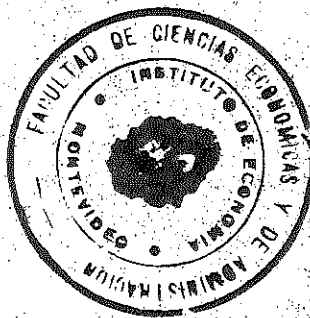


INSTITUTO DE ECONOMIA

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA



LOS DESEQUILIBRIOS FISCALES DEL SECTOR PÚBLICO
NO FINANCIERO 1980-85

DOCUMENTO Nº 5
MONTEVIDEO, DICIEMBRE 1987.

INDICE



Lista de Cuadros

Página 2

1. INTRODUCCION

Página 4

- A. Objetivos del Trabajo
- B. Algunos antecedentes

2. EL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO: FLUJOS GLOBALES

Página 9

3. LA DOBLE DETERMINACION DE LOS DEFICITS DEL S.P.N.F.

Página 13

4. LA SEGURIDAD SOCIAL: COMPONENTE BASICO DEL DEFICIT

Página 17

5. EL GOBIERNO CENTRAL Y LAS TRANSFERENCIAS DEL TESORO

Página 26

- A. El comportamiento Financiero del Gobierno Central y las Transferencias.
- B. El año de la crisis
- C. Los años del ajuste

6. LAS EMPRESAS DEL ESTADO

Página 38

7. CONCLUSIONES

Página 42

ANEXOS

I) Anexo Metodológico

Página 44

II) Las Inversiones de las Empresas Públicas

Página 51

III) Subsidios y Transferencias del Gobierno Central

Página 57

IV) Anexo Estadístico

Página 62

<URUGUAY> <POLITICA ECONOMICA> <EMPRESAS PUBLICAS>
<SECTOR PUBLICO> <ENDEUDAMIENTO>
<SEGURIDAD SOCIAL> <DESEQUILIBRIO FISCAL>

3120

LISTA DE CUADROS

CUADRO	NOMBRE
1	Factores del Déficit del Sector Público
2	SalDOS Finales del Sector Público No Financiero 1980-1985. Diferentes Estimaciones.
3	Sector Público No Financiero: Flujos Financieros Globales 1980-1985
4	Déficit del Sector Público No Financiero 1980-1985 Estimaciones propias
5	Resultado Financiero de los Sub-Sectores del S.P.N.F. en 1980-1985. En porcentajes (Estimación I)
5B	Resultado Financiero de los Sub-Sectores del S.P.N.F. en 1980-1985. En porcentajes (Estimación II)
6	Variaciones del Resultado del S.P.N.F. y de sus subsectores en 1981-1985. En porcentajes (Estimación I).
6B	Variaciones del Resultado del S.P.N.F. y de sus sub-sectores en 1981-1985. En porcentajes (Estimación II).
7	Indicadores de Performance de la Seguridad Social
8	Componentes del Déficit del Sistema de la Seguridad Social
9	Estimación del IVA "asignado" a la Seguridad Social
10	Componentes del Deterioro Financiero del Gobierno Central en 1982
11	Ingresos y Egresos del Gobierno Central 1980-1985. En miles de N\$ de 1980 e índices 1980 = 100. (Estimación I)
12	Ingresos y Egresos de las Empresas del Estado 1980-1985. En miles de N\$ corrientes (Estimación I)
12B	Ingresos y Egresos de las Empresas del Estado 1980-1985. En miles de N\$ corrientes (Estimación II)
13	Inversiones de las Empresas Públicas. Distintas Estimaciones
14	Ingresos y Egresos de las Empresas Públicas según O.P.P. Comparación de Estimaciones
15	Inversiones de las Empresas Públicas. Estimaciones propias
16	Gobierno Central: "Transferencias a otros Organismos" 1980- 1985
17	Transferencias no Fiscales entre el Gobierno Central y las Empresas Públicas.

- A1 Ingresos Operativos de los Sub-sectores del S.P.N.F. en % del PBI
- A2 Resultado Financiero de los Sub-sectores del S.P.N.F., en 1980 e Indices 1980 = 100 (Estimación I)
- A2B Resultado Financiero de los Sub-sectores del S.P.N.F. en 1980-1985. En miles de N\$ de 1980 e Indices 1980 = 100 (Estimación II)
- A3 Ingresos y Egresos del Sistema de Seguridad Social 1980-1985
(Miles de N\$ corrientes)
- A4 Estimación de los Componentes Coyunturales del Sistema de la Seguridad Social 1980-1985
- A5 Revaluación de Pasividades 1980-1984
- A6 Ingresos y Egresos del Gobierno Central 1980-1985 (En miles de N\$ corrientes)
- A7 Ingresos y Egresos de las Empresas del Estado 1980-1985. En miles de N\$ a precios constantes de 1980 (Estimación I)
- A7B Ingresos y Egresos de las Empresas del Estado 1980-1985. En miles de N\$ a precios constantes de 1980. (Estimación II)
- A8 Resultados Financieros del Gobierno Central sin Empresas Adscriptas 1980-1985
- A9 Remuneraciones y Cargos en el Gobierno Central 1982-1985
- A10 Transferencias no Fiscales del Gobierno Central
- A11 Tarifas de las Empresas Públicas 1980-1985
- A12 Ingresos y Egresos de las Intendencias Municipales 1980-1985
- A13 Ingresos y Egresos del Sector Público No Financiero

LOS DESEQUILIBRIOS FISCALES DEL SECTOR PUBLICO
NO FINANCIERO 1980-85

INTRODUCCION

A) Objetivos del Trabajo

Los desequilibrios fiscales que se vienen dando en Uruguay desde los inicios de la presente década son un componente básico de la situación crítica que ha caracterizado a la economía nacional en este período. Estos desequilibrios financieros del Estado, y las políticas destinadas a corregirlos han tenido efectos importantes en la evolución de los niveles de producción y bienestar, y se constituyen en uno de los limitantes fundamentales de la Política Económica. Están, además, claramente relacionados con los principales problemas que obstaculizan la recuperación de los niveles de actividad e ingresos, como lo son el endeudamiento interno y el externo. Esta no es, por supuesto, una situación exclusiva del país, ya que la existencia de los déficits fiscales, su permanencia y sus profundas relaciones con el funcionamiento de la economía son temas de importantes discusiones políticas y teóricas tanto en los capitalismos desarrollados como en los países subdesarrollados.

Por todo lo anterior el programa de estudio del Área de Finanzas y Desarrollo del Instituto de Economía ha incluido el análisis de la inserción del Estado en el sistema financiero nacional, tanto en relación al financiamiento de las distintas actividades estatales como respecto al de empresas y familias. El primer paso de este trabajo se orientó a conocer la descripción e interpretaciones que se manejan acerca de los desequilibrios fiscales ocurridos en los años recientes.

A medida que avanzaba en esta área fue siendo notorio que no se disponía de una descripción suficientemente clara de lo ocurrido con los flujos financieros estatales durante el último quinquenio, y que existen además diversas priorizaciones de los factores determinantes de los desequilibrios. La oscuridad y las incompatibilidades de algunas cifras oficiales explican parcialmente este fenómeno; a medida de que se al intentar mejorar el manejo de esta información fue haciéndose notorio, sin embargo, que no en todos los trabajos consultados se habían hecho los esfuerzos mínimos para disponer de una sólida base estadística en que fundamentar las interpretaciones planteadas.

A partir de lo anterior es que se considero necesario dedicar algun tiempo para elaborar una descripcion y una interpretacion primaria del comportamiento financiero reciente del Estado uruguayo. Se avanzó inicialmente en relacion a los Ingresos y Egresos del Sector Publico no Financiero, que constituyen el objeto de este informe.

En cuanto a los objetivos de este trabajo: se intenta obtener una descripcion de los flujos financieros del S.P.N.F. con un grado de desagregacion y de detalle mayor de los que se encuentran en otros trabajos, a partir de definiciones más apropiadas de los distintos conceptos. El resultado de esto deberia ser una mejor comprension de los factores componentes de los desequilibrios fiscales analizados, pero sin una explicacion completa del origen y evolucion de cada uno de ellos ni una evaluación de sus efectos en la economía. Por último, el perfeccionamiento de la base estadística del analisis no es un fin en si mismo, sino un medio para mejorar el manejo de parte de los datos disponibles.

B) Algunos antecedentes

Nos referiremos brevemente aqui a algunos trabajos que incluyen una descripcion de los componentes del déficit del Sector Publico en los ultimos años, con el fin de señalar las coincidencias y discrepancias respecto a nuestras estimaciones.

En el cuadro 1 presentamos un esquema de la identificacion y priorizacion de factores deficitarios de las Finanzas Publicas uruguayas que realizan dos organismos internacionales: la Comisión Economica para America Latina ("La Evolucion de la Economia y la Politica Economica en Uruguay en el Periodo 1981-1984", 1985) y el Banco Mundial ("Country Economic Memorandum on Uruguay", 1986).

A pesar de la extrema simplificación que representa este Cuadro es notorio que existen algunas importantes divergencias, especialmente en relación a los ingresos y egresos del Gobierno Central, y, en menor medida, respecto a los de las Empresas Públicas. El que existan diferencias en tres de los cinco factores correspondientes al Sector Público no Financiero señala la importancia de profundizar en esta área. Y el que estas discrepancias se den a un nivel descriptivo, estadístico, es especialmente llamativo.

En un intento de responder a las dudas planteadas se revisó y analizó la información oficial básica (Ver Anexo Metodológico) y se llegó a elaborar estimaciones propias.

Debido a problemas de confiabilidad de la información (específicamente la referida a las Empresas Públicas) que no pudieron resolverse en el marco de este trabajo, es que presentamos dos estimaciones del saldo financiero del S.P.N.F. entre 1980 y 1985. (El origen de las diferencias es la incertidumbre acerca del volumen de las inversiones de las Empresas; ver anexo 2). Cualquiera de nuestras dos estimaciones presenta diferencias con las que se encuentran en otros trabajos, que tratan el tema, las que, a su vez, tampoco coinciden totalmente (ver cuadro 2).

Hemos identificado algunas diferencias metodológicas entre nuestras estimaciones y las de otros trabajos. La inclusión del Banco de Seguros del Estado en el Sector de Empresas Públicas mejora el saldo del S.P.N.F. (debido a que el Banco de Seguros del Estado es continuamente superavitario). Por otra parte, desde 1985 la D.P.P. registra en su Cuadro de Empresas Públicas elaborado para el FMI una excepción al criterio de registro contable de caja: incluye el petróleo comprado por ANCAP en el momento de recepción y no en el de pago; el monto correspondiente en ese año equivale al 1,15% del PBI (Ver Anexo II y Cuadro 14).

Si excluimos al Banco de Seguros del Estado de nuestras definiciones y si incluimos las compras de petróleo con crédito de proveedores, de 1985 (Estimaciones de Ia y IIA en el Cuadro 2) la comparación entre nuestros resultados y los presentados en otros trabajos se puede resumir así:

- en 5 de los 6 años (1981 a 1985) alguna de nuestras estimaciones, o ambas, se encuentran a menos de un 0,4% de las estimaciones más cercanas de entre las que aparecen en los trabajos citados; la Estimación I parece más ajustada en 1981 y 1982, mientras que la Estimación II lo es en 1983 1984 y 1985.
- en 1980 nuestras estimaciones se encuentran a, por lo menos, un 0,6% por debajo (déficit mayor) de la más cercana, es en este año cuando las estimaciones que citan los trabajos consultados presentan mayores divergencias entre sí.

CUADRO Nº 1

Factores del Déficit del Sector Público

<u>Componente o factor</u>	<u>CEPAL 85 (1)</u>	<u>Banco Mundial 86 (2)</u>
- Caída de los Ingresos	No se menciona	Es un factor principal
- Gastos Fiscales	No se menciona	Es un factor principal
- Gastos de Funcionamiento del Gobierno Central	No se menciona	Es un factor principal
- Déficit de la Seguridad Social	Es un factor principal..	Es un factor principal
- Resultados de las Empresas Públicas	No se menciona	Es un factor secundario
- Intereses de la Deuda	Es un factor principal	Es un factor principal
- Déficit del Banco Central	Es un factor principal	Es un factor principal
- Déficit del Banco Hipotecario	Es un factor principal	Es un factor principal

(1) "La Evolución de la Economía y la Política Económica en Uruguay en el período 1981-1984", 1986.

(2) "Country Economic Memorandum on Uruguay", 1986.

CUADRO Nº 2

Saldo Final del Sector Público no Financiero - 1980-1985 - Diferentes estimaciones
(en % del P.B.I. a p. m.)

	Cepal '85 (1)	Onandi '85 (2)	Eco. Mundial '86 (3)	Díaz '86 (4)	Instituto de Economía Estimac. I Estimac. II (5) (6)		Economía Estimac. Ia Estimac. IIa (7) (8)	
1980	+0,6	-0,4	+0,5		-0,6	-1,0	-1,0	-1,4
1981	-2,3	-1,7	-2,3		-2,2	-2,5	-2,4	-2,7
1982	-10,7	-10,5	-10,1	-10,1	-9,8	-11,9	-10,1	-12,2
1983		-4,6	-4,9	-4,4	-3,0	-3,8	-3,3	-4,1
1984		-4,7	-4,4	-4,8	-4,2	-4,9	-4,2	-4,9
1985		-3,1	-3,2	-3,0	-1,3	-1,9	-2,6(9)	-3,2(9)

(1) "La evaluación de la Economía y la Política Económica en Uruguay en el Período 1981-1984", 1985 .

(2) "Déficit parafiscal del Banco Central del Uruguay", O. Onandi, 1985.

(3) "Country Economic Memorandum on Uruguay", 1986.

(4) "El Sistema Financiero y el Equilibrio Monetario en 1987", 1986.

(5) Saldo de Caja; después de Transferencias; incluye B.S.E.

(6) Saldo de Caja; después de Transferencias; inversiones de las Empresas Públicas estimada por lo incorporado, incluye B.S.E.

(7) Estimación I excluido el B.S.E.

(8) Estimación II excluido el B.S.E.

(9) Incluye N\$ 5.914 millones por compras de petróleo por ANCAP, financiadas por proveedores.

Como conclusión general, y dados los amplios niveles de divergencia entre las estimaciones presentadas en otros trabajos que citamos, consideramos aceptables las nuestras.

2. EL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO: FLUJOS GLOBALES

Comenzaremos refiriendonos a la dimension de los flujos financieros del SPNB en relacion a la economia nacional. Nuestra estimacion de los Ingresos del SPNF consolidado con eliminacion parcial de duplicaciones(ver Anexo Metodologico) presenta una importante estabilidad si los medimos como porcentaje del Producto Bruto Interno a pesar de sus importantes variaciones en valores reales.No se han eliminado las duplicaciones derivadas de las operaciones de compraventa entre Empresas Públicas; estimaciones primarias respecto a las compras de Fuel Oil a Ancap por parte de UTE no alteran sustancialmente las conclusiones presentadas.

Los Ingresos Operativos, se movieron en un rango de 1.6 puntos porcentuales, siendo el promedio de 38,2% para el periodo. (cuadro 3)

Esta estabilidad de los Ingresos del S.P.N.F.podría explicarse por la alta participación en los Ingresos del Estado de los impuestos indirectos y de las ventas de bienes, sin embargo, en un periodo en el cual se dieron importantes cambios en los niveles de recaudación de los distintos sub-sectores, en sus tasas y precios, y en sus bases imponibles y volúmenes físicos de venta, esta explicación no parece suficiente, se podría conjeturar que, además, existiría un mecanismo politico-económico que tiende a compensar los desequilibrios financieros del Estado incrementando los ingresos provenientes del Sector Privado (entre otras cosas) y que se enfrenta con limitaciones objetivas que hacen que los Ingresos no puedan superar un muy definido nivel en relación al funcionamiento de la economía nacional.

En forma tal vez no planificada las distintas medidas tomadas en el periodo en el área de Ingresos tuvieron efectos compensatorios casi exactos (con una variación de 0,8% del PBI hacia arriba y hacia abajo del promedio), con lo que el S.P.N.F. absorbió un porcentaje casi constante de recursos de un PBI que tuvo importantes variaciones.

CUADRO Nº 3

Sector Público no Financiero: Flujos Financieros Globales, 1980-1985

(En porcentajes del PBI a p. m.) (1)

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
Ingresos Operativos	38,0	38,9	37,4	38,9	37,3	38,3
Egresos totales antes de transferencias (2)	38,7	41,2	47,1	42,0	40,8	39,1
Egresos Operativos	33,7	35,6	41,2	36,5	33,7	33,1
Egresos por Intereses	0,5	0,5	0,7	1,9	3,6	2,9
Egresos por Inversiones (2)	4,4	5,1	5,2	3,6	3,4	3,1
Déficit o superávit	4,8	5,4	7,2	4,4	4,1	3,6
	-0,6	-2,2	-9,6	-3,0	-3,3	-0,8
	-1,0	-2,5	-11,7	-3,8	-4,0	-1,3
Transferencias	-	-	0,2	-	0,9	0,5
Saldo después de Transferencias (2)	-0,6	-2,2	-9,8	-3,0	-4,2	-1,3
	-1,0	-2,5	-11,9	-3,8	-4,9	-1,9

(1) Los totales pueden no cerrar por efecto de las aproximaciones.

