



REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY



Cámara de Representantes

Secretaría

COMISIÓN DE PRESUPUESTOS, INTEGRADA
CON LA DE HACIENDA

ANEXO XVII AL
REPARTIDO N° 180
AGOSTO DE 2020

CARPETA N° 518 DE 2020

RENDICIÓN DE CUENTAS Y BALANCE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL
EJERCICIO 2019

Aprobación

Informe

XLIX Legislatura

COMISIÓN DE PRESUPUESTOS,
INTEGRADA CON LA DE HACIENDA

I N F O R M E

Señores Representantes:

La Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del Ejercicio 2019 confirma el deterioro de las cuentas públicas y del conjunto de la economía nacional previsto durante las discusiones parlamentarias de cada rendición de cuentas, en todo el periodo de la administración pasada.

El deterioro económico evidenciado por un crecimiento del PIB de apenas 0.2 %, un déficit fiscal que alcanzó el 4.7% y concomitantemente el crecimiento del endeudamiento del país que llegó al 66.4% del PBI de deuda bruta y 43.5% de deuda neta, confirman el resultado final de una caída comenzada el primer año del presupuesto quinquenal anterior.

A partir de esta pésima situación económica se configura un conjunto de consecuencias sociales que informan de la dimensión social del deterioro de la situación nacional.

Se destacan un desempleo del 8.8%, la destrucción en ese año de diez mil puestos de trabajo y una informalidad calculada en cuatrocientas mil personas. En la base de este deterioro generalizado en la vida económica y en la situación de nuestra población, se verifica un incremento del gasto público siempre por encima del PBI en cada año, que no fue corregido aun cuando se constataron desviaciones groseras entre la previsión de crecimiento de la economía y su medición real. Esta situación, sumada a una inflación por encima del rango meta, que alcanzó el 8.8%, determinó una caída en el ingreso de los hogares y por lo tanto un incremento de la pobreza que alcanzo el 8.8% de la población.

A su vez en el sector público, proveedor casi exclusivo de los servicios esenciales a la población más pobre, se verifica una desinversión que, por lo menos en el caso de los servicios de educación, tendió a costear el incremento de las remuneraciones.

El resultado del año 2019 al que se alude en el informe culmina cinco años de deterioro ininterrumpido de las principales variables macroeconómicas y sociales. Este deterioro ha sido financiado por el Estado con un creciente endeudamiento que lleva el pago de servicios de deuda al 10% del gasto público. Del total de esa deuda el 80% se encuentra bajo jurisdicción extranjera y el 54% por ciento de los acreedores del país son extranjeros.

El monto de lo pagado durante el año 2019 por concepto de intereses y amortizaciones alcanzó los cuatro mil millones de dólares.

El análisis del conjunto de datos reseñados permite concluir que el equivocado manejo de la política económica durante el último gobierno, particularmente los pésimos resultados fiscales, el error permanente en la planificación de resultados y la

incapacidad para rectificar las erogaciones del Estado en función de los resultados obtenidos, le han generado a la sociedad uruguaya un alto costo.

El financiamiento de este déficit de las cuentas públicas que obligó a pagar a la sociedad cuatro mil millones de dólares ese año, significó que durante 2019 el país gastó por pago de intereses el equivalente a más de tres veces lo que gastó en la UDELAR y más del 60% de lo gastado en educación; los servicios de deuda en el 2019 equivalieron al financiamiento de toda ASSE y le hubiera permitido al país construir un 40% más de capacidades en salud pública.

Como se ha dicho, la pérdida de sustentabilidad del gasto público afectó particularmente a las políticas sociales del Estado, al mismo tiempo que dejó solo en ese año a diez mil uruguayos sin empleo, mantuvo en la informalidad a cuatrocientos mil y en la pobreza a trescientos mil uruguayos.

Se confirmó entonces, al final del periodo de gobierno anterior, el costo que para toda la sociedad tuvo, tanto directa como indirectamente, la pérdida de sustentabilidad de todas las políticas sociales del Estado, el traslado del ajuste de la economía hacia el sector privado, que a su vez lo ajustó por destrucción de empleo, y el gasto público creciente en el pago de los servicios de deuda.

El resultado final de esta mala conducción de la política económica le significa a nuestro país una fragilización de toda la red de contención social y servicios básicos del Estado, y un crecimiento de gran magnitud en la cantidad de uruguayos pobres, desempleados y empleados informales. Este conjunto de personas y servicios esenciales son los que han pagado el costo del desorden fiscal.

