos corrientes					
Intendencia	Saldo Art. 214	Subejecución PDGS año 2014	Ejecución PDGS año 2015	Caminería rural MTOP	Total Art. 214
Artigas	483	0	8	19	511
Canelones	858	14	8	41	921
Cerro Largo	496	25	28	22	571
Colonia	416	0	0	19	435
Durazno	436	0	51	19	507
Flores	236	0	6	10	252
Florida	385	0	28	16	428
Lavalleja	376	0	57	19	451
Maldonado	674	0	11	14	699
Montevideo	1.374	0	26	11	1.412
Paysandú	548	0	100	21	669
Río Negro	403	0	2	14	419
Rivera	453	0	50	16	519
Rocha	428	0	30	16	473
Salto	579	0	1	22	602
San José	356	6	50	15	428
Soriano	454	0	28	16	498
Tacuarembó	535	0	55	25	615
Treinta y Tres	390	7	25	14	436
Gastos adm.			24		24
Total	9.881	52	588	349	10.870

(1)

La ejecución considerada en el Balance de Ejecución Presupuestal 2015 incluye la partida del Art. 2014, más la subejecución del PDGS del año 2014, menos la no ejecución del PDGS del año 2015, que se paga en junio 2016.

PROGRAMA DE DESARROLLO Y GESTIÓN SUBNACIONAL - AÑO 2015			
En millones de pesos corrientes			
Intendencia	Asignación presupuestal (1)	Ejecución (2)	% Ejecución
Artigas	8	8	100%
Canelones	8	8	100%
Cerro Largo	30	28	92%
Colonia	0	0	100%
Durazno	51	51	100%
Flores	6	6	100%
Florida	28	28	100%
Lavalleja	57	57	100%
Maldonado	11	11	100%
Montevideo	26	26	100%
Paysandú	100	100	100%
Río Negro	2	2	100%
Rivera	50	50	100%
Rocha	30	30	100%
Salto	1	1	100%
San José	50	50	100%
Soriano	28	28	100%
Tacuarembó	55	55	100%
Treinta y Tres	25	25	100%
Gastos adm.	24	24	100%
Total	590	588	100%

Fuente: OPP

FONDO DE DESARROLLO DEL INTERIOR - AÑO 2015			
En millones de pesos corrientes			
Intendencia	Asignación presupuestal	Ejecución	% Ejecución
Artigas	70	70	100%
Canelones	166	166	100%
Cerro Largo	82	82	100%
Colonia	38	38	100%
Durazno	58	58	100%
Flores	21	21	100%
Florida	50	50	100%
Lavalleja	53	53	100%
Maldonado	33	33	100%
Montevideo	0	0	-
Paysandú	71	71	100%
Río Negro	41	41	100%
Rivera	83	83	100%
Rocha	49	49	100%
Salto	84	84	100%
San José	48	48	100%
Soriano	45	45	100%
Tacuarembó	87	87	100%
Treinta y Tres	50	50	100%
Gastos adm.	35	34	97%
Total	1.165	1.164	100%

Fuente: OPP

(1)

La asignación presupuestal total del año 2015 incluye 200 millones de pesos de crédito adicional, solicitado por los Gobiernos Departamentales.

(2)

Como parte de la partida asignada por el artículo 214 de la Constitución, la subejecución del PDGS se distribuye entre los Gobiernos Departamentales al año siguiente.