(2) Estimaciones I y II.

FUENTE: Estimaciones propias.

CUADRO Nº 4

Déficit del Sector Público No Financiero 1980-1985 (1) Estimaciones propias

		1980	1981	1982	1983	1984	1985
Miles de N\$ de 1980	Est. I (2)	527.167	1.978.568	7.914.828	2.296.853	3.314.175	1.050.723
	Est. II (3)	893.167	2.309.042	9.596.960	2.966.237	3.826.364	1.500.055
N\$ de 1980, 1980=100	Est. I	100	375	1.501	436	629	199
	Est. II	100	259	1.074	332	428	168
% de los Egresos Totales	Est. I	0,1	5,3	20,7	7,0	10,2	3,3
	Est. II	1,1	6,1	24,0	8,9	11,6	4,6
% del PBI a p.m.	Est. I	0,57	2,17	9,81	2,95	4,23	1,30
	Est. II	0,97	2,53	11,89	3,82	4,89	1,86

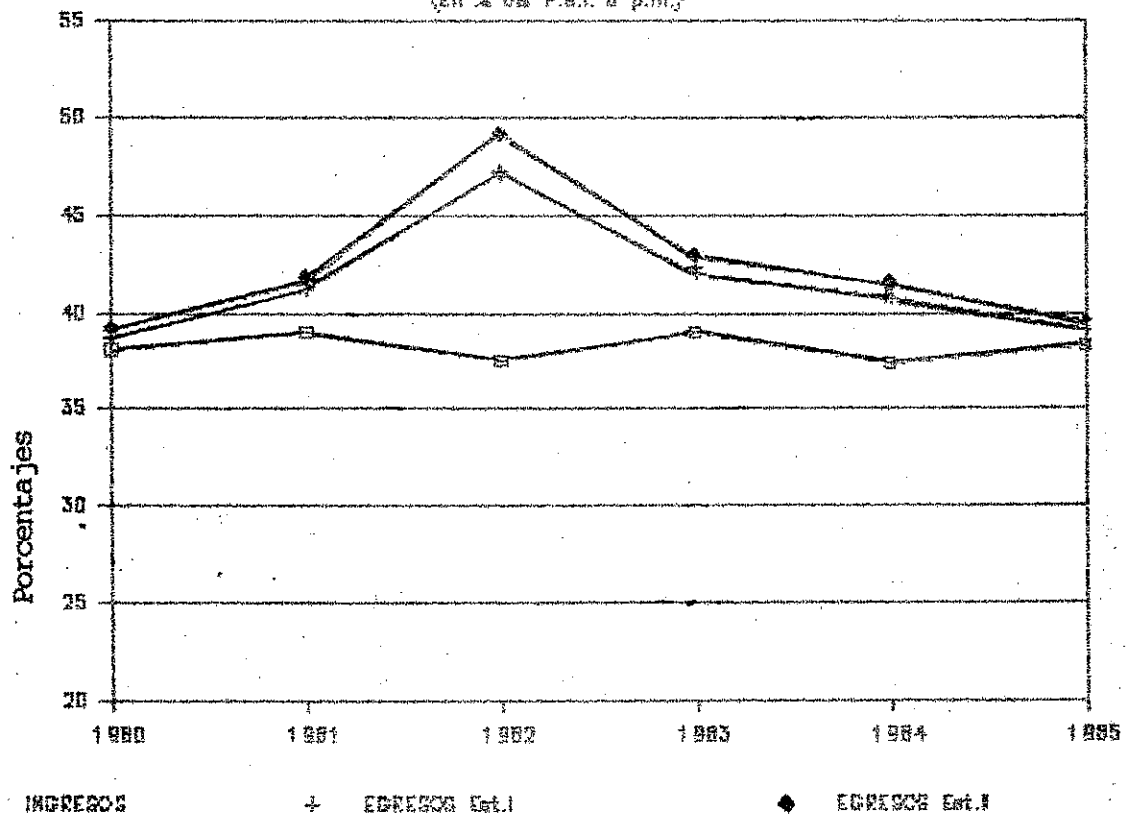
(1) Saldo de Caja, después de Transferencias.

(2) Con Inversión de las Empresas Públicas según datos de Caja (excepto Obras Hidroeléctricas). Ver Anexo 2.

(3) Con inversión de las Empresas Públicas según lo devengado/incorporado; ver Anexo 2.

FUENTE: Estimaciones propias.

GRAFICA 1

INGRESOS Y EGRESOS DEL S.P.N.F.
(En % del P.B.I. a p.m.)

Los Egresos presentaron evoluciones mucho más marcadas.

Los Egresos Operativos, por su parte, crecieron y luego se redujeron en 7,5 puntos porcentuales en el periodo, volviendo a un nivel "normal" equivalente a un tercio del PBI en 1984.

Hacia 1985 los porcentajes correspondientes a los Ingresos y Egresos Operativos eran similares a los de 1980 (con un PBI un 15% menor).

Los Egresos por Inversiones crecieron hasta 1982, y luego se redujeron, con un promedio del 4,15% del PBI. Los intereses se multiplicaron por 7 entre 1980 y 1984, descendiendo luego.

Como consecuencia de la evolución de los Egresos, frente a la estabilidad de los Ingresos, el déficit, de menos del 1% en 1980, crece hasta un quaramo cercano al 10% del PBI en 1982, para oscilar en los 2 años siguientes entre un 3% y un 4% (por efecto del crecimiento de los montos pagados por intereses).

3. LA DOBLE DETERMINACION DE LOS DEFICITS DEL S.P.N.F. (1)

A partir del análisis de los resultados financieros del S.P.N.F. y de sus subsectores en el periodo 1980-85, se puede concluir que los saldos negativos que se presentan en ese lapso responden a dos conjuntos de factores:

a) La existencia y el orden de magnitud de los déficits se derivan de los desequilibrios financieros del Sistema de Seguridad Social.

Los saldos negativos de este Sistema explican el 100% del desequilibrio del S.P.N.F. y compensan los saldos positivos de los restantes subsectores, cuando éstos existen (Cuadros 5 y 5B). Sólo en 1982 la Seguridad Social no explica totalmente el déficit.

El Gobierno Central se caracteriza por saldos positivos en todo el periodo 1981-1985 salvo en 1982 cuando su déficit es apenas el 4% del total. Las Intendencias Municipales, cuando son deficitarias, constituyen una muy pequeña porción del déficit total.

Las empresas públicas, por su parte, contribuyen al déficit del S.P.N.F. siempre en menor proporción que la Seguridad Social y en una de nuestras estimaciones (la I) presentan superávits en 3 años.

(1) Se define aquí como déficit la diferencia entre los ingresos por aportes y los egresos por prestaciones y funcionamiento, para una mayor discusión de esto ver al final de esta sección.

b) Las variaciones anuales del déficit del S.P.N.F. desde 1982 (el "pico" crítico de 1982 y las oscilaciones posteriores) no se explican, sin embargo, por las variaciones de los saldos de la Seguridad Social (las cuales son responsables de apenas entre un quinto y un tercio de las del S.P.N.F., y teniendo un sentido contrario a éstas en 1984). Los principales componentes de las variaciones del déficit del S.P.N.F. son las de los saldos del Gobierno Central y, en segundo lugar, las de las Empresas Públicas; solo en 1985 la Seguridad Social es el principal componente de las variaciones (Cuadro 6 y 6B).

El Gobierno Central es el único sector cuyo saldo financiero varía en el mismo sentido que el del S.P.N.F. en cada año, desde 1982 a 1985; en dos o tres de esos cuatro años es el principal componente de la variación del S.P.N.F. (en 1982, 1983 y 1984).

Las variaciones del saldo de las Empresas Públicas tienen una dimensión similar a las del Gobierno Central en 1985, siendo su sentido contrario a las del S.P.N.F. en 1984.

Estos dos sectores conjuntamente explican más del 50% de las variaciones del S.P.N.F. en cada año.

El sistema de Seguridad Social, entonces, sería el componente más "estructural" del déficit del S.P.N.F. en el período analizado, mientras que el Gobierno Central sería el principal factor coyuntural.

El distinguir entre los factores más permanentes y determinantes del déficit del S.P.N.F. y los factores que definen sus variaciones coyunturales se justifica al realizar análisis explicativos o predictivos. La caída en el déficit, por ejemplo de la Seguridad Social o del Gobierno Central, tienen una relevancia diferente para la evolución del saldo del S.P.N.F.; en un caso puede indicar una tendencia a la reducción del desequilibrio del S.P.N.F. en el mediano plazo, mientras que en el otro representará sólo un ajuste de corto plazo.

A partir de la jerarquización que hemos realizado de los componentes del desequilibrio Financiero del S.P.N.F. avanzaremos en una descripción detallada de los desequilibrios de cada sub-sector. Esto nos permitirá contrastar las hipótesis generalmente manejadas para explicar su evolución, además de la propia hipótesis de la existencia de factores más "permanentes" y de otros "coyunturales"

CUADRO 5

RESULTADO FINANCIERO DE LOS SUB-SECTORES DEL S.P.N.F. EN 1980-1985 (ESTIMACION I)
(En porcentajes) (1)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<u>Resultado SPNF (2)</u>	-100%	-100%	-100%	-100%	-100%	-100%
1. Resultado S.Gral.	93%	-16%	-79%	-107%	-116%	-262%
1.1 Resultado S.Ctral.	625%	213%	-4%	89%	48%	295%
1.2 Resultado S.Social (3)	-561%	-232%	-76%	-191%	-158%	-564%
1.3 Resultado IIMM	30%	3%	1%	-5%	-5%	7%
2. Resultado EEPP	-193%	-84%	-21%	7%	16%	156%

CUADRO 5B

RESULTADO FINANCIERO DE LOS SUB-SECTORES DEL S.P.N.F. EN 1980-1985 (ESTIMACION II)
(En porcentajes) (1)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<u>Resultado SPNF (2)</u>	-100%	-100%	-100%	-100%	-100%	-100%
1. Resultado S.Gral.	56%	-14%	-65%	-83%	-97%	-167%
1.1 Resultado S.Ctral.	369%	182%	-3%	69%	40%	188%
1.2 Resultado S.Social (3)	-331%	-199%	-62%	-148%	-132%	-359%
1.3 Resultado IIMM	18%	2%	1%	-4%	-4%	4%
2. Resultado EEPP	-156%	-86%	-35%	-17%	-3%	63%

(1): El signo positivo indica superavit, el negativo indica deficit.

(2): Antes de Transferencias no Fiscales.

(3): Abarca todo el Sistema de la Seguridad Social.

Fuente: elaboracion propia.

CUADRO 6

VARIACIONES DEL RESULTADO DEL SPNF Y DE SUS SUB-SECTORES EN 1981-1985 (ESTIMACION I)
(En porcentajes) (1)

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85
<u>Resultado SPNF (2)</u>	-100%	-100%	100%	-100%	100%
1. Resultado G.Gral.	-56%	-101%	67%	-179%	71%
1.1 Resultado G.Ctral.	63%	-78%	43%	-253%	28%
1.2 Resultado S.Social (3)	-112%	-22%	27%	79%	34%
1.3 Resultado IIMM	-7%	0%	-3%	-6%	8%
2. Resultado EEPP	-44%	1%	33%	79%	27%

CUADRO 6B

VARIACIONES DEL RESULTADO DEL SPNF Y DE SUS SUB-SECTORES EN 1981-1985 (ESTIMACION II)
(En porcentajes) (1)

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85
<u>Resultado SPNF (2)</u>	-100%	-100%	100%	-100%	100%
1. Resultado G.Gral.	-58%	-82%	57%	-359%	66%
1.1 Resultado G.Ctral.	65%	-64%	36%	-506%	26%
1.2 Resultado S.Social (3)	-115%	-18%	25%	159%	32%
1.3 Resultado IIMM	-7%	0%	-2%	-11%	8%
2. Resultado EEPP	-42%	-18%	43%	259%	33%

(1): El signo positivo indica mejoría del saldo (mayor superavit, menor deficit o transformación de un deficit en un superavit); el signo negativo es lo contrario.

(2): Antes de Transferencias no Fiscales.

(3): Abarca todo el Sistema de la Seguridad Social.

Fuente: elaboración propia.

4. LA SEGURIDAD SOCIAL. COMPONENTE BASICO DEL DEFICIT

En la sección anterior se planteó que el componente principal y más estable de los desequilibrios del S.P.N.F. en el período habría sido el déficit del Sistema de Seguridad Social (Incluye B.P.S., cajas autónomas y cajas militar y policial), en contraste con otros factores más "coyunturales". Confirmar la validez de dicha jerarquización de los factores desequilibrantes de las finanzas públicas requiere analizar el comportamiento financiero del Sistema de Seguridad Social con mayor profundidad y horizonte, considerando las hipótesis explicativas de dicho comportamiento que se han planteado.

Para un análisis ajustado del comportamiento financiero reciente de la Seguridad Social parece apropiado intentar distinguir tres niveles explicativos :

1. Las tendencias que se han dado en las últimas dos o tres décadas en los factores determinantes de los flujos financieros del Sistema (el "largo plazo").

2. La situación definida por algunos elementos permanentes en el contexto económico, la política estatal y la normativa jurídica desde los inicios de la presente década (el "mediano plazo").

3. Los factores coyunturales que provocan las variaciones anuales de los resultados financieros del Sistema (el "corto plazo").

Respecto a las tendencias a largo plazo, estas se derivan de elementos de la estructura demográfica y económica nacional y de los factores socio-políticos que generaron las políticas sociales (los niveles de beneficios proporcionados por el Sistema) durante las últimas 3 o 4 décadas. El análisis de estos fenómenos sobrepasa el objeto de este trabajo, pero podemos mencionar algunos indicadores, que se utilizan generalmente como descripción sintética de la problemática:

- a) El continuo incremento del número de beneficiarios.
- b) La continua reducción de la relación trabajadores cotizantes / beneficiarios del Sistema en las últimas décadas, en un marco de "Sistema de reparto".
- c) El déficit permanente del Sistema, desde fines de la década de los 60. (cuadro 7).

A partir de 1980 el déficit del Sistema, ya "crónico", experimenta un explosivo crecimiento hasta niveles que se mantienen en la actualidad (cuadro A3). Varios trabajos que han analizado este fenómeno coinciden en ubicar una de sus causas, no en un agravamiento de los factores estructurales señalados mas arriba, sino en los cambios en la modalidad del financiamiento del Sistema a consecuencia de las nuevas normas en vigor desde fines de 1979, a partir en el Acto Institucional No. 9 y de la Reforma Impositiva. Por ejemplo:

"Desde el lado financiero, el sistema experimento dos cambios principales: (i) una mayor uniformidad en las contribuciones sobre salarios, y (ii) una reducción de las contribuciones sobre salarios compensada con transferencias de los ingresos impositivos del Gobierno Central... Para compensar la reducción de las contribuciones sobre salarios, tambien se modificó ligeramente la cobertura del impuesto al valor agregado; las tasas del impuesto se mantuvieron incambiadas.

Los resultados financieros reales, sin embargo, fueron muy diferentes a los esperados... Dado que el incremento en ingresos esperado del impuesto al valor agregado no se materializó, estas transferencias (del Gobierno Central) se volvieron un importante factor del déficit fiscal." (Banco Mundial 1986, pag. 76).

Una primera consecuencia de los cambios definidos a partir de la reforma impositiva fue la caída de la recaudación, debida a la reducción de las tasas de aporte y a la derogación de impuestos afectados. La tasa global de aporte obrero y patronal, que se había mantenido en un nivel estable desde 1975, cayó un 20% entre 1979 y 1980, y un 4% adicional en 1981/1982. Aunque hacia fines de 1982 las tasas fueron incrementadas, aun se mantenian en un nivel un 15% menor al previo a la reforma. (Todo esto se refiere al B.P.S. D.G.S.S.) (Cuadro 7)

Si bien es claro, a partir de los datos analizados, que el déficit del Sistema debio necesariamente incrementarse debido a la reducción de las tasas de aporte, no es evidente que este haya sido el unico o el fundamental factor del déficit en la primera mitad de los 80. Otros autores han mencionado como factores importantes del déficit a la caída del nivel de actividad económica nacional que se produjo desde 1982 y al incremento de las prestaciones que se habria dado a inicios de la década. Tampoco podemos olvidar que la Seguridad Social era deficitaria ya antes de 1980, por lo que existiria también un componente "histórico" del déficit.

En este trabajo hemos intentado cuantificar los distintos factores o componentes del déficit del Sistema de Seguridad Social de los últimos años; los resultados se presentan en el cuadro 8. En base a estas estimaciones podemos llegar a las conclusiones que se presentan a continuación.