Toda la información presentada desmiente la presunción de que el cuidado de las variables macroeconómicas esenciales es una preocupación insensible a las necesidades de la sociedad y por el contrario demuestra que dicho cuidado es un criterio básico de responsabilidad social en el manejo de las políticas públicas.

El país que muestra el informe es el que debió enfrentar tres meses después la epidemia del covid-19, esta es la situación recibida por la actual administración y estos los instrumentos con los que debió enfrentar la emergencia sanitaria en curso. A la hora de la recuperación nacional habrá que cargar a las pérdidas y costos generados por la epidemia, la mala situación general del país recibida, particularmente la referida a su situación económica y a la de los sectores más vulnerables de la población.

Es por todo lo expuesto que recomendamos al Cuerpo la aprobación del articulado en consideración.

Sala de la Comisión, 7 de agosto de 2020

GONZALO MUJICA
MIEMBRO INFORMANTE

JORGE ALVEAR GONZÁLEZ
SEBASTIÁN ANDÚJAR
ÁLVARO PERRONE CABRERA
JAVIER RADICIONI CURBELO
ÁLVARO RODRÍGUEZ HUNTER
CONRADO RODRÍGUEZ
JUAN MARTÍN RODRÍGUEZ
ÁLVARO VIVIANO

IVÁN POSADA, CON LAS SALVEDADES QUE EXPRESARÁ A CONTINUACIÓN:

La Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al año 2019, cierran el último ejercicio económico del período de gobierno iniciado el 1° de marzo de 2015. Tal como se señala en el informe que antecede, el incremento del Producto Interno Bruto (PIB) durante el año referido fue de un menguado **0.2%**, acumulando en el período 2015-2019 un crecimiento de **6.75%**. Después de once años de crecimiento (2004-2014) del PIB a una **tasa acumulativa anual** de 5.3%, el período de gobierno culminado el pasado 29 de febrero, muestra una marcada desaceleración de nuestra economía. En efecto, al cierre de 2019, la **tasa acumulativa anual** del presente período de gobierno es de **1.31%**.

Por cierto, los resultados de comportamiento de la economía en estos cinco años distan mucho de los resultados proyectados en el Informe Económico Financiero que acompañó al Proyecto de Ley Presupuestal ingresado a la consideración del Poder Legislativo, el 31 de agosto de 2015. En efecto, de acuerdo a las proyecciones establecidas en el cuadro siguiente, la tasa acumulativa anual proyectada de crecimiento del PIB para el período 2015-2019 era de **2.76%**, lo que determinaba un crecimiento acumulado en el período referido de **14.6%**.

En base a las proyecciones macroeconómicas contenidas en el cuadro, a las estimaciones del incremento del gasto comprometido por un importe aproximado a 1.330 millones de dólares, a la proyectada mejora del resultado de las empresas públicas en el período (440 millones de dólares), y en atención a los ahorros y reasignaciones asumidas por el Poder Ejecutivo, se establece una propuesta incremental del gasto público de 280 millones de dólares en 2016 y 290 millones de dólares en 2017, por lo que la discusión presupuestal en 2015, que empezó a regir a partir del 1° de enero de 2016 se refirió sobre la asignación de estos 470 millones de dólares.

ESCENARIO MACROECONÓMICO						
	2014	2015*	2016*	2017*	2018*	2019*
Cuentas Nacionales (variación vol físico)						
PIB	3,5%	2,5%	2,5%	2,8%	3,0%	3,0%
Importaciones de bienes y servicios	0,5%	-1,2%	2,1%	2,6%	3,1%	3,4%
Formación Bruta de Capital Fijo	2,6%	-4,3%	4,7%	4,2%	4,4%	5,1%
Gasto de Consumo Final	4,0%	2,6%	2,2%	2,9%	3,2%	3,5%
Exportaciones de bienes y servicios	1,9%	1,8%	2,0%	3,0%	3,5%	3,5%
PIB (Millones de \$)	1.335.977	1.478.927	1.629.593	1.791.615	1.965.312	2.145.727
Sector Externo (variación en dólares) ^{3/}						
Exportaciones de bienes (FOB)	1,0%	-13,6%	2,0%	3,5%	4,0%	4,0%
Importaciones de bienes (CIF) s/petróleo	1,8%	-6,3%	2,2%	3,0%	3,8%	4,0%
Cuenta corriente (en % PIB)	-4,4%	-3,6%	-3,5%	-3,5%	-3,4%	-3,3%
Precios (var prom anual)						
IPC	8,9%	8,4%	7,6%	6,3%	5,7%	5,0%
Tipo de Cambio ^{2/}	13,5%	16,2%	9,8%	6,4%	5,5%	5,0%
Deflactor PIB	9,6%	8,0%	7,5%	7,0%	6,5%	6,0%
Salarios (var real prom anual)						
IMS general	3,4%	2,5%	2,1%	2,0%	2,0%	2,0%
Mercado de trabajo						
Ocupación (var % personas, total país)	2,3%	-1,0%	0,2%	0,5%	0,8%	1,0%
Nota: * Cifras proyectadas						
^{1/} Exportaciones e importaciones de bienes-Aduana. No incluye Zonas Francas						
^{2/} La variación promedio anual del tipo de cambio no constituye una meta de política sino un supuesto de trabajo sobre el cual se elabora la estrategia presupuestal						