(a) Desde 1969 el Sistema sufre un importante déficit, siendo los aportes, desde 1970, sistemáticamente menores que las prestaciones. (cuadro 7). Este déficit "histórico" llega a su máximo en 1979 (cuando equivale al 31% de las prestaciones), para descender luego. Aunque esta evolución no presenta una tendencia definida, es evidencia de desajustes financieros del Sistema previos a la reforma impositiva y a los acontecimientos de los 80 y nada hace suponer que estos desajustes se hayan solucionado en el período analizado. La estimación de este componente "histórico" del déficit no es sencilla; en este trabajo lo hemos estimado como el 17.14% de las Prestaciones totales de cada año (es el porcentaje promedio del período 1969/1979). Esto se puede interpretar como un desajuste "estructural": el sistema no lograría financiar poco más de una sexta parte de los beneficios que proporciona (o de los beneficiarios a los que sirve). Este déficit "estructural" habría sido el factor más importante del déficit total del Sistema en 1980 y 1981, para ubicarse luego en alrededor del 34% de aquel.

(b) El déficit provocado por las reducciones en las tasas de aportes obrero y patronal al Banco de Previsión Social (D.G.S.S.) y por la derogación de impuestos afectados representó, en promedio, un 22% del déficit total, entre 1980 y 1985. Este promedio resume importantes variaciones. Este factor descendió de una ponderación del 36% en 1980 a un promedio del 16% en los últimos tres años, no siendo en ninguno el factor más importante del déficit total, y constituyendo el principal componente del déficit "no estructural" sólo en 1980.

(c) Desde 1981 se dieron factores coyunturales de desequilibrio en las finanzas del sistema. Podemos distinguir dos de ellos:

i) Los importantes incrementos de prestaciones que se dan entre 1980 y 1982; estos incrementos reales se produjeron superando el aumento de los ingresos en 1981, y a pesar de su disminución en 1982.

Desde 1983 se da el proceso inverso, de manera que en 1984 el incremento acumulado de egresos no financiados ya se había eliminado (Cuadro A 4). El incremento no financiado de las prestaciones generó en 1981 y 1982 alrededor de un tercio del déficit total.

Los mencionados incrementos en las prestaciones probablemente se hayan originado en el especial crecimiento del número de pasivos que se da en 1980 y 1981 (cuadro 7) con motivo del cambio del régimen jubilatorio, y en el aumento de las pasividades reales que se da en 1981 y 1982 (Cuadro A5). Esto último fue consecuencia del sistema utilizado para el ajuste de las pasividades (basado en la variación del Índice Medio de Salarios del año anterior) y de la evolución inflacionaria a la baja de esos años. Esta situación se revierte al crecer los niveles inflacionarios en los años posteriores.

ii) Desde 1982 la reducción de los niveles de actividad económica nacional provoca la caída de los ingresos del Sistema, muy relacionados con los niveles de ocupación y remuneraciones. Esta reducción, que se da en cada año hasta 1984, inclusive, genera un promedio de un 41% del déficit anual entre 1982 y 1985; éste es el principal componente del déficit total (m^s del 40%) entre 1983 y 1985, y en 1984 llegó a ser más de la mitad del desequilibrio del sistema.

Del análisis realizado se pueden extraer varias conclusiones; entre ellas destacamos las siguientes:

El déficit generado por la caída de las tasas e impuestos afectadas del B.P.S. (D.G.S.S.), si bien fue el principal responsable del crecimiento del déficit "no estructural" en 1980, nunca fue el componente fundamental del déficit total; en los últimos años equivale a apenas 1/6 de aquel.

- Los factores coyunturales son responsables de la principal porción del déficit del sistema desde 1982, constituyendo la mitad del total en los últimos años.

- El déficit "estructural", aunque de difícil definición y medición, mantuvo una importancia durante todo el periodo en niveles cercanos al 33%.

En cuanto a la situación en 1985, podemos señalar que el componente no coyuntural del déficit de ese año equivale a alrededor del 50% del total. Esto significa que, aún volviendo a niveles de actividad económica similares a los de 1981, se mantendría un déficit de alrededor de la mitad del de 1985. La búsqueda del equilibrio del sistema no puede reducirse, entonces, a esperar mayores ingresos derivados de la recuperación económica.

Creemos necesario, por último, realizar algunos comentarios acerca de la definición de "déficit del Sistema de Seguridad Social" que hemos utilizado hasta aquí. Hemos definido los resultados financieros del Sistema como la diferencia entre los ingresos provenientes de aportes (públicos y privados, de patronos y trabajadores) y de impuestos afectados, y los egresos por prestaciones, funcionamiento y otros (Este saldo no incluye en su cálculo la Asistencia Financiera del Gobierno Central).

La mencionada definición del saldo financiero del Sistema no se basa en ningún concepto sobre los ingresos "legítimos" del Sistema, ni implica que el Sistema debiera autofinanciarse sólo a partir de los aportes. Una posición de este tipo sería cuestionable, por excluir como fuente de financiamiento "legítimo" a la Asistencia Financiera del Tesoro, y estos cuestionamientos se podrían basar en, al menos, dos elementos:

- La doctrina referida a la Seguridad Social incluye el aporte del Estado como una de las fuentes legítimas de financiamiento

- El artículo 43 de la ley 14.948 (Reforma Tributaria) determina que uno de los destinos de la recaudación por Impuesto al Valor Agregado debe ser la Seguridad Social (esta norma fue derogada en 1984).

Se podría plantear, entonces, la conveniencia de estimar los ingresos "legítimos" incluidos en la Asistencia Financiera, e incorporarlos al cálculo del saldo financiero del Sistema.

Una alternativa sería el considerar toda la Asistencia Financiera como ingreso legítimo del Sistema; esto no parece aceptable, ya que tendría como consecuencia que el déficit del Sistema no existe, ni nunca podría existir.

CUADRO Nº 7

Indicadores de Performance de la Seguridad Social

Años	Pasivos (1)		Cotizantes por Pasivo(1)	Tasa Global de Aporte de la D.G.S.S.(2)	Aportes menos Prestaciones a la D.G.S.S. (1) (Miles de N\$ de 1983)	Déficit de el Sistema (Miles de N\$ de 1983)
	Miles	Variación				
1964	342,2	—	1,96		710	
1965	356,6	+ 4,2%	1,90		1.165	
1966	377,5	+ 5,9%	1,82		1.050	
1967	406,2	+ 7,6%	1,71		3.781	
1968	428,9	+ 5,6%	1,68		5.562	-1.311
1969	444,1	+ 3,5%	1,63		1.595	-3.051
1970	457,8	+ 3,1%	1,61		-1.369	-4.119
1971	473,3	+ 3,4%	1,58		-2.882	-6.245
1972	494,9	+ 4,6%	1,51		-4.672	-5.388
1973	514,8	+ 4,0%	1,45	36,67%	-1.492	-4.935
1974	524,7	+ 1,9%	1,45	33,91%	-2.349	-6.943
1975	527,5	+ 0,6%	1,47	34,42%	-5.194	-9.918
1976	537,3	+ 1,8%	1,40	34,51%	-2.607	-7.001
1977	555,6	+ 3,4%	1,39	34,74%	-1.196	-5.821
1978	574,4	+ 3,4%	1,36	34,74%	-1.733	-6.717
1979	594,8	+ 3,6%	1,34	34,75%	- 730	-4.042
1980	620,4	+ 4,3%	1,21	27,93%	-4.611	-15.067
1981	645,9	+ 4,1%	1,20	26,77%	-15.622	-24.241
1982	666,6	+ 3,2%	1,11	26,29%	-12.756	-23.352
1983	683,4	+ 2,5%	1,12	29,72%	-12.756	-23.352
1984		+ 1,3%		29,72%		-22.605
1985		+ 0,1%		29,72%		-18.860

(1) Promedio anual, hasta 1983: "Análisis Económico de la Seguridad Social en Uruguay, Período 1964 a 1983", M. Vieitez y L. Minetti, 1984.
Para 1984 y 1985: Sólo D.G.S.S. según "Boletín Estadístico" de D.G.S.S.

(2) "Financiamiento de la Seguridad Social en el Uruguay - 1972-1982", Roxana Mirza, 1983, hasta 1982; para 1983 a 1985: Estimaciones del Instituto de Economía.

(3) En base a Vieitez y Minetti, 1984; para 1969-1979, y estimaciones para los años 1980-1985.

CUADRO Nº 8

Componentes del Déficit del Sistema de Seguridad Social .

(En millones de M\$ de 1980 y en porcentaje)

	1980		1981		1982		1983		1984		1985	
1. Déficit del Sistema (1)	2.956	100%	4.856	100%	5.874	100%	4.388	100%	4.138	100%	3.542	100%
2. Déficit "Estructural" (2)	1.511	51%	1.781	39%	1.943	33%	1.559	36%	1.317	32%	1.310	38%
3. Déficit por Reducción de Tasas e Impuestos de la D.G.S.S.	1.053	36%	1.297	28%	1.190	20%	685	16%	525	13%	607	18%
3. a) Por reducción de tasas (3)	893	30%	1.207	26%	1.105	19%	624	14%	474	11%	536	16%
3. b) Por reducción de impuestos (4)	160	5%	90	2%	85	1%	61	1%	51	1%	71	2%
4. Déficit por Factores Coyunturales y Otros (5)	392	13%	1.508	33%	2.741	47%	2.144	49%	2.296	55%	1.536	44%
4. a) Por Incremento no Financiado de Egresos (6)	392	13%	1.508	33%	2.117	36%	400	9%	-	-	-	-
4. b) Por caída de la Base Imponible (6)	-	-	-	-	624	11%	1.744	40%	2.296	55%	1.536	44%

(1) Incluye D.G.S.S. (B.P.S.), Cajas Militar y Policial, y Autónomas. No incluye como ingreso la Asistencia Financiera del Gobierno Central; sí incluye los aportes patronales del Sector Público.

(2) Equivale al 17,14% de las prestaciones totales de cada año, el 17,14% es el promedio de la relación déficit/prestaciones del Sistema en el período 1969/1979. (Datos: Vieitez y Minetti, 1984).

(3) Reducción de los aportes anuales a la D.G.S.S. (B.P.S.) por variación de la Tasa Global de aportes entre 1979 y cada año. (Cuadro Nº 7).

(4) Por derogación de Impuestos Afectados; estimado como 2/3 del monto efectivo de cada año (el 67% es la caída porcentual real entre 1976/1979 y 1980/1981).

(5) 1 menos 2 menos 3.

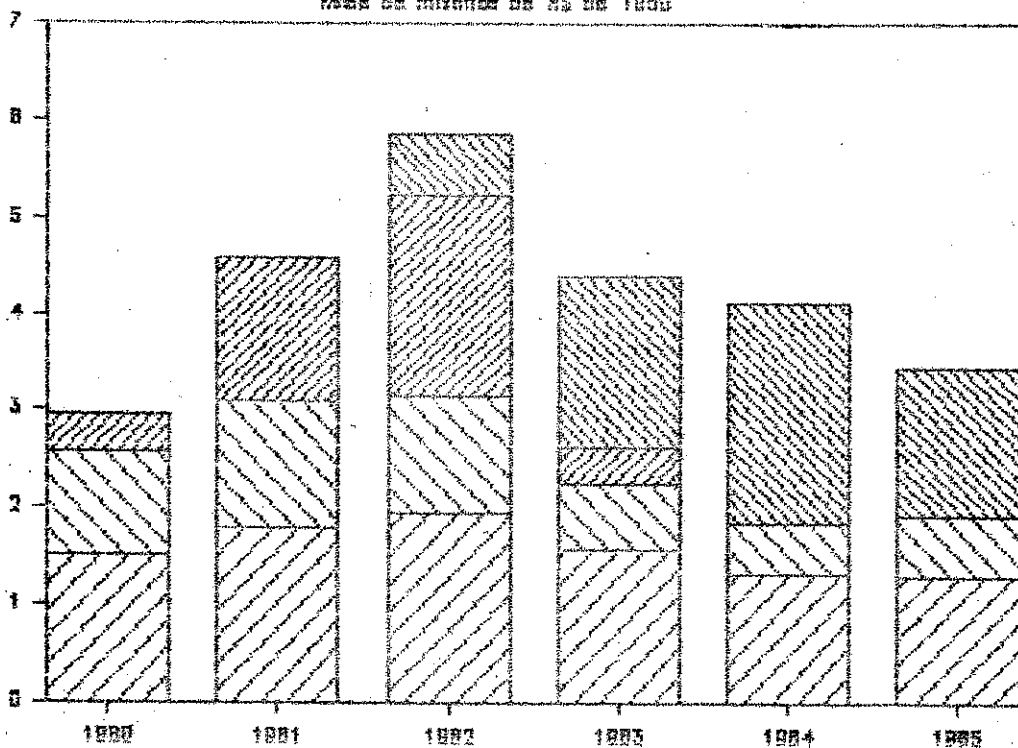
(6) Ver Cuadro Nº A

Fuente: Estimaciones propias.

GRAFICA 2

DEFICIT DE LA SEG. SOCIAL

Miles de millones de M\$ de 1980



Por caída de tasas e impuestos afectados

Por egreso no financiados

Por caída de base imponible

"Estructural"

CUADRO Nº 9

Estimación del IVA "asignado" a la Seguridad Social

Recaudación de IVA equivalente a 4 puntos de la Tasa Básica (1).

	<u>Millones de N\$</u> <u>corrientes.</u>	<u>Proporción del déficit</u> <u>de la Seguridad Social(%)</u>	<u>Proporción del déficit por</u> <u>reducción de aportes (%) (2)</u>
1980	1.104	37%	105%
1981	1.656	27%	102%
1982	1.550	17%	88%
1983	1.890	19%	127%
1984	2.937	19%	168%
1985	5.272	24%	155%

(1) Estimada considerando que lo recaudado por Tasa Básica es el 87,5% del total, porcentaje estimado por la D.G.I. para 1985; estimaciones previas, con menor representatividad, lo ubican entre el 91% y el 93%. datos de recaudación: Boletín Estadístico, B.C.U.

(2) Cuadro Nº 8

Por otra parte, la estimación de los mencionados ingresos "legítimos" no es sencilla. El citado art. 45 de la ley de Reforma Tributaria dice: "El producto de los tributos y prestaciones (de la Seguridad Social) cuya derogación se autoriza por el inciso 1o. será absorbido total o parcialmente por el Impuesto al Valor Agregado, facultándose al poder Ejecutivo a incrementar la tasa básica de dicho impuesto hasta un máximo del 20% a medida que disponga la vigencia de las referidas exoneraciones". Sin embargo, la tasa básica del IVA fue elevada recién en 1984 al 20% (Simultáneamente a esto se derogó el inciso mencionado). No sería posible, entonces, "asignar" a la Seguridad Social una proporción de la recaudación por IVA como ingreso "legítimo". Algunos autores (como Caumont, en Integración Latinoamericana, noviembre 1986, No. 63) y gremiales de pasivos hacen, sin embargo, otra interpretación. El artículo 28 de la ley de Reforma Tributaria reducía la tasa básica del IVA del 18% al 14% (lo que se fundamentaba en la mayor recaudación esperada a eliminar exoneraciones, etc.); esta reducción nunca se reglamentó ni se efectivizó, lo cual se podría considerar como una aplicación implícita (y con vicios formales) de la potestad asignada al Poder Ejecutivo en el art. 45. En base a esta interpretación, se podría estimar que la diferencia entre el 14% y el 18% de la tasa básica del IVA corresponde al Sistema de Seguridad Social, por lo menos en el periodo 1980 a 1984. Los cuatro puntos de tasa básica de IVA equivalen, en el periodo estudiado, a un promedio de casi el 24% del déficit del Sistema y superan (salvo en 1982) al déficit derivado de la reducción de aportes. (Cuadro 9).

El considerar este "IVA asignado" como ingreso legítimo del sistema reduce su déficit, pero no lo elimina debido a la existencia de los factores "estructurales" y coyunturales de desequilibrio.

5. EL GOBIERNO CENTRAL Y LAS TRANSFERENCIAS DEL TESORO

Del análisis del comportamiento del Gobierno Central en el periodo 1980-1985 se pueden extraer las siguientes conclusiones:

a) El comportamiento financiero del Gobierno Central fue en el período notoriamente mejor que el que se puede deducir de un examen primario o superficial de la información publicada. En solo un año de los considerados, el Gobierno Central como tal presentó un déficit (en 1982) y fue de una magnitud muy reducida (un 2,4% de los Egresos Totales antes de transferencias). Aún si redujeramos los Ingresos en el equivalente a 4 puntos de tasa básica de IVA y "asignáramos" ese monto a la Seguridad Social, el Gobierno Central seguiría siendo superávitaro en 5 de los 6 años considerados. (Cuadro A6)

b) En la evolución de los saldos financieros del Gobierno Central desde 1982 se pueden distinguir, de acuerdo a los factores determinantes, dos momentos: el propio año 1982, y los siguientes. En 1982 la situación financiera crítica del G. Central se originó fundamentalmente, en la caída de los ingresos tributarios y en la rigidez de los gastos para ajustarse a menor nivel. El año 1983 fue el inicio del ajuste de egresos. En los años siguientes los factores que comienzan a pesar en la definición de las variaciones de los saldos, además de los esfuerzos de ajuste a la baja de los egresos, tienen que ver con los intereses de la Deuda Pública y los desequilibrios en otros sectores del Estado.

Se desarrollan a continuación, estas conclusiones.

A. El comportamiento financiero del Gobierno Central y las transferencias.

Para evaluar ajustadamente la performance financiera del Gobierno Central es necesario elegir cuidadosamente el indicador apropiado. El saldo después de transferencias, que se utiliza frecuentemente, no lo es, ya que refleja tanto los equilibrios o desequilibrios de la propia Administración Central como los de otros sectores estatales apoyados por la Tesorería. Es el saldo antes de transferencias no fiscales el que representa realmente el déficit o superávit del gobierno central. En el período estudiado este indicador fue deficitario sólo en 1982.

Para analizar con mayor detalle la performance de este sector es necesario revisar otros indicadores: los saldos operativo y corriente. (Ver anexo metodológico).

Respecto al saldo Operativo parece claro que, si bien los Ingresos Operativos (provenientes del Sector Privado y del Público) caen drásticamente en términos reales desde 1982 (un 24% en ese año y un 12% adicional en 1984), debido a la caída del nivel de actividad económica. Los Gastos de Funcionamiento acompañan la mayor parte de esa evolución, aunque recién desde 1983. Algo similar, aunque con menos flexibilidad en el ajuste, se da con los Subsidios al Sector Privado. (Cuadro A7). Como consecuencia el saldo operativo se mantiene positivo.

Por otra parte, aunque los intereses pagados crecen explosivamente desde 1983, el saldo corriente no es negativo en ningún año.

Por último: a pesar de que los egresos por inversiones demoran dos años en ajustarse totalmente a la reducción de los Ingresos, esto ocasiona un déficit sólo en 1982, el año crítico, y equivalente a apenas el 2% de los egresos totales, un virtual equilibrio. Los superávites oscilan entre un 32% y un 12% de los egresos (en 1981 y en 1984, respectivamente) en el resto del período.

Si excluimos del Gobierno Central a las Empresas Adscriptas a él, que, en puridad, deberían clasificarse en el sector de Empresas Públicas (1), la conclusión anterior prácticamente no cambia: el Gobierno Central pasa a tener un déficit en 1982 por un equivalente del 5% de los egresos totales, manteniéndose los superávites en los restantes años. (Cuadro A7)

Si excluyéramos de los egresos operativos a los subsidios sector privado (ya que se podría argumentar que éste no es un ítem "operativo" y que podría ser asimilado a las transferencias no fiscales a organismos públicos) los saldos del Gobierno Central mejoran, desapareciendo el déficit de 1982. (Los subsidios al sector privado constituyen entre el 12% y el 15% de los egresos operativos).

Son las Transferencias no Fiscales a otros sectores del S.P.N.F. (el Sistema de Seguridad Social y las Empresas Públicas) y a otros sectores del Estado (el Banco Hipotecario del Uruguay) las que provocan los desequilibrios financieros del Gobierno Central, y no la propia gestión de éste.

(1) Casinos, Correos, Imprenta Nacional, Diario Oficial, INDA, Loterías y Quinielas, SODRE y Subsistencias.

Las Transferencias no Fiscales Netas ya absorbían todo el superávit del Gobierno Central en 1980 y 1981. En 1982, año "pico" de las Transferencias, (Cuadro A7) estas crecen explosivamente y desde ese momento generan al Gobierno Central necesidades de financiamiento adicional en una dimensión mucho mayor.

En cuanto a la estructura de las Transferencias: su componente principal lo constituyen las realizadas en favor del Sistema de Seguridad Social (un promedio del 87% en el período analizado). Lo comentado en la sección anterior explica estos requerimientos de financiamiento por parte del Sistema de Seguridad Social. (Cuadro A10)

Desde 1983 se da un importante crecimiento de las Transferencias a las Empresas Públicas, y desde 1984 al Banco Hipotecario del Uruguay, lo que contribuye también al incremento del total. En las secciones siguientes revisaremos las situaciones que dan origen a estas transferencias.

B. El año de la crisis

En el Cuadro 10 se presenta una cuantificación de los distintos componentes del deterioro financiero del Gobierno Central entre 1981 y 1982. El "deterioro financiero" que se intenta aplicar es la diferencia, en valores absolutos y moneda constante, entre el superávit de 1981 y el déficit de 1982; este monto indica la dimensión de las dificultades financieras a las que se enfrentó el Gobierno para cubrir sus propias necesidades en comparación con la situación del año anterior.

A partir de esa estimación se concluye, en primer lugar, que el incremento de los gastos por intereses e inversiones aportó sólo un 7,5% de la caída del saldo antes de Transferencias del G. Central, correspondiendo, entonces, casi la totalidad del deterioro financiero a la contracción del Saldo Operativo.

Una segunda conclusión se refiere a los componentes de la caída del Saldo Operativo; hemos estimado que si los Egresos Operativos se hubieran ajustado perfectamente a la reducción de los Ingresos (de un 23,74% en términos reales) cayendo en la misma proporción que aquellos en el mismo año 1982, el Saldo Operativo, en valores absolutos y moneda constante, se hubiera reducido en un monto equivalente al 33% del deterioro total. El decremento restante del Saldo Operativo se deriva de la rigidez de los Egresos Operativos, que no se ajustaron efectivamente a la caída de los Ingresos ese año. La principal rigidez es la de los Gastos de Funcionamiento: éste es el origen del 51% del deterioro total. La rigidez de los subsidios es responsable del 9% del deterioro. (Ambos ítems crecen menos del 1% real).

En resumen: el 60% del deterioro financiero del G. Central se originó en la rigidez de los Egresos Operativos, que no se ajustaron a la caída de los Ingresos, pero aunque se hubieran ajustado perfectamente e inmediatamente, y aunque los Egresos Operativos no hubieran crecido, de todos modos hubiese existido un deterioro, equivalente a casi un tercio del que efectivamente se dio.

A todo lo anterior, (que explica el déficit del saldo antes de Transferencias, equivalente al 2% de los Egresos Totales) hay que agregarle el incremento de las Transferencias no Fiscales Netas (que crecen un 55% en términos reales entre 1981 y 1982) para dimensionar el desequilibrio financiero total del Gobierno Central en 1982: un déficit después de Transferencias equivalente al 35% de los Egresos totales.

En síntesis: la caída en los niveles de actividad y la rigidez de los gastos a la baja junto con los desequilibrios financieros de los restantes sectores del S.P.N.F., determinan la crisis financiera del Gobierno Central en 1982, y plantean el contexto del ajuste de los años posteriores.

CUADRO Nº 10

Componentes del Deterioro Financiero del Gobierno Central en 1982

(Miles de N\$ de 1980)

1. Caída entre 1981 y 1982 del Saldo antes de Transferencias	4.535.328	100%
2. Caída entre 1981 y 1982 del Saldo Operativo	4.194.065	92,5%
a) Efecto "nivel de actividad"	1.461.856	32,2%
b) Efecto "rigidez"	2.732.207	60,2%
- de los Gastos de funcionamiento	2.317.910	51,1%
- de los Subsidios	414.297	9,1%
3. Incremento de Egresos no operativos	341.263	7,5%
a) Intereses	204.716	4,5%
b) Inversiones	136.547	3,0%

Se intenta, en primer lugar, ponderar la importancia de la caída del Saldo Operativo (Saldo Operativo 2, en el Cuadro 11) y del incremento de los Egresos no Operativos en el deterioro del Saldo Final (antes de Transferencias) del Gobierno Central.

En segundo lugar, se descompone la reducción del Saldo Operativo en dos elementos:

- Lo que se hubiera reducido el Saldo Operativo aun si los Egresos Operativos hubiesen caído en la misma proporción que los Ingresos (un 23,74%); este es el efecto del "nivel de actividad".
- La diferencia entre el valor real de los dos tipos de Egresos Operativos en 1982 y el que deberían haber tenido si se hubieran ajustado perfectamente a la caída de los Ingresos (la reducción del 23,74%); es el efecto "rigidez".

C. Los años del ajuste

A partir de 1983 se producen reducciones en varios ítems de egresos del Gobierno Central; éstas, junto con la recuperación de las Transferencias Fiscales recibidas por el Tesoro del resto del Sector Público, constituyen los principales mecanismos de ajuste fiscal compensatorios de la reducción de los Ingresos provenientes del sector privado. Estos ajustes tienen como resultado la recuperación parcial del superávit del Gobierno Central antes de transferencias (que en 1983/85 equivale promedialmente al 45% del de 1980/81). Esta recuperación, junto con la reducción de las Transferencias no Fiscales al resto del Sector Público, llevan al déficit después de Transferencias de un monto equivalente al 35% de los egresos totales en 1982, al 19%, el 24% y el 17% de dichos egresos en cada año subsiguiente. (Cuadro A6)

Veremos, a continuación, con más detalle, los ajustes que condujeron a esos resultados.

Los Gastos de Funcionamiento, luego de su "rigidez" de 1982, acompañan la caída de los ingresos provenientes del sector privado (Cuadro 11). Esta reducción se produce fundamentalmente a costa del salario real de los funcionarios públicos; las retribuciones totales pagadas por el Estado caen notoriamente más que el total de Gastos de Funcionamiento, a pesar del incremento del número de cargos ocupados (Cuadro A7)

Los egresos por Inversiones se "ajustan" al nivel de los Ingresos Operativos provenientes del sector privado recién en 1984, coherentemente con los mayores plazos implícitos en las decisiones de inversión.

Los impuestos vertidos por los entes públicos al Tesoro, (las Transferencias Fiscales) recuperan en 1984/5 el monto, en términos reales, que representaban en 1981 (después de caer un 25% en términos reales en 1982). Esta evolución contrasta con la de los ingresos originados en el sector privado, que en 1985 se mantienen en un 74% de los de 1981. (Cuadro 11)

En sentido contrario al de los ajustes mencionados actúa la evolución de los Intereses pagados. Como se nota en el cuadro 11, los Intereses pagados por el Gobierno Central crecen en términos reales explosivamente desde 1982, aunque más lentamente hacia fines del período. Como consecuencia, pasan del equivalente a un 2% de los Ingresos Operativos, a un 12% en 1985. Desde 1984 representan montos superiores a los de las inversiones. Este incremento hace que el Saldo Corriente o sea, en términos reales, un 37% menor en 1985 que en 1980, a pesar de la recuperación del Saldo Operativo (en un 91%).

Aunque en este trabajo no hemos analizado el financiamiento de los déficits del Gobierno Central, podemos enumerar algunos de los factores que se mencionan como factor explicativo del crecimiento de los intereses al endeudamiento generado por los propios desequilibrios coyunturales del Gobierno Central y de los restantes sub-sectores.

En cuanto a las transferencias del Tesoro a otros sectores del sector público, luego de un incremento real del 55% en 1982, se reducen hasta llegar en 1983 a niveles similares a los de 1981. En el cuadro A10 podemos analizar la evolución de estas transferencias por sector de destino.

Las Transferencias recibidas por la Seguridad Social, luego del pico de 1982, se redujeron hacia 1984 y 1985 a montos reales similares a los de 1980. Las transferencias recibidas por los restantes organismos crecen desde 1982 en términos reales.

Respecto a las transferencias al BHU, cuyos déficits pasaron a ser cubiertos por el Tesoro desde 1981 (previamente el Banco Central había cumplido este papel), se originan en la crítica situación financiera que se da en esta institución desde inicios de los 80.

Aunque en este trabajo no hemos incluido el análisis de las instituciones financieras estatales, y a pesar de que la información estadística publicada es realmente muy escasa, podemos citar la explicación dada por otros autores (CEPAL 1985) para la crisis del BHU. Se menciona como factor generador de los desequilibrios la conjunción de un muy importante incremento de monto de préstamos concedidos desde 1980, con una simultánea disminución de la capacidad de captar fondos a través de las O.H.R. y los depósitos indexados (que se habrían vuelto menos atractivos que los depósitos bancarios), y con la sustitución del impuesto del 2% sobre los salarios, afectado al BHU, por IVA en 1980. Como consecuencia de los desequilibrios que resultaron de lo anterior, el BHU se endeudó, pagando intereses superiores a los productos de sus préstamos. (Ver CEPAL 1985, pag.77). Otros factores tuvieron que ver con la caída general del nivel de actividad e ingresos y con crisis de la construcción, y la consiguiente elevación de la morosidad.

CUADRO 11

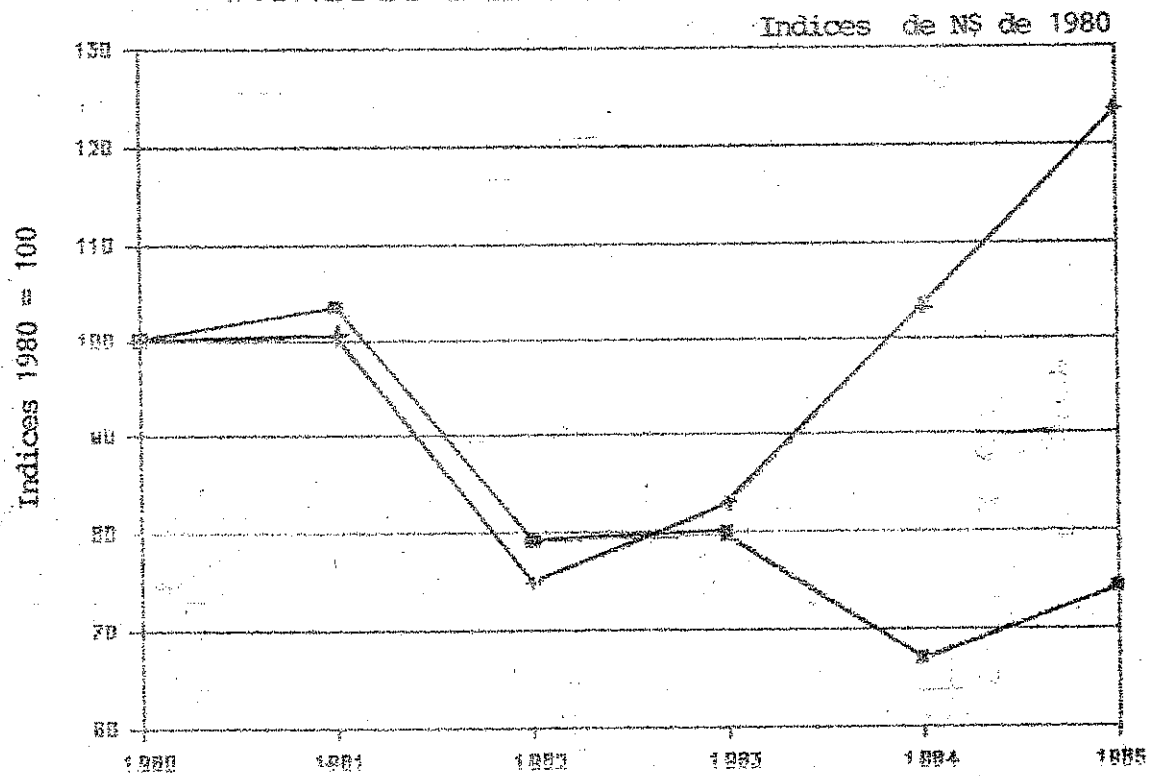
INGRESOS Y EGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL 1980-1985 (1)
(Miles de N° de 1980 e índices 1980 = 100)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
I. INGRESOS OPERATIVOS	14859723	15378973	11762159	11874886	9955177	11033564
SECTOR PRIVADO	100	103	79	80	67	74
II. EGRESOS OPERATIVOS	11586730	11163413	11245917	8999348	8196013	8686074
	100	96	97	78	71	75
1. De Funcionamiento	10102021	9485275	9551797	7601509	7040142	7646827
	100	94	95	75	70	76
2. Subsidios	1484709	1678139	1694120	1397839	1155871	1039247
	100	113	114	94	78	70
III. SALDO OPERATIVO 1	3272993	4215559	516242	2875538	1759164	2347490
	100	129	16	88	54	72
IV. TRANSFERENCIAS FISCALES	1936055	1943354	1448607	1603304	1999135	2391797
	100	100	75	83	103	124
V. SALDO OPERATIVO 2	5209048	6158914	1964849	4478842	3758299	4739287
	100	118	38	86	72	91
VI. EGRESOS POR INTERESES	325547	303380	508096	939674	1430236	1651210
	100	93	156	289	439	507
VII. SALDO CORRIENTE	4883501	5835534	1456753	3539168	2328062	3088077
	100	120	30	72	48	63
VIII. INVERSIONES	1586915	1644027	1780574	1500826	1084992	1281053
	100	104	112	95	68	81
IX. DEFICIT O SUPERAVIT	3296586	4211507	-323821	2038341	1243070	1807025
	100	128	-10	62	38	55
X. TRANSFERENCIAS NO FISCALES NETAS	-3810583	-4338019	-6725811	-5136200	-4942690	-4585913
	100	114	177	135	130	120
XI. SALDO DESPUES DE TRANSFERENCIAS	-513997	-126512	-7049633	-3097858	-3699620	-2778888
	100	25	1372	603	720	541

(1) Ver notas y anexo del cuadro A 6.