Sobre la base de los compromisos asumidos en anteriores instancias presupuestales y los incrementos del gasto público, se presentaba el Programa Financiero, el Resultado Estructural y el Endeudamiento Público.

RESULTADO DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Cifras en % del PIB						
INGRESOS SECTOR P. NO FINANCIERO	29,0	29,1	29,2	29,3	29,5	29,6
<i>Gobierno Central</i>	19,9	19,9	20,0	20,0	20,1	20,2
DGI	16,5	16,8	16,8	16,8	16,9	17,0
Comercio Exterior	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2
Otros	2,3	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
BPS	7,6	7,4	7,4	7,5	7,5	7,5
<i>Resultado Primario Corriente Empresas Públicas</i>	1,5	1,8	1,8	1,8	1,9	1,9
EGRESOS PRIMARIOS S.P NO FINANCIERO	29,3	28,8	28,9	28,8	28,7	28,5
<i>Egresos Primarios Corrientes Gob Cent - BPS</i>	26,1	26,0	26,1	26,1	26,0	25,8
Remuneraciones	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Gastos no personales	3,7	3,6	3,7	3,7	3,6	3,5
Pasividades	9,0	9,2	9,2	9,1	9,1	9,0
Transferencias	8,4	8,2	8,3	8,3	8,3	8,3
<i>Inversiones</i>	3,2	2,8	2,8	2,8	2,7	2,7
RESULT. PRIMARIO OTROS ORG (Intendencias, BSE, BCU)	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
RESULTADO PRIMARIO SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	-0,6	0,0	0,1	0,3	0,6	1,0
<i>Intereses</i>	2,8	3,2	3,3	3,3	3,3	3,4
Gobierno Central	2,3	2,3	2,3	2,4	2,5	2,5
Empresas Públicas	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Intendencias	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
BCU	0,6	0,9	1,0	0,9	0,8	0,8
BSE	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
RESULTADO GLOBAL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	-3,5	-3,3	-3,1	-2,9	-2,7	-2,5

El objetivo fiscal a fines del año 2019 es reducir un punto el déficit fiscal actual, o sea, culminar el período de gobierno con un déficit fiscal de 2.5% en relación al PIB.

Los resultados al cierre del año 2019 muestra que sin contar con el efecto cincuentones (Ley N° 19.550 que creó el Fondo de la Seguridad Social), el déficit fiscal es de 4.7 % respecto al PIB, o sea 2.2% por encima de lo proyectado en 2015.

RESULTADO DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO % del PIB	2018	2019	Variación 2019/2018
Ingresos sector público no financiero	31,3%	30,7%	-0,5%
Gobierno Central	21,7%	21,1%	-0,6%
<i>DGI</i>	18,0%	17,6%	-0,4%
<i>Comercio exterior</i>	1,1%	1,1%	0,0%
<i>Otros</i>	2,5%	2,4%	-0,2%
Banco de Previsión Social	8,9%	8,8%	-0,1%
Resultado primario corriente Empresas Públicas	0,7%	0,9%	0,1%
Egresos primarios sector público no financiero	30,6%	31,2%	0,6%
Egresos primarios corrientes GC-BPS	28,4%	28,9%	0,5%
<i>Remuneraciones</i>	5,3%	5,5%	0,2%
<i>Gastos no personales</i>	3,8%	3,9%	0,1%
<i>Pasividades</i>	10,2%	10,3%	0,2%
<i>Transferencias</i>	9,0%	9,1%	0,0%
Inversiones GC-EE.PP.	2,2%	2,3%	0,1%
Resultado primario Intendencias, BSE	-0,1%	-0,1%	0,0%
Resultado primario Sector Público No Financiero	0,6%	-0,5%	-1,1%
Intereses Sector Público No Financiero	2,6%	2,4%	-0,2%
<i>Gobierno Central - BPS</i>	2,8%	2,6%	-0,2%
<i>Empresas Públicas</i>	0,2%	0,2%	0,0%
<i>Intendencias</i>	0,0%	0,0%	0,0%
<i>BSE</i>	-0,3%	-0,3%	0,0%
Resultado Global Sector Público No Financiero	-2,0%	-2,9%	-0,9%
Resultado Global BCU	-0,9%	-0,5%	0,4%
Efecto neto Ley 19.590 ("Cincuentones")	1,3%	1,3%	0,0%