GRAFICA 3

INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL

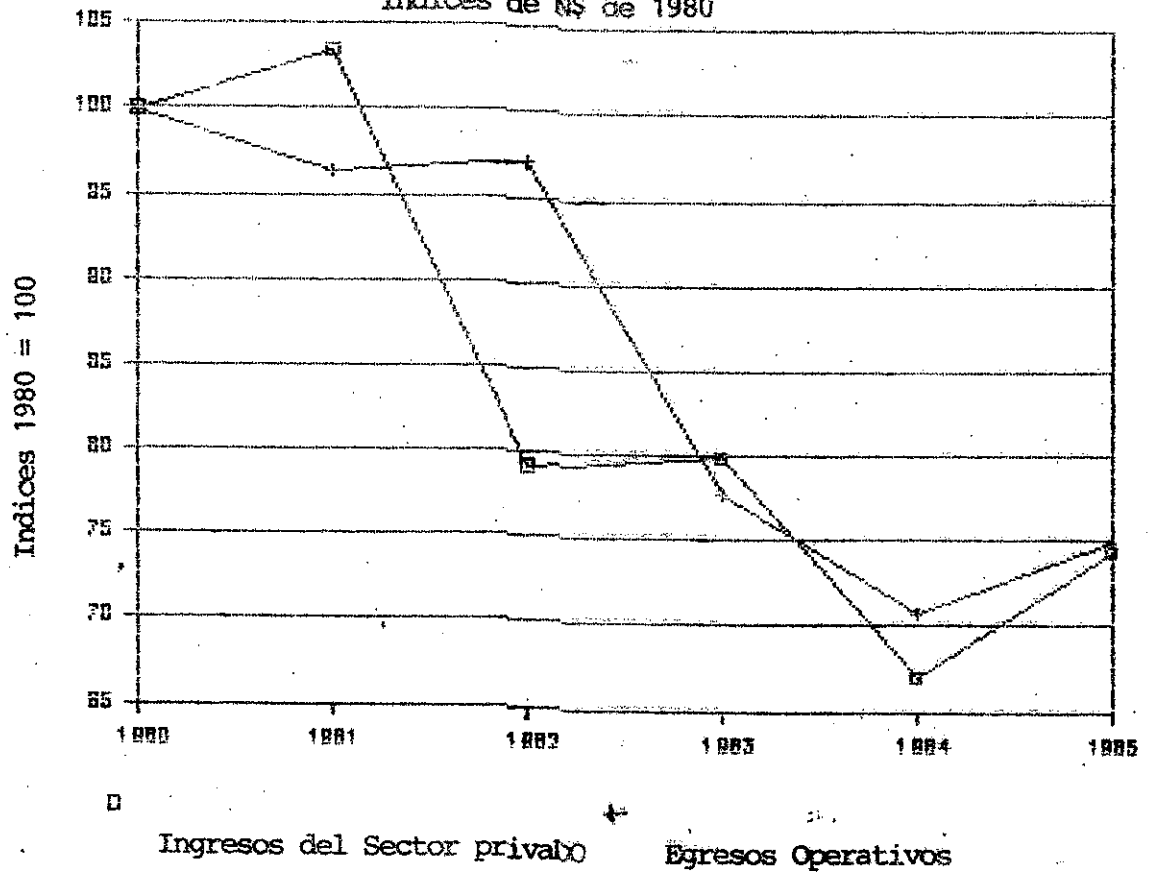


■ Ingresos del Sector Privado

+ Ingresos del Sector Público

GRAFICA 4

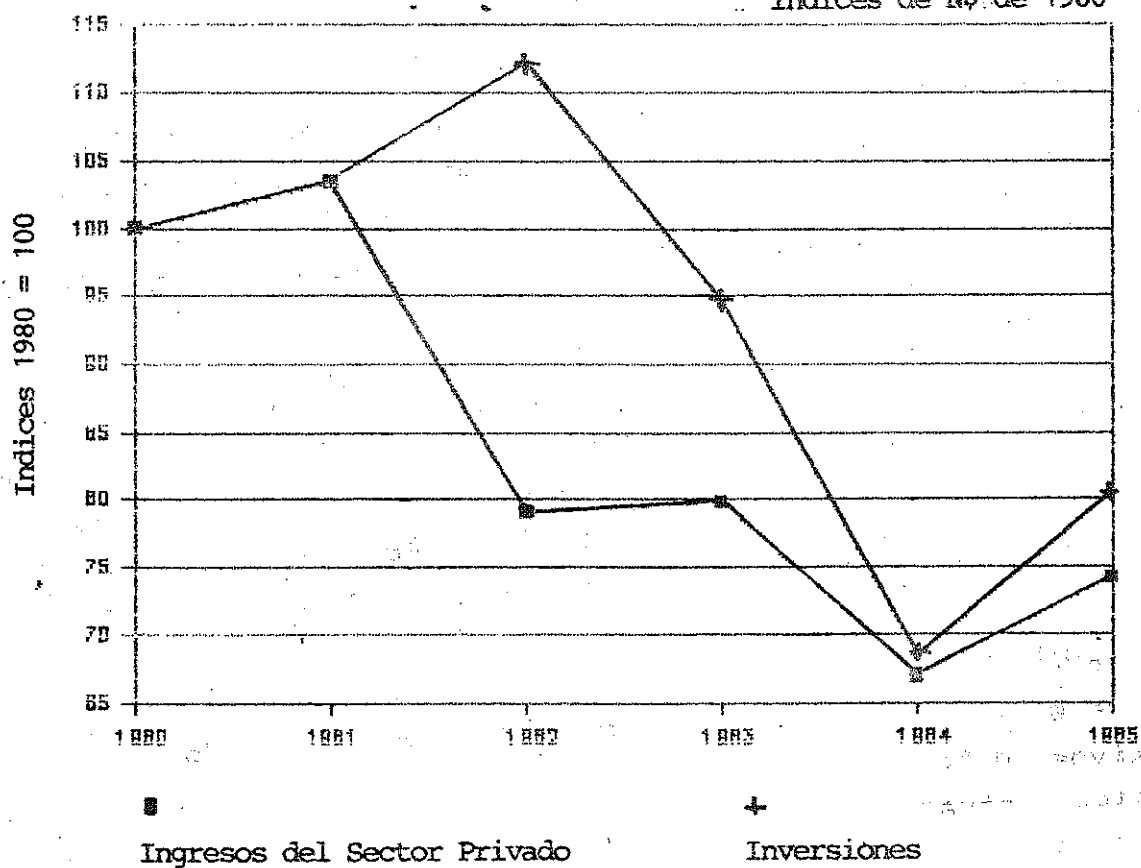
G.CENTRAL: AJUSTE DE EGRESOS OPERATIVOS
Indices de N\$ de 1980



GRAFICA 5

GOB. CENTRAL: AJUSTE DE INVERSIONES

Indices de N\$. de 1980



6. LAS EMPRESAS DEL ESTADO

En una sección anterior concluimos en que el saldo financiero del sector de empresas Públicas, aunque era un componente menor del déficit total del S.P.N.F. en el pasado reciente, sí era uno de los principales factores de las variaciones anuales de dicho déficit. En esta sección intentaremos plantear algunas hipótesis explicativas de la performance financiera del Sector de Empresas Públicas.

El análisis que intentamos aquí se ve dificultado por no haber llegado a disponer de una estimación confiable de los resultados financieros del S.E.P., por lo que debemos manejarnos con dos estimaciones que presentan importantes diferencias al nivel de los Egresos por Inversiones y del Saldo Final. (Cuadros 12 y 12B ver anexo II).

Es posible, con todo, llegar a algunas conclusiones. La primera es que el S.E.P. en su conjunto presenta saldos corrientes positivos en todo el período analizado, aún en 1982, donde se da una drástica contracción. Esta performance es efecto de la interacción de varios factores.

- i) La evolución del volumen físico de las ventas de las Empresas. A partir de 1983 este indicador cae, junto con el nivel de la actividad económica general, en todos los años. (Cuadro 17) En 1985 el S.E.P. vendió un volumen físico que era un 28% menor que el de 1981.
- ii) La evolución general de las tarifas de las Empresas. En los tres primeros años del período analizado las tarifas presentan un atraso respecto al nivel general de precios y a los de sus propios insumos (coincidentemente con la política antiinflacionaria del período). En los años siguientes presenciarnos una importante recuperación de las tarifas en términos reales (salvo en el caso del transporte ferroviario, que acentúa su deterioro). (Cuadro A11)
- iii) Los impuestos pagados y retenidos por las Empresas crecen en términos reales desde 1984, (coincidentemente con la recuperación de las tarifas), llegando en 1985 a niveles similares a los de 1981/82, a pesar de la caída en el volumen físico de las ventas.
- iv) Los intereses pagados, que crecen desde 1983, y que llegan a ser en 1983/85 más del doble, en términos reales, que en 1980/82. (Aún cuando estos datos no incluyen los intereses por deuda externa de las empresas cubiertos por el Banco Central en los últimos años, y que no han sido reintegrados totalmente por aquellas).

En resumen: en el lapso analizado podemos identificar dos periodos. El primero de ellos (1980/82) se caracteriza por un nivel estable del volumen físico de las ventas y un deterioro de la relación de precios insumo-producto. El segundo periodo (1983/85) se caracteriza por una caída del volumen físico de las ventas respecto al anterior, compensada por el incremento de las tarifas en términos reales. Aunque parte de este incremento se perdió en la forma de más altos pagos por impuestos retenidos, fue de todos modos suficiente como para cubrir parte del incremento de los intereses que se da en este periodo. Como consecuencia de esto y de los intereses pagados por el BCU, el saldo corriente se mantuvo positivo.

Las conclusiones anteriores son de carácter global, ya cada Empresa presenta especificidades que no se reflejan en el cuadro general.

En cuanto a las Inversiones y al saldo final del S.E.P., es aquí donde nos encontramos con la existencia de la mayor incertidumbre en cuanto a la información básica, lo que condujo a que elaboráramos dos estimaciones diferentes. (Ver Anexo II). Una de las estimaciones nos dice de la existencia de un déficit global del S.E.P. en los tres primeros años analizados y de un superávit en los tres últimos. La segunda estimación, que parte de cifras diferentes para las Inversiones, concluye en la existencia de déficits en todo el periodo con excepción de 1985.

A pesar de las dificultades estadísticas es claro que los déficits, cuando existen, se originan en montos de egresos por Inversiones demasiado elevados para poder ser cubiertos por el saldo corriente del S.E.P.. Cuando aparecen superávits, esto se debe al incremento real de las tarifas, lo que posibilita el autofinanciamiento de las inversiones.

La conclusión que comentamos en el párrafo anterior no implica el criterio de que las Empresas deban autofinanciar necesariamente sus inversiones, con sus excedentes corrientes. En el periodo particular que analizamos la aplicabilidad de este criterio es especialmente dudosa ya que una porción muy importante de las inversiones correspondieron a otras de infraestructura hidroeléctrica (más de la mitad del total entre 1980 y 1982) que se originaron en decisiones tomadas fuera del S.E.P. y, por otra parte, los excedentes corrientes necesarios para financiarlas dependieron, en gran medida, de políticas de tarifas públicas, las cuales fueron utilizadas como instrumento de políticas más generales (antiinflacionarias primero y fiscales después).

CUADRO 12

INGRESOS, EGRESOS Y FINANCIAMIENTO DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO (1) (ESTIMACION I)
En miles de \$ corrientes

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
I. INGRESOS OPERATIVOS	13617192	17830657	19660970	30738255	56036708	90395362
1. Ventas y rentas (2)	13041790	17297267	18941210	29651910	49453353	85900482
2. Otros	575402	533390	719760	1086345	6583355	4494880
II. EGRESOS OPERATIVOS	9692050	12353401	15130343	21666125	35393011	56060209
1. Servicios Personales	1723791	2590006	3137751	3781148	5532993	13455736
2. Compras y Gastos (2)	6814351	8328903	10176193	14865102	25784953	34120868
3. Transferencias Sec.Priv.	392493	679822	878087	117087	1348507	2452352
4. Varios	761415	754870	918312	1840788	2326558	6031253
III. SALDO OPERATIVO 1	3925142	5475256	4530627	9072130	20643697	34333153
IV. TRANSFERENCIAS FISCALES	-2721902	-3994418	-3916682	-5805007	-9545811	-18950562
1. Impuestos	-2497271	-3587830	-3439990	-5250668	-8750995	-17826731
2. Aps. patronales DGBS(3)	-224631	-406588	-476692	-554339	-794816	-1123831
V. SALDO OPERATIVO 2	1203240	1480838	613945	3267123	11097886	15384591
VI. EGRESOS POR INTERESES	130081	249161	134028	1224476	5196757	4114370
VII. SALDO CORRIENTE	1073159	1231677	479917	2042647	5901129	11270221
VIII. INVERSIONES (4)	2100215	3457431	3062452	1661035	4387894	5181903
IX. SUPERAVIT O DEFICIT	-1027056	-2225754	-2582535	381612	1513235	6088318
X. TRANSFERENCIAS NO FISCALES	384439	412812	293367	1231759	1969642	3033729
A1/Del Gobierno Central	394814	411912	298802	956228	1499279	3033729
XI. SALDO DESPUES DE TRANSFERENCIAS	-642617	-1812942	-2289168	1613371	3462877	9122047

(1): AFE, ANCAP, AMP, ANTEL, BSE, OSE, PLUMA, UTE

(2): Incluye ventas al Sector Publico

(3): Estimacion I.E.

(4): Estimacion I: datos de caja corregidos; ver anexo 2.

Fuentes: Ahorro, Inversión y Financiamiento del Sector Publico, D.P.P., Cuadros B.3.a, B.4 Contaduría General de la Nación.

CUADRO 12 B

INGRESOS, EGRESOS Y FINANCIAMIENTO DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO (1) (ESTIMACION II)
En miles de ₡ corrientes

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
I. INGRESOS OPERATIVOS	13617192	17830657	19660970	30738255	56036708	90395362
1. Ventas y rentas (2)	13041790	17297267	18941210	29651910	49453353	85900482
2. Otros	575402	533390	719760	1086345	6583355	4494880
II. EGRESOS OPERATIVOS	9692050	12355401	15130343	21666125	35393011	56060209
1. Servicios Personales	1723791	2590006	3157751	3781148	5532993	13455736
2. Compras y Gastos (2)	6814351	8328903	10176193	14865102	25984753	34120868
3. Transferencias Sec.Priv.	372453	679622	878087	1179087	1548307	2452352
4. Varios	761415	756870	918312	1840788	2326538	6031253
III. SALDO OPERATIVO 1	3925142	5475256	4530627	9072130	20643697	34335153
IV. TRANSFERENCIAS FISCALES	-2721902	-3994418	-3916682	-5805007	-9545811	-18950562
1. Impuestos	-2497271	-3587830	-3439990	-5250668	-8750995	-17826731
2. Aps. patronales DGSF(3)	-224631	-406588	-476692	-554339	-794816	-1123831
V. SALDO OPERATIVO 2	1203240	1480838	613945	3267123	11097886	15384591
VI. EGRESOS POR INTERESES	170021	249161	134028	1224476	5196757	4114370
VII. SALDO CORRIENTE	1073159	1231677	479917	2042647	5901129	11270221
VIII. INVERSIONES (4)	2466215	3900431	5746452	3254035	6280894	8041903
IX. SUPERAVIT O DEFICIT	-1373056	-2448754	-5266535	-1211388	-379765	3228318
X. TRANSFERENCIAS NO FISCALES	384439	412812	293367	1231759	1969642	3033729
Al/Del Gobierno Central	374614	411812	298902	556228	1499279	3033729
XI. SALDO DESPUES DE TRANSFERENCIAS	-1007617	-2255742	-4973168	20371	1589877	6262047

(1): AFE, ANCAP, ANP, ANTEL, BSE, BSE, PLUMA, UTE

(2): Incluye ventas al Sector Publico

(3): Estimacion I.E.

(4): Estimacion II: datos de inversion incorporada/devengada ; ver anexo 2.

Fuentes: Ahorro, Inversión y Financiamiento del Sector Publico, O.P.P., Cuadros B.3.a, B.4
Contaduría General de la Nación.

7. CONCLUSIONES

Trataremos aquí de extraer algunas conclusiones generales a partir del análisis básicamente descriptivo realizado.

La primera conclusión se refiere a un tema frecuentemente discutido: ¿es el déficit fiscal causa o efecto de la performance de la economía? Para contestar a esto debemos revisar la imagen de "doble determinación" del déficit del S.P.N.F. planteada en la sección 5, a la luz de las profundizaciones realizadas en las secciones 5, 6 y 7. Examinaremos si dicho planteo puede ser algo más que meramente descriptivo, y si efectivamente el déficit del S.P.N.F. se puede explicar por la interacción de factores "estructurales" y "coyunturales".

Respecto al Sistema de Seguridad Social, cuyo déficit define la existencia y orden de magnitud del desequilibrio del S.P.N.F. en el período, hemos visto que en los años más recientes alrededor de la mitad de sus saldos en rojo derivan de la estructura de beneficios y de su financiamiento (los factores de "largo" y "mediano" plazo), explicándose el resto por la reducción de los niveles de recaudación a partir de la caída de los niveles de actividad económica (el factor coyuntural). Las variaciones de los saldos del Gobierno Central, por su parte, se explican fundamentalmente por los efectos de la recesión en los niveles de recaudación, y por la mayor o menor flexibilidad de los egresos para adaptarse a esta situación. Los déficits de las Empresas Públicas y las transferencias al B.H.U., por último, se explican, en parte, por factores coyunturales similares a los mencionados, y en parte por las decisiones de inversión tomadas en relación a esos sectores hacia fines de los setenta e inicios de los ochenta, y que tienen repercusiones a mayor plazo.

En resumen: "la doble determinación sectorial" del déficit (Seguridad Social y el resto) no coincide totalmente con la "doble determinación estructural/coyuntural". Ambas descripciones son, sin embargo, correctas en sí mismas. La existencia de importantes factores "estructurales" nos impide decir que todo el déficit del S.P.N.F. proviene de la evolución del nivel de actividad que se dió desde 1982, existen factores estrictamente estructurales (y relacionados con la estructura económica nacional) y otros derivados de políticas públicas de cierta permanencia.

Sin embargo, lo contrario tampoco es cierto; el déficit fue, también en medida importante, resultado de las drásticas caídas en una recaudación muy dependiente del nivel de actividad. Los incrementos coyunturales de egresos parecen haber tenido una importancia menor.

La segunda conclusión se refiere a las políticas ensayadas para enfrentar los desequilibrios financieros del S.P.N.F.. La información analizada arroja dos conclusiones generales:

- la contracción de los egresos fue la estrategia central en el ajuste coyuntural del Gobierno Central; esto ha sido comentado por varios autores, quienes evalúan, además, sus efectos negativos en la economía nacional, y también dudan de la posibilidad de seguir utilizando este mecanismo de ajuste;

- a nivel global el S.P.N.F. logró mantener un grado muy estable de absorción de recursos financieros provenientes del Sector Privado, en relación al PBI; esto se debió, posiblemente, a un comportamiento compensatorio del sector;

la elevación de las tarifas e impuestos retenidos por las Empresas Públicas y el aumento de los porcentajes de aportes a la Seguridad Social son ejemplos de medidas compensatorias de la caída de ingresos derivada de la recesión; estas medidas parecen haberse enfrentado, sin embargo, a límites muy precisos en cuanto a la proporción Ingresos/PBI que el Sector Público No Financiero es capaz de apropiar.

La existencia de importantes factores "no coyunturales" del déficit del S.P.N.F., junto con los límites a las políticas de ajuste de ingresos y egresos ensayadas, explica en parte el origen de las diversas propuestas de reforma y redimensionamiento del aparato estatal, de la estructura impositiva, etc. que se plantean actualmente

Pero lo financiero es sólo un aspecto del problema; las propuestas deben evaluarse, fundamentalmente, a partir de criterios referidos al papel y funciones a cumplir por el Estado en la sociedad nacional. Solo en este marco más amplio tiene cabal sentido el análisis financiero.

Sergio Milnitsky

ANEXO I ANEXO METODOLOGICO

Este anexo recoge los criterios utilizados en la recopilación y elaboración de la información básica referida a las Finanzas Públicas, en el marco del estudio de la inserción del Estado en el proceso financiero nacional.

El planteo de este trabajo se fundamenta en una definición del sistema financiero nacional suficientemente amplia como para abarcar los flujos financieros que centraliza el Estado.

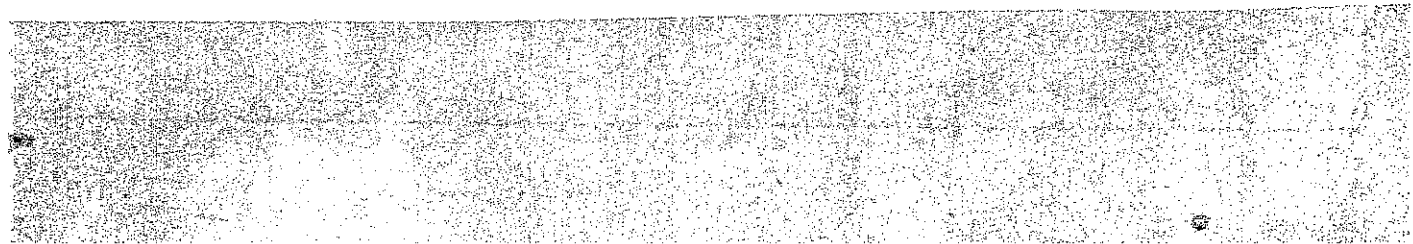
La metodología utilizada para este análisis se basa en considerar al Estado como un agente complejo que centraliza y asigna recursos financieros para múltiples funciones estatales y procesos privados. Esto conduce, entre otras cosas, a la necesidad de identificar los subsectores estatales y los flujos financieros que a través de ellos se canalizan de una manera más clara y precisa que lo que permiten las habituales clasificaciones por organismos y tipos de gasto. Implica, en especial, identificar los flujos financieros internos al aparato estatal.

Para avanzar en la mencionada clarificación se procedió a realizar una serie de ajustes y un reordenamiento de información, tanto de la publicada como de la directamente accesible en las oficinas que la producen. (Algunos de estos ajustes y reordenamientos se plantean también en trabajos realizados con objetivos similares para otras economías, ver "Reforma Institucional, Finanzas Públicas e Controle dos Gastos Governamentais", R. Rezende y S. Dain, Pesquisa e Planejamento Econômico, agosto 1985).

Después de un examen inicial de las características y carencias de la información disponible se procedió a definir una primera etapa, referida la primera al Sector Público no Financiero. Los avances realizados se refieren especialmente a los Ingresos y Egresos de este sector.

Al respecto se ha confirmado la hipótesis inicial de que es posible avanzar en la clarificación de los flujos del Sector. Aunque los resultados obtenidos son básicamente descriptivos, y tienen un carácter incompleto y provisorio, los avances realizados demuestran que es posible llegar a tener una comprensión notoriamente mejor de esta área del proceso financiero estatal que la que permite el análisis directo de las estadísticas publicadas y con un esfuerzo no excesivo de recopilación y procesamiento de información.

Se presenta a continuación un comentario acerca de los distintos ajustes y reordenamientos realizados.



1) Consolidación de Ingresos y Gastos: la información básica.

Se intenta identificar y consolidar los Ingresos y Gastos para los subsectores Gobierno Central, Empresas Públicas no Financieras, Intendencias Municipales y Seguridad Social.

El intento de consolidación requirió utilizar información básica de distintas fuentes, principalmente Contaduría General de la Nación, Banco Central del Uruguay, Oficina de Planeamiento y Presupuesto y Banco de Previsión Social. En algunos casos existen elementos que hacen dudar de la completitud o calidad de la información (como respecto a las Empresas Públicas); en otros existen importantes diferencias en la estimación de un mismo indicador por parte de distintas oficinas (en relación a la Seguridad Social, por ejemplo.).

El carácter del presente trabajo no permite la verificación y compatibilización de toda la información manejada, ya que esto exigiría esfuerzos muy importantes (aun si siempre fuera posible hacerlo). Por ello, en algunos casos se han utilizado datos de calidad dudosa, por no disponerse de otra información, y en otros se ha escogido alguna de las versiones disponibles de un indicador sin verificación previa, o bien se ha realizado más de una estimación.

2) Ajustes en la delimitación de los sub-sectores.

Los ajustes en su delimitación se refirieron fundamentalmente al sub-sector de Empresas Públicas no Financieras. Estas se definen generalmente en base a su condición jurídica de ente autónomo o servicio descentralizado. Esto, claramente, no es satisfactorio como definición teórica. Se intentó reagrupar la información de manera de dar una descripción más ajustada a una definición teórica de la empresa pública, y se concluyó en que ello es posible, aunque aún no se ha completado toda la información relevante.

Se definió al sub-sector de empresas públicas excluyendo un organismo que generalmente se incluye, por los mencionados criterios jurídicos, pero que no es conceptualmente una empresa pública: el Instituto Nacional de Colonización, cuya naturaleza se aproxima a la de un organismo ejecutor de políticas del Gobierno Central (que es donde se le ubicó).

Se debería incluir, por otra parte, una serie de organismos de diversa condición jurídica, pero que responden al concepto de empresa pública: el Banco de Seguros del Estado cuyo carácter financiero es discutible, las llamadas Empresas Adscriptas al Gobierno Central (Subsistencias, INDA, Correos, Loterías y Quinielas, Casinos, Imprenta Nacional, BODRE), la Compañía del Gas, (con su especial estatuto de propiedad pública) y COMIPAL, incluido el Fondo Energético Nacional (es más correcto asimilarlos a UTE que incluirlos en el Gobierno Central, encontrándose ambos tratamientos, en diferentes años, en la información publicada). Las Intendencias Municipales, en especial las de Artigas y Rivera, realizan una no despreciable actividad y comercial, pero la información es muy deficiente y su inclusión no es conceptualmente clara.

A partir de la información obtenida en esta recopilación primaria, sin embargo, no fue posible incluir datos correspondientes a ILPE y a la Compañía del Gas, y son parciales los datos referidos a Comipal. En cuanto a las Empresas Adscriptas: se han elaborado cuadros que las incluyen y otros que no, para permitir una mejor comparabilidad con los análisis que utilizan la definición tradicional.

Aun con las carencias de información mencionadas la redefinición del sub-sector parece ser útil; permite, por ejemplo, una mejor evaluación de las transferencias financieras no fiscales netas del Gobierno Central al dominio industrial y comercial del Estado, y una más clara visión de performance global de la actividad comercial e industrial del sector público.

3) Identificación de flujos financieros en y entre sub-sectores

Una vez ajustada la delimitación entre sub-sectores se procedió a identificar los principales flujos financieros que se dieron entre cada uno de ellos y el resto de la economía en el período considerado.

De especial importancia y de difícil estimación son los flujos entre los sub-sectores públicos. Dentro de dichos flujos encontramos: contrapartidas de compraventas entre el sub-sector de Empresas y el resto del Gobierno, transferencias fiscales de los distintos subsectores a la Seguridad Social y a Rentas Generales, y transferencias no fiscales entre el Gobierno Central y los restantes sub-sectores. En estas áreas se realizó

uno de los principales esfuerzos para ampliar y ajustar la información básica que aparece en los cuadros publicados por distintas oficinas estadísticas.

En varios casos hubo dificultades debidas a la existencia de varias versiones de los mismos indicadores, así como problemas de incompatibilidad de datos originados en distintas fuentes. Salvo excepciones, sin embargo, no se intentaron compatibilizar ni verificar las distintas estimaciones, sino que se tomó alguna de ellas.

Respecto a las ventas de las Empresas a los restantes sub-sectores, se han identificado hasta ahora las correspondientes al Gobierno Central, tanto las que incorporan flujos monetarios como las que se dan a través de compensaciones sistemáticas de servicios contra impuestos. Queda pendiente la obtención (en las Empresas) de la información relativa a las ventas a los Gobiernos Departamentales y a las que se dan entre las propias Empresas.

En cuanto a las transferencias fiscales, que incluyen tanto impuestos pagados como aportes patronales a la seguridad social, se consideró importante el distinguirlos, ya que su tratamiento podría ser diferente de acuerdo al tipo de análisis (económico, financiero, etc.) que se realice.

Las incompatibilidades entre las cifras presentadas por distintas fuentes requirió que se optara por alguna de ellas sin tener totalmente claro el origen de las discrepancias (por ejemplo: se tomó a la C.G.N., y no al B.P.S., como fuente de los aportes patronales del G. Central), mientras que las carencias de información requirieron efectuar estimaciones propias (algunas de ellas de carácter provisorio).

Las transferencias no fiscales, por último, exigieron una redefinición, ya que, para llegar a estimar los flujos totales y netos se incluyó bajo este concepto tanto la asistencia financiera del Tesoro a los restantes subsectores, como las utilidades vertidas por estos.

Las transferencias no fiscales aparecen en las publicaciones oficiales en una forma especialmente dispersa y confusa, lo que lleva a que tanto las estimaciones del BCU como las de OPP no las reflejen adecuadamente, a nuestro entender. Fue posible, sin embargo, obtener en la CGN la información necesaria para mejorar el análisis. (Ver anexo III)

El tratamiento de las transferencias no fiscales es origen de importantes discrepancias con otros trabajos (algunos, por ejemplo, incluyen como gastos corrientes del G. Central transferencias no fiscales del G. Central a las Empresas Públicas y al B.H.U).

En varias oportunidades en las que solicitó información para los ajustes aquí reseñados sucedió que los datos solicitados, aunque fácilmente disponibles, nunca habían sido consultados previamente para la elaboración de estimaciones como las que intentamos, lo que es síntoma del escaso análisis en profundidad que se ha realizado en esta área.

En cuanto a los flujos financieros entre el SPNF y el sector privado, se realizaron algunos ajustes. Por ejemplo: se incluyó como ingreso operativo del Gobierno Central los montos equivalentes a los impuestos devueltos a los exportadores. También se ajustó la información acerca de otros subsidios al Sector Privado. (Ver anexo III). En ésta área un flujo que requiere una revisión, que no fue posible en el marco del presente trabajo, es el de intereses pagados por los distintos subsectores.

La información elaborada, aún con sus vacíos, permite una aproximación primaria a una consolidación de los flujos del Sector Público no Financiero y a la comprensión de sus desequilibrios.

4) Detalle de saldos

Se distinguieron, para cada subsector, distintos saldos financieros.

Esto permite una más clara evaluación de las consecuencias de tomar una u otra definición de déficit y superávit. Es importante, para explicar los desequilibrios financieros del Sector al identificar en que nivel de saldos se dan estos. Por último de acuerdo a los objetivos de cada estudio particular puede variar la atención entre los distintos

saldos. Por ejemplo: será diferente la consideración de las Transferencias Fiscales de acuerdo a si se realiza un análisis de su eficiencia de cada subsector, que si se estudian las relaciones financieras dentro del Sector Público.

Las distintas definiciones de saldos utilizadas se presentan a continuación.

Saldo Operativo 1: Es la diferencia entre los Ingresos Operativos (los derivados normalmente de las operaciones típicas de cada subsector) provenientes del sector privado, y los Egresos Operativos (gastos de funcionamiento y subsidios implicados en la operación normal de cada subsector).

Saldo Operativo 2: Es la suma del Saldo Operativo 1 y los ingresos que recibe cada subsector del resto del sector público en la forma de Transferencias Fiscales.

Saldo Corriente: Es la diferencia entre el Saldo Operativo 2 y los Intereses Pagados.

Resultado (Déficit o Superávit): Es la diferencia entre el Saldo Corriente y los Egresos por Inversiones.

Saldo después de Transferencias: Es el Resultado más/menos las Transferencias no Fiscales que se dan entre el Gobierno Central y los restantes subsectores.

5) Criterios de Contabilización

Se utilizó, en casi todos los casos, el criterio de lo percibido. Esto se debe a que los movimientos de caja son la única información disponible en varios subsectores, y el único criterio que permite efectuar su consolidación. Las excepciones se dan en relación a las Inversiones de las Empresas Públicas (Ver Anexo II), las ventas del S.E.P. compensadas por impuestos y los subsidios a exportadores.

6. El seguimiento de las Estimaciones Propuestas

La metodología ensayada en este trabajo requiere un volumen y tipo de información que se elabora con un retraso considerablemente mayor que los indicadores comúnmente utilizados para el seguimiento de corto plazo (especialmente, el saldo después de transferencias del Gobierno Central).

Con el objetivo de evaluar las posibilidades de un seguimiento de las finanzas del S.P.N.F. con la metodología aquí propuesta podemos distinguir diferentes situaciones de acuerdo al sub-sector de que se trate:

a) Sub-sectores relevantes y de seguimiento factible:

Gobierno Central y Seguridad Social; en estos casos existe información disponible con retrasos reducidos. En el caso del Gobierno Central sería factible realizar mensualmente la mayor parte de los ajustes propuestos en esta metodología. Respecto a la Seguridad Social, la información más accesible es la referida al B.P.S., a partir del mismo Banco; la dificultad estriba en que estos datos siguen el criterio de lo devengado a diferencia de la información de O.P.F. que hemos utilizado en este trabajo. Sería necesario, entonces, profundizar en este punto.

b) Sub-sectores de importancia secundaria y de difícil seguimiento:

es el caso de las Intendencias Municipales; el aporte de este sub-sector a los saldos finales del S.P.N.F. es muy reducido, aún incluyendo a la Intendencia Municipal de Montevideo. El retraso para obtener la información es, además, muy importante (9 a 10 meses). Las alternativas serían aquí obviar la consideración de este sub-sector, o bien intentar obtener datos con cierta frecuencia para la Intendencia Municipal de Montevideo (la más importante, y tal vez, la más accesible).

c) Sub-sectores relevantes y de difícil seguimiento:

Las Empresas Públicas; el retraso en la elaboración de la información (9 a 10 meses) y las dificultades para su manejo hacen que este sub-sector sea el que presente mayores dificultades para su seguimiento. Es, por otra parte, demasiado importante como para ser obviado. El seguimiento de las finanzas de este sub-sector requiere una metodología que se debería desarrollar especialmente (y que tal vez dependa de las posibilidades de acceder a la información que las empresas elaboran a lo largo del año para el seguimiento del programa del FMI).