Nota: los totales pueden no coincidir por cuestiones de redondeo

RESULTADO GLOBAL ESTRUCTURAL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO (% del PIB)						
	2014	2015*	2016*	2017*	2018*	2019*
Resultado Global	-3,5	-3,3	-3,1	-2,9	-2,7	-2,5
Ingresos extraordinarios GC-BPS 1/	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Egresos extraordinarios GC-BPS 2/	0,4	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
Sobrecosto-Subcosto energético 3/	-0,5	-0,2	0,0	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	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Resultado Global ajustado por extraordinarios	-3,9	-3,5	-3,1	-2,9	-2,7	-2,4
Ajuste ingresos por ciclo económico	-0,4	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Ajuste egresos por ciclo económico	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Resultado Global Estructural	-4,1	-3,6	-3,1	-2,9	-2,7	-2,4

Notas:

1/ Incluye devoluciones AFAPS, desfasaje ingreso al Tesoro de la recaudación DGI, desfasaje versión utilidades BROU al GC, ingreso aporte FEE al GC.

En 2014 ingresos extensión concesión aeropuerto Carrasco.

2/ Variación de deuda con proveedores del GC, egreso en el GC por aporte al FEE. En 2014, 2019 : costos elecciones.

3/ Diferencia entre costo de abastecimiento de la demanda observado y costo financiado con tarifas.

En la presentación del proyecto de ley presupuestal en agosto de 2015, se estimaba que el Resultado Fiscal Estructural era deficitario en **4.1%** del PIB, y que al fin del período, en 2019, el déficit fiscal estructural sería de **2.4%** del PIB. Cinco años después, el Resultado Fiscal Estructural muestra que el déficit fiscal más que se duplicó con respecto al proyectado, situándose en **5.1%** del PIB.

El correlato del deterioro fiscal se materializa en el aumento del Endeudamiento del Sector Público Global. En la instancia presupuestal de 2015, se nos presentó por parte del Poder Ejecutivo el siguiente cuadro.

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
2014	13,5%	8,9%	3,5%	57.471	-3,5%	-0,6%	58,4%	25,2%	33,3%
2015	16,2%	8,4%	2,5%	54.761	-3,3%	0,0%	60,3%	25,5%	34,8%
2016	9,8%	7,6%	2,5%	54.970	-3,1%	0,1%	62,2%	25,4%	36,8%
2017	6,4%	6,3%	2,8%	56.819	-2,9%	0,3%	62,6%	25,1%	37,5%
2018	5,5%	5,7%	3,0%	59.105	-2,7%	0,6%	62,9%	25,1%	37,8%
2019	5,0%	5,0%	3,0%	61.458	-2,5%	1,0%	62,8%	25,0%	37,8%

Los datos presentados por el actual Poder Ejecutivo muestran que como consecuencia del deterioro fiscal ya presente en 2014, que continuó agravándose en el período 2015-2019, al finalizar el año 2019, nuestro país incrementó su Deuda Bruta a **66.4%** del PIB y su Deuda Neta excluidos encajes a **43.5%** del PIB. Si tomamos en cuenta el efecto cincuentones, la Deuda Neta excluidos encajes se ubica **45.5%** del PIB, o sea, casi 8 puntos por encima de lo proyectado en 2015.

La valoración de estos resultados podría haber determinado el rechazo liso y llano de esta Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2019, que claramente muestra el grado de deterioro de las cuentas públicas con su correspondiente impacto en lo económico y lo social en todo nuestro país. Pero se entendió, que cuando se asumen responsabilidades de gobierno, no corresponde el beneficio de inventario, y necesariamente el gobierno de la República, debe hacerse cargo de esta realidad económica y social, ahora especialmente muy agravada por la pandemia del Coronavirus.

La situación económica y social descrita en el informe que acompaños, complementada por lo expuesto en estas salvedades, ponen en grave riesgo inversor que ostenta nuestro país, que se sostiene fundamentalmente por la sólida situación financiera que tiene nuestro país. El próximo Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional deberá necesariamente fijar una nueva política fiscal que procure los ahorros necesarios para hacer sostenible las políticas sociales, desarrollar nuevas en atención a las consecuencias de la pandemia y mantener un adecuado nivel de obras públicas.