ANEXO II LAS INVERSIONES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

La información referida a las Empresas Públicas, y en especial la relacionada con los montos de sus gastos de inversión, es la que presenta mayor grado de incertidumbre en cuanto a su calidad y

cobertura. Esto no sucede por escasez, estrictamente hablando, de información elaborada, sino por la sobreabundancia de series que presentan datos dispares. Aquí presentamos varias estimaciones de esta variable para el período 1980-1985. (Cuadro 13)

Es llamativa la disparidad de las estimaciones, aún la de las elaboradas por el mismo organismo. Enumeraremos, a continuación, algunos puntos que se han podido aclarar al respecto, aunque ellos no logran explicar totalmente las diferencias.

(i) Se manejan distintos conceptos referidos a la inversión, al menos dos: los gastos de inversión (movimientos de caja) y la inversión devengada o incorporada. Si bien las diferencias conceptuales entre lo percibido y lo devengado pueden explicar divergencias en algún período (por las diferencias entre los ritmos de gasto y los de incorporación) no nos permiten explicar por qué las estimaciones de caja son siempre menores que las de inversiones devengadas o incorporadas. Tampoco explican el porqué de las diferencias entre la inversión devengada y la incorporada, las que, según se plantea en las definiciones generales de O.P.P. son indicadores de básicamente la misma variable. Las principales diferencias surgen de las distintas fuentes: la contabilidad patrimonial para lo devengado, y la presupuestal para lo incorporado. (lo incorporado debería coincidir, entonces, con la ejecución presupuestal) Lo incorporado, por lo tanto incluye los pagos anticipados y excluye las reducciones patrimoniales (por lo que está más cerca de un concepto de caja que lo devengado).

(ii) Las estimaciones para Cuentas Nacionales del Banco Central incluyen la inversión correspondiente a las obras hidroeléctricas (Salto Grande y Palmar), cosa que no sucede con las de O.P.P.. Con esta adición la serie de "devengada" de O.P.P. se aproxima a la del B.C.U. para 1981 y 1982, lo mismo sucede con la de "incorporada" para 1983. (Ver Cuadro 15) Con "caja" esto sucede sólo para 1981.

(iii) La información de caja subestima los flujos reales, según O.P.P., ya que existen gastos de inversión que las Empresas no discriminan de otros gastos. Es por esto que los técnicos de O.P.P. elaboran un cuadro "mixto" de Ingresos, Egresos y Financiamiento de las Empresas. Este cuadro (el B 3 a ii de "Ahorro, Inversión y Financiamiento del Sector Público") combina información de caja para todos los rubros (con algunas pequeñas diferencias metodológicas respecto al Cuadro "puro" de caja) con el "Gasto de Capital", estimado a partir de la inversión incorporada.

Debido a la más completa información sobre inversiones que proporciona y al hecho de que se elabora en base a información trimestral (y no anual como en el caso de las restantes series), O.P.P. recomienda el cuadro "mixto" como el más verídico. Sin embargo, la comparación de los datos presentados en los cuadros de caja y en el "mixto" generan algunas dudas. (Cuadro 14) A saber:

a) El cuadro de Caja presenta Ingresos mayores, en todos los años que el "mixto", a pesar de que ambos datos deberían reflejar el mismo flujo financiero. En uno de los 3 años que podemos comparar la diferencia llega a un 13%. Es bastante claro que la diferencia principal surge de la no inclusión de "Otros Ingresos" en el cuadro "mixto".

b) Respecto al rubro de "Compras y Gastos", sería de esperar que los datos de ambos cuadros no coincidieran, ya que si este rubro está "inflado" con gastos de capital no discriminados en el cuadro de caja, al ajustarse los gastos de capital en el cuadro "mixto" las "compras y gastos" deberían reducirse a su verdadero monto. Esto ocurre en sólo uno de los 3 años comparados (1984), mientras que los restantes montos son casi los mismos.

La alternativa, entonces, es : o bien en el cuadro "mixto" las "Compras y Gastos" están sobreestimadas, o bien están subestimadas en el cuadro de caja.

En la medida de que cada uno de los cuadros surge de información en las Empresas, y de un distinto proceso de elaboración de los datos en O.P.P., no sería posible verificar cuál de los dos cuadros proporciona un monto más ajustado de los gastos totales sin recorrer ambos procesos, lo que no ha sido posible en este trabajo.

Como consecuencia de las diferencias comentadas en a) y en b) el déficit del consolidado de Empresas presenta grandes diferencias entre un cuadro y el otro.

En base a lo comentado en los puntos anteriores y ante la imposibilidad de efectuar una completa revisión metodológica en el marco de este trabajo, se resolvió elaborar dos estimaciones:

ESTIMACION I: se basa en los movimientos de caja para la inversión; esto se debe a que este es el criterio utilizado en todos los demás indicadores de este trabajo, y a que es la única serie que cubre totalmente el período analizado. Las carencias de esta serie se solucionan parcialmente al

adicionarle la inversión correspondiente a las Obras Hidroeléctricas, fuente Banco Central (que utiliza criterio similar a lo devengado o incorporado). Se ajusta la definición del Sector de Empresas Públicas excluyendo al Instituto Nacional de Colonización e incluyendo al Banco de Seguros del Estado. (Cuadro 15)



CUADRO Nº 13

Inversiones de las Empresas Públicas - Distintas Estimaciones
(Millones de N\$ corrientes)

	B.C.U.	<u>Oficina de Planeamiento y Presupuesto</u>				Banco Mundial (2)
		<u>Cuentas Nacionales</u>	<u>Caja</u>	<u>Devengada</u>	<u>Incorporada</u>	
1980	3.214	255	621	S.d	s/d	2.858
1981	3.296	1.031	1.474	s/d	2.352	4.041
1982	5.627	640	3.323 (1)	s/d	3.188	3.217
1983	2.835	1.001	3.690	2.594	3.609	2.775
1984	s/d	3.562	6.123	5.455	5.276	5.501
1985	s/d	5.174	s/d	8.007	s/d	8.201

(1) Depurada de variaciones en el stock de petróleo y de créditos de proveedores.

(2) "Country Economic Memorandum on Uruguay", 1986.

FUENTE: "Formación Bruta de Capital 1986", B.C.U.

"Ahorro, Inversión y Financiamiento del Sector Público", O.P.P.

CUADRO Nº 14

**Ingresos y Egresos de las Empresas Públicas según O.P.P.
Comparación de Estimaciones (millones de N\$ corrientes)**

	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
<u>Ingresos</u>			
Cuadro B3ai (1)	27.002	51.127	80.953
Cuadro B3aii (2)	26.539	45.311	79.213
Diferencia (i-ii)	463	5.816 (3)	1.740 (3)
<u>Compras y Gastos</u>			
Cuadro B3ai	14.754	25.808	33.984
Cuadro B3aii	14.893	22.643	33.621 (4)
Diferencia (i-ii)	- 139	3.165	363
<u>Egresos Corrientes</u>			
Cuadro B3ai	25.467	45.350	70.651
Cuadro B3aii	24.905	41.318	70.172 (4)
Diferencia (i-ii)	562	4.032	479
<u>Saldo Corriente</u>			
Cuadro B3ai	1.535	5.777	10.302
Cuadro B3aii	1.634	3.993	9.041 (4)
Diferencia (i-ii)	-99	1.784	1.261
<u>Gastos de Capital</u>			
Cuadro B3ai	1.001	3.562	5.147
Cuadro B3aii	2.594 (6)	5.455	8.007 (5)
Diferencia (i-ii)	-1.593	-1.893	-2.860
<u>Saldo Final</u>			
Cuadro B3ai	534	2.215	5.155
Cuadro B3aii	-960 (6)	-1.462	1.034 (4) (5)
Diferencia (i-ii)	1.494	3.677	4.121

(1) Cuadro con gastos de inversión según movimientos de Caja, en "Ahorro, Inversión y Financiamiento del Sector Público".

(2) Cuadro con metodología para seguimiento del F.M.I., con inversión incorporada.

(3) En "Otros".

(4) Excluidos 5.914 millones financiados por proveedores.

(5) Incluye desinversión por 2.763 millones.

(6) Incluye desinversión por 858 millones.

CUADRO Nº 15.

Inversiones de las Empresas Públicas - Estimaciones Propias
(Millones de N\$ corrientes)

	O.P.P. Caja (1)	O.P.P. Devengada Incorporada(2)	I.N.C. - B.S.E.+ (3)	Obras Hidroe- léctricas (4)	Instituto de Economía Estimación I	Estimación I
1980	255	621	-8	1.853	2.100	2.466
1981	1.031	1.474	26	2.400	3.457	3.900
1982	640	3.323 (5)	12	2.411	3.063	5.746
1983	1.001	2.594	45	615	1.661	3.254
1984	3.562	5.455	47	779	4.388	6.281
1985	5.147	8.007	35	s/d	5.182	8.042

(1) Ahorro, Inversión y Financiamiento del Sector público, Cuadro 3 a i.

(2) Idem, Cuadros B 3 a ii (1980 a 1982) y B 3 a iii (1983 a 1985)

(3) Idem. Cuadro 3 a i y B 4

(4) Fuente: Banco Central del Uruguay.

(5) Depurada de variaciones en el stock de petróleo y de créditos de proveedores.

ESTIMACION II: se basa en la serie de inversión devengada de 1980 a 1982 y en la de incorporada para 1983 en adelante (esta serie sólo está disponible para este período), a la que se adiciona la inversión correspondiente a Obras Hidroeléctricas. Se realizan los mismos ajustes que en la ESTIMACION I (I.N.C. y B.S.E.) (Cuadro 15).

ANEXO III Subsidios y Transferencias del Gobierno Central.

En el ítem de subsidios y transferencias pagados por el Gobierno Central hemos realizado una serie de ajustes para mejorar la transparencia y la clasificación de la información estadística básica. Enumeraremos a continuación estos ajustes.

a) Al ítem de subsidios del sector privado del Gobierno Central se adicionaron las exenciones fiscales realizadas a favor de los exportadores (1) que aparecen ya "neteados" en los ingresos tributarios totales informados por el BCU. Esta excepción al criterio general de considerar sólo los movimientos de caja responde a que estas exenciones constituyen una efectiva utilización de recursos tributarios que podrían tener otro destino.

En la medida en que también adicionamos el valor de las exenciones a los Ingresos Operativos del G. Central ninguno de los saldos financieros del G.C. se altera; la única modificación resultante es el incremento del monto total de Ingresos y de Egresos del Gobierno y del S.P.N.F.

b) En el cuadro de Transferencias del Gobierno Central que presenta la Contaduría Gral. de la Nación en el "Estado de Fuentes y Usos de los Fondos", figura un rubro de "Otros organismos", y dentro de éste, un ítem de "Otros Pagos". El crecimiento de este rubro a partir de 1982 es el responsable del importante incremento real del gasto "corriente" del Gobierno Central; este incremento ha llevado a concluir a algunos autores (Banco Mundial 1986) que la operativa del Gobierno fue una de las fuentes del déficit en ese período.

(1) "Boletín Estadístico" del Banco Central, Cuadro III.3, ítem E. "Documentos Recibidos".

Sin embargo, si analizamos la composición de las "Transferencias a Otros Organismos" (para lo cual debemos revisar los estados mensuales) concluimos que una parte muy importante de estos subsidios corresponden a flujos financieros recibidos por Empresas Públicas (principalmente UTE-COMIPAL) y por el Banco Hipotecario del Uruguay, que no se pueden considerar gasto corriente del Gobierno Central. En este trabajo hemos reclasificado las "Transferencias a Otros Organismos"; las transferencias al sector privado, a los organismos paraestatales y a las empresas adscriptas al Gobierno Central y el "Otros" se consideran egreso operativo del Gobierno Central, mientras que las restantes se ubican como transferencias no fiscales. (Cuadro No. 16). Es claro que alguna de estas reclasificaciones es discutible (como, por ejemplo, el considerar a los subsidios al sector privado como un gasto operativo normal del Gobierno Central).

c) Respecto a las Transferencias no Fiscales del Gobierno Central a las Empresas Públicas, tenemos dos fuentes de información que arrojan cifras diferentes: la Contaduría General de la Nación y las propias empresas (a través de OPP). Dado que los límites de este trabajo no nos permiten efectuar la conciliación de ambas fuentes hemos optado por los datos de la C.G.N. (Cuadro B2a de "Ahorro, Inversión y Financiamiento del Sector Público", OPP), con algunas correcciones. (Cuadro 17). Estas correcciones son:

- la adición de las transferencias realizadas en favor de OSE, que no figuran en la información de la C.G.N.
- la adición de las transferencias a Empresas Públicas que figuran en "Otros Pagos" del cuadro de "Transferencias" (Estados de Fuentes y Usos de Fondos- Gobierno Central) de la C.G.N. y que OPP no considera
- la consideración de las utilidades vertidas por las Empresas como transferencias no Fiscales, que compensan parcialmente las recibidas por el sector de Empresas Públicas.
- la consideración de los egresos del Fondo Energético Nacional como egresos de las Empresas Públicas y no del G. Central, lo que implica la necesidad de incluir un transferencia equivalente para equilibrar las cuentas.

d) Para cuantificar las Transferencias del Tesoro al Sistema de Seguridad Social también contamos con dos fuentes: la Contaduría General de la Nación y el Banco de Previsión Social. Las dos series divergen debido a que discriminación entre los aportes (del G. Central como empleador) y las transferencias no fiscales (que realiza a favor de la Seguridad Social) se realiza posteriormente a la efectivización de los pagos. Las diferencias de la información con que cuentan la C.G.N. y el BPS acerca de los funcionarios públicos y sus remuneraciones explican parte de las discrepancias entre las estimaciones. Por otra parte, la información del B.P.S. es por lo devengado, mientras que la de la C.G.N. es con criterio de caja, razón por la cual optamos por esta última fuente.

Gobierno Central: "Transferencias a otros organismos" 1980-1985 (1)

(En miles de N\$ corrientes)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
1. Transferencias al Sector Privado	729	973	275.863	92.123	219.955	1.092.361
Empresas	-	-	(274.692)	(90.147)	(219.955)	(302.361)
Familias	-	-	-	-	-	(790.000)
Otros	(729)	(973)	(1.171)	(1.976)	-	-
2. Transferencias a Entes Paraestatales (2)	28.625	38.459	22.981	-32.588	72.775	114.798
3. Transferencias a Empresas Adscriptas (3)	-	-	113.623	108.076	248.692	638.344
4. Transferencias a Empresas Públicas	-	-	-	676.231	470.363	212.800
UTE-COMIPAL	-	-	-	(676.231)	(470.363)	-
Para el servicio de la Deuda	-	-	-	-	-	(212.800)
5. Transferencias a la Seguridad Social	6.569	-	4.214	7.562	1.752	-
6. Transferencias al Banco Hipotecario del Uruguay	-	-	241.068	-	2.598.321	2.791.801
7. Otros y sin discriminar	8.680	13.072	12.454	270.855	30.729	-67.452
TOTAL	44.603	52.504	670.203	1.122.279	3.642.587	4.782.652

(1) Estados de Fuentes y Usos de Fondos, Contaduría General de la Nación, cuadro de Transferencias, ítem III.

(2) Planes Agropecuarios, Coneat, Inac, Digra, Cada.

(3) Incluye los egresos de los Casinos del Estado que aparecen como transferencia por motivos fiscales; los hemos adicionado a los gastos de funcionamiento del Gobierno Central.

CUADRO A 1

Ingresos Operativos de los Subsectores del S.P.N.F. en % del PBI (1)

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>Rango de variación</u>
Gobierno Central	16,1	16,8	14,6	15,3	12,7	13,7	4,1
Sistema de Seguridad Social	5,9	5,8	6,0	5,7	4,4	5,2	1,6
Intendencias Municipales	2,1	2,3	2,5	2,4	2,0	2,3	0,5
Empresas Públicas	13,9	14,0	14,3	15,5	18,2	17,1	4,3
Sector Público no Financiero	38,0	38,9	37,4	38,9	37,3	38,3	1,6

(1) Sólo Ingresos provenientes del Sector Privado, incluidas las ventas de las Empresas Públicas.