Sin embargo, el Partido Independiente quiere dejar constancia que rechaza el artículo 2 del proyecto a consideración por cuanto realiza en la parte dispositiva de la presente ley, una valoración que en todo caso debe ser parte del informe en mayoría. Tal valoración, incluida como una disposición del proyecto de ley no se compadece con la tradición parlamentaria de nuestro país.

GONZALO CIVILA LÓPEZ,
DANIEL DALMAO,
BETTIANA DIAZ REY,
LILIÁN GALÁN,
CONSTANTE MENDIONDO,
ANA MARÍA OLIVERA PESSANO
GUSTAVO OLMOS Y
ALEJANDRO SÁNCHEZ,

CON LAS SIGUIENTES SALVEDADES:

Vuestra Comisión de Presupuestos, integrada con la de Hacienda, aprobó el presente proyecto de ley, mediante el cual se aprueba la Rendición de Cuentas correspondiente al año 2019, con votación dividida.

El proyecto de ley consta de dos artículos de los cuales, quienes firmamos estas salvedades, apoyamos el artículo 1º, no compartiendo ni el fondo, ni la forma del artículo 2º, por las razones que muy brevemente se expondrán.

En el primer artículo se detallan los montos de ejecución de partidas presupuestales y extra presupuestales. Los importes referidos precedentemente surgen de los estados demostrativos y auxiliares que acompañan a la presente ley como Anexo y forman parte de la misma.

El Tribunal de Cuentas se ha expedido respecto al Informe de Auditoría realizado sobre la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, aprobando el mismo.

El segundo artículo constituye una innovación en materia legislativa, pero ese carácter innovativo no nos exime de considerar que es, a nuestro juicio, una solución desacertada a una discusión estrictamente de opinión política.

La frase “a los efectos interpretativos”, en nada aclara el texto de la norma, consistiendo en un mero ejercicio retórico utilizado con finalidad política; por el contrario, inclusive, su utilización anómala, en tanto nada se interpreta desde el punto de vista jurídico con este artículo, podría dar lugar a dudas sobre si -en definitiva- se aprueba o no la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal.

Por otro lado, se señala que el Dictamen del Tribunal de Cuentas, de 16 de julio del corriente, no realiza ninguna observación en este sentido.

En definitiva, entendemos que se trata de una valoración política que en ningún caso debería incluirse dentro del texto normativo de una ley.

Tal como señala Pérez Bourbon, en su Manual de Técnica Legislativa: “*el estilo en el que deben redactarse las leyes es el que corresponde a textos que apuntan exclusivamente al intelecto y deben ser ajenos a cualquier tipo de motivación. Por ello, debe utilizarse en la redacción de las normas un lenguaje sobrio –si se quiere, parco–, que se limite a indicar con toda precisión y claridad cuáles son los derechos, las obligaciones y las prohibiciones que la ley prescribe*”¹.

¹ PÉREZ BOURBON, Héctor, *Manual de Técnica Legislativa*, 1ª ed., Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 2007, página 112.

El mismo autor plantea que no puede soslayarse el hecho de que la decisión de un cuerpo legislativo se reduce a un documento escrito en el que consta exclusivamente el texto aprobado, sea un proyecto de ley, una resolución o una declaración.

Las expresiones de las motivaciones individuales, como también las ventajas e inconvenientes que esa decisión traerá aparejadas -y que equivaldría a la finalidad que se le exige al acto administrativo- serán manifestaciones verbales que se expresarán durante el debate parlamentario y que constarán en las versiones taquigráficas y en el Diario de Sesiones, pero no como una motivación ni una finalidad colectiva. Según este autor la verdadera motivación de la decisión adoptada surge de las actas o versiones taquigráficas de las sesiones que, por otra parte, son, en principio, públicas.

Por último, debemos señalar que el inciso tercero del artículo 216 de la Constitución establece: **“No se incluirá ni en los presupuestos ni en las leyes de Rendición de Cuentas, disposiciones cuya vigencia exceda la del mandato de Gobierno ni aquellas que no se refieran exclusivamente a su interpretación o ejecución”**.

Cuando la Constitución refiere a la “interpretación” hace alusión a la interpretación de la Rendición de Cuentas que tiene que ver exclusivamente con los temas presupuestales y no a consideraciones políticas o morales, que deben ser excluidas en cualquier caso del texto normativo.

Por lo expuesto los integrantes de esta Comisión asesora que acompañan estas salvedades, sugerimos la aprobación del artículo 1º del presente proyecto de ley, así como votación negativa del artículo 2º.

≠