CUADRO A 2

RESULTADO FINANCIERO DE LOS SUB-SECTORES DEL S.P.N.F. EN 1980-1985 (ESTIMACION I)
(En miles de N\$ de 1980 e Indices 1980 = 100) (1)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Resultado SPNF (2)	-527167	-1978568	-7763688	-2294853	-2611147	-612106
	-100	-375	-1473	-436	-495	-116
1. Resultado G.Gral.	499889	-318178	-6144544	-2457207	-3020583	-1602677
	100	-64	-1229	-492	-604	-321
1.1 Resultado G.Ctral.	3296586	4211507	-323821	2038341	1243070	1807025
	100	128	-10	62	38	55
1.2 Resultado G.Social (3)	-2955837	-4586502	-5874162	-4387730	-4137970	-3452483
	-100	-155	-199	-148	-140	-117
1.3 Resultado IIMM	159140	56818	53439	-107819	-125683	42962
	100	36	34	-68	-79	27
2. Resultado EEPP	-1027056	-1660391	-1619144	160355	409436	956531
	-100	-162	-158	16	40	93

CUADRO A 2 B

RESULTADO FINANCIERO DE LOS SUB-SECTORES DEL S.P.N.F. EN 1980-1985 (ESTIMACION II)
(En miles de N\$ de 1980 e Indices 1980 = 100) (1)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Resultado SPNF (2)	-893167	-2309042	-9446447	-2966237	-3123336	-862459
	-100	-259	-1058	-332	-350	-108
1. Resultado G.Gral.	499889	-318178	-6144544	-2457207	-3020583	-1602677
	100	-64	-1229	-492	-604	-321
1.1 Resultado G.Ctral.	3296586	4211507	-323821	2038341	1243070	1807025
	100	128	-10	62	38	55
1.2 Resultado G.Social (3)	-2955837	-4586502	-5874162	-4387730	-4137970	-3452483
	-100	-155	-199	-148	-140	-117
1.3 Resultado IIMM	159140	56818	53439	-107819	-125683	42962
	100	36	34	-68	-79	27
2. Resultado EEPP	-1393036	-1990865	-3301903	-509029	-102753	606177
	-100	-143	-237	-37	-7	44

(1): El signo positivo indica superavit, el negativo indica deficit.

(2): Antes de Transferencias no Fiscales.

(3): Abarca todo el Sistema de la Seguridad Social.

Fuente: elaboracion propia.

CUADRO A 3

INGRESOS Y EGRESOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL 1980-1985(1)

	(Miles de M\$ corrientes)					
	1980	1981	1982	1983	1984	1985
I. INGRESOS OPERATIVOS	5404782	7145102	7693950	10511168	12847700	26766092
SECTOR PRIVADO						
1. Aportes Sctor Priv. (2)	4641174	6801804	6953269	9980972	12093989	24760232
2. Impuestos Afectados	238848	180784	202682	218645	281142	672771
3. Otros	524760	162514	537999	311551	472569	1333089
II. EGRESOS OPERATIVOS	9245795	14973210	19046874	23444868	30824934	52764305
1. De Funcionamiento	387498	665105	771579	889299	1289301	2108201
2. Prestaciones (3)	8817729	13928965	18081267	21639775	28407594	48530002
3. Otros	40568	379120	194028	915794	1128039	2026102
III. SALDO OPERATIVO 1	-3841013	-7828108	-11352924	-12933700	-17977234	-25998213
IV. TRANSFERENCIAS FISCALES	915415	1704027	2010546	2505726	2712873	4104122
1. Aportes Patr. G.C., IIMM	603317	1163205	1343326	1706724	1614104	2980291
2. Aportes Patr. EEPP.	224631	406588	476692	554339	794816	1123831
3. Aportes Patr. I.F.O.	87467	134234	190528	244663	303953	
V. SALDO OPERATIVO 2	-2925598	-6124080	-9342379	-10427974	-15264361	-21894092
VI. EGRESOS POR INTERESES						
VII. SALDO CORRIENTE	-2923598	-6124080	-9342379	-10427974	-15264361	-21894092
VIII. INVERSIONES	30239	24126	26910	13946	29162	80964
IX. DEFICIT O SUPERAVIT	-2958837	-6148206	-9369289	-10441920	-15293523	-21975056
X. TRANSFERENCIAS NO FISCALES	3421181	5315439	9936856	10799783	13393365	19597053
1. Del Gob. Central (4)	3421181	5315439	9936856	10799783	13393365	19597053
XI. SALDO DESPUES DE TRANSFERENCIAS	465344	-632767	567567	357863	-1900158	-2378003

(1): Incluye D.B.S.S. y Cajas Policial, Militar, Bancaria, Profesional y Notarial.

(2): D.P.P. Cuadro B.5.a, ítem I.1. mas estimacion de aportes personales C.Militar menos aportes patronales del Sector Publico.

(3): D.P.P. Cuadro B.5.a, ítem II.1. mas estimacion de egresos C. Militar (total pagos del Tesoro segun C.G.M.).

(4): D.P.P. Cuadro B.2., mas Transferencias en Fuentes y Usos de Fondos, CGN.

Fuentes: Ahorro, Inversion y Financiamiento del Sector Publico, D.P.P., Cuadro B.5.a. Balance de Ejecucion Presupuestal, C.G.M.

CUADRO Nº A 4

Estimación de los Componentes
Coyunturales del Sistema de la Seguridad Social - 1980-1985
(En millones de N\$ de 1980)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Ingresos "Coyunturales" (1)	7.373,0	7.898,9	7.274,6	6.155,1	4.734,7	5.465,5
Variación anual	-55,9	+525,9	-624,3	-1.119,5	-1.420,4	+721,8
Egresos "Coyunturales" (2)	7.765,0	9.407,1	10.015,5	8.298,9	7.030,7	6.992,9
Variación anual	+917,3	+1.642,1	+608,4	-1.716,6	-1.268,2	-37,8
Saldo "Coyuntural"	-392,0	-1.508,2	-2.740,9	-2.143,8	-2.296,0	-1.536,4
Variación anual	-973,2	-1.116,2	-1.232,7	+ 597,1	-152,2	+759,6
Componentes del Déficit (3)						
- Incremento no Financiado de Egresos.	-392,0	-1.508,2	-2.116,6	-400,0	-	-
- Caída de la Base Imponible	-	-	-624,3	-1.743,8	-2.296,0	-1.536,4

(1) Ingresos de todo el Sistema con los niveles de tasas e impuestos afectados de 1979.

(2) Egresos de todo el Sistema menos el 17,14% de las Prestaciones (estimación del déficit "estructural").

(3) De 1980 a 1982 se da un incremento no financiado de los Egresos, que se revierte con las caídas de Egresos de 1983 y 1984. En 1982 comienzan a reducirse los Ingresos, lo que se compensa parcialmente con la caída de Egresos de 1984 y 1985, y con la recuperación de Ingresos en 1985.

FUENTE: Estimaciones propias.

CUADRO Nº A 5

Revaluación Pasividades 1980-1985

Años	Índice de Revaluación		Variación de la	I.P.C. (4)	Variación de la	Índice de Revaluación
	Anual (1)	Con Adelanto (2)	Pasividad Promedio (3)		Pasividad Real (5)	Real (6)
1980	+56,80%	+71,78%	+76,25%	+63,50%	+7,80%	+5,06%
1981	+56,95%	+56,99%	+68,69%	+34,05%	+25,84%	+17,11%
1982	+22,10%	+14,84%	+23,20%	+19,00%	+3,53%	+0,70%
1983	+15,00%	+16,13%	+17,89%	+44,20%	-20,99%	-22,16%
1984	+30,00%	+31,95%		+55,30%		-15,04%

(1) Al 1/4 de cada año.

(2) Promedio anual a partir de los adelantos y revaluaciones.

(3) Correspondiente a "Vejez, Invalidez y Muerte", Veitez y Minetti.

(4) Variación de los promedios anuales.

(5) Pasividad Promedio entre I.P.C.

(6) Revaluación con Adelantos entre I.P.C.

FUENTE: Elaboración propia, en base a Vieitez y Minetti, 1983.

CUADRO A 6

INGRESOS Y EGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL 1980-1985 (1)
(en miles de M\$ corrientes)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
I. INGRESOS OPERATIVOS	14859723	20615513	18760644	28259854	36793338	70228635
SECTOR PRIVADO						
1. Rentas Generales	12643610	17703897	15588122	24056394	31124067	59386350
2. Afectadas y Privtos.	740813	674416	758722	1239870	1647971	5252385
3. Impuestos exonerados	1475300	2235500	2413800	2963600	4021300	5589900
II. EGRESOS OPERATIVOS	11586730	14964536	17937238	21416648	30291644	55286861
1. De Funcionamiento	10102021	12715011	15235116	18090070	26019660	48672052
a. Compras a EEPP	749461	731857	1239579	2045447	3432007	2877163
2. Subsidios	1484709	2249545	2702122	3328578	4271984	6614009
a. Al Sector Privado	1476029	2236473	2689663	3053723	4241235	6682261
b. Varios	8680	13072	12459	27085	30729	-67452
III. SALDO OPERATIVO 1	3272993	5650957	823406	6843206	6561694	14941774
IV. TRANSFERENCIAS FISCALES	1956055	2605067	2310520	3813542	7388603	15223788
1. Aportes petrol. DPCS	-541216	-982763	-1129442	-1435126	-1362392	-2386276
2. Impuestos de EEPP	2447271	3307830	3439990	5230668	8750995	17610064
3. Impuestos de I.F.O. (2)						
V. SALDO OPERATIVO 2	5209048	8256024	3133934	10658748	13890297	30165562
VI. EGRESOS POR INTERESES	325547	406681	810413	2236237	5286011	10509949
VII. SALDO CORRIENTE	4883501	7849343	2323521	8422511	8604286	19655613
VIII. INVERSIONES	1586915	2705918	2040016	3571666	4010023	8153982
IX. DEFICIT O SUPERAVIT	3296506	5645525	-516495	4850845	4594263	11501711
X. TRANSFERENCIAS NO FISCALES NETAS	-3510593	-5045115	-10727669	-12223128	-18267689	-29189335
1. Al resto del G. Gral.	-3425144	-5401303	-10147634	-10951828	-13603598	-23395170
2. A/De las EEPP	-385439	-413812	-338967	-1271300	-2065770	-3082364
3. Al D.N.U.			-200019		-2396321	-2791801
XI. SALDO DESPUES DE TRANSFERENCIAS	-513997	-149590	-11244164	-7372283	-13673426	-17687624

(1): Incluye I.M.C. y Empresas Adscriptas

(2): Sin C600.

Fuentes: Ahorro, Inversion y Financiamiento del Sector Publico, D.P.P.

Boletín Estadístico, B.C.U.

Fuentes y Usos de Fondos y otras fuentes, Contaduría General de la Nación

ANEXO CUADRO A 4

- I.1.: G.P.P. Cuadro B.2.a. I.1., sus impuestos compensados con ANCAP, como impuestos EFPF, como utilidades vertidas EFPF.
- I.2.: G.P.P. Cuadro B.2.a. I.2. sus ingresos como impuestos del I.N.C. Cuadro B.3.a.
- I.3.: B.C.H. Cuadro III.3.
- II.1.: G.P.P. Cuadro B.2.a. II.1., II.4., II.5. como aportes patronales DSSS, sus INC, Cuadro B.3.a., sus compensaciones ANCAP, CBN, sus transferencias a paraestatales según Usos y Fuentes, CBN, sus egresos de Casinos del Estado, CBN.
- II.1.a.: I.E. a partir de datos de la CBN; incluye compensaciones ANCAP.
- II.2.a.: B.C.H. Cuadro III.3. E., sus transferencias en Usos y Fuentes de Fondos, CBN.
- II.2.b.: Transferencias en Fuentes y Usos de Fondos, CBN.
- IV.1.: I.E. a partir de datos de la C.G.M.; hasta 1984 incluye estimaciones de aportes a Caja Militar.
- IV.2.: G.P.P. Cuadro B.3.a. como I.N.C. sus B.S.E. cuadro B.4. sus compensaciones ANCAP según C.G.M.
- VI.: G.P.P. Cuadro B.2.a. II.3. sus I.N.C. B.3.a.
- VIII.: G.P.P. Cuadro B.2.a. como F.E.M. Cuadro A.3.d. sus INC Cuadro B.3.a.
- X.1.: Según G.P.P. Cuadro B.2., sus Transferencias en FF y UU de FF, CBN.
- X.2.: I.E. a partir de datos de G.P.P. y C.G.M.; incluye Transferencias, B.E.F. y utilidades vertidas.
- X.3.: Transferencias en Fuentes y Usos de Fondos, CBN.

CUADRO A 7

INGRESOS, EGRESOS Y FINANCIAMIENTO DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO (1) (ESTIMACION 1)
 Información de Caja Miles de M\$ a Precios Constantes de 1980.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
I. INGRESOS OPERATIVOS	13617192	14291291	13597364	11922866	12842174	10658636
1. Ventas y rentas (2)	13041790	13893387	13109104	11466323	11060915	10152321
2. Otros	575402	397904	488260	456543	1781259	706314
II. EGRESOS OPERATIVOS	9692050	9262793	9443705	7918583	8201096	7588834
1. Servicios Personales	1723791	1814746	1864850	1907767	2065012	2512986
2. Compras y Gastos	6814351	6376438	6574386	4739494	5087467	3744033
3. Transferencias BSE	392493	306971	330325	475319	418980	385247
4. Varios	761415	584618	575744	773603	629477	947468
III. SALDO OPERATIVO 1	3925142	5028498	3913659	4004283	4641079	3269802
IV. TRANSFERENCIAS FISCALES	-2721902	-2951371	-2438250	-2486609	-2664397	-3010266
1. Impuestos	-2497271	-2676486	-2156734	-2206627	-2367738	-2800456
2. Aps. patronales BSES(3)	-224631	-204885	-281517	-279983	-296660	-209811
V. SALDO OPERATIVO 2	1203240	2067126.2	1475408.5	1517673.2	1976681.6	259535.21
VI. EGRESOS POR INTERESES	130081	125872	84030	514594	1406087	646339
VII. SALDO CORRIENTE	1073159	1881255	1391378	1003079	570895	-386804
VIII. INVERSIONES (4)	2100215	2800900	2197354	687031	1023153	684294
IX. SUPERAVIT O DEFICIT	-1027056	-919645	-809975	316048	-452338	-1071098
XI. TRANSFERENCIAS NO FISCALES	394814	307208	187337	233758	405660	476578
Al/Dei Gobierno Central	394814	307208	187337	233758	405660	476578
XI. SALDO DESPUES DE TRANSFERENCIAS	-632242	-612438	-618639	549907	-46898	-594520

(1): AFE, ANCAP, ANP, ANTEL, BSE, BSE, FLAPP, IFE

(2): Incluye ventas al sector público.

(3): Estimación I.C.

(4): Estimación I: datos de caja corregidos; ver anexo 2.

Fuentes: Ahorro, Inversión y Financiamiento del Sector Público, O.P.F., Cuadros B.3.a., B.4. C.S.H.

CUADRO A 7 B

INGRESOS, EGRESOS Y FINANCIAMIENTO DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO (1) (ESTIMACION II)
Miles de Nf a Precios Constantes de 1980.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
I. INGRESOS OPERATIVOS	13617192	14271291	13597364	11922866	12942174	10858636
1. Ventas y rentas (2)	13041790	13893387	13108104	11466323	11060915	10152521
2. Otros	575402	377904	451260	456543	1781259	706114
II. EGRESOS OPERATIVOS	9492050	9262793	9645705	7918583	8201096	7588834
1. Servicios Personales	1723791	1814746	1864850	1909767	2065012	2512086
2. Compras y Gastos	6814351	6376438	6654586	4739694	5087607	3744033
3. Transferencias BSE	392493	506991	550525	495519	418980	385247
4. Varios	781415	564618	575744	773603	629497	947468
III. SALDO OPERATIVO 1	3925142	5028498	3913659	4004283	4641079	3269602
IV. TRANSFERENCIAS FISCALES	-2721902	-2961371	-2438250	-2486609	-2664397	-3010266
1. Impuestos	-2497271	-2676486	-2156734	-2206627	-2367758	-2800436
2. Aps. patronales (IGSSS)	-224631	-284885	-281517	-279983	-296640	-209811
V. SALDO OPERATIVO 2	1203240	2067126.2	1475408.5	1517673.2	1976681.6	259533.21
VI. EGRESOS POR INTERESES	130081	185872	84030	514594	1406087	646339
VII. SALDO CORRIENTE	1073159	1881255	1391378	1003079	570595	-386804
VIII. INVERSIONES (4)	2466215	3159779	4123163	1345922	1464556	1061970
IX. SUPERAVIT O DEFICIT	-1393056	-1278524	-2731784	-342842	-893961	-1448774
XI. TRANSFERENCIAS NO FISCALES	394814	307208	187337	233758	405660	476578
Al/Del Gobierno Central	394814	307208	187337	233758	405660	476578
XI. SALDO DESPUES DE TRANSFERENCIAS	-998242	-971317	-2544448	-109084	-488301	-972196

(1): AFE, ANCAP, ANP, ANTEL, BSE, USE, PLUNA, UTE

(2): Incluye ventas al sector público.

(3): Estimación I.E.

(4): Estimación II: datos de inversión incorporada/devengada ;ver anexo 2.

Fuentes: Ahorro, Inversión y Financiamiento del Sector Público, O.P.P., Cuadros B.3.a, B.4
Contaduría General de la Nación.

CUADRO Nº A 8

Resultados Financieros del Gobierno Central sin

Empresas Adscriptas - 1980-1985

(En millones de N\$ corrientes)

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
I. Resultados del G.C. antes de transferencias (1)	3.297	5.646	-516	4.851	4.594	11.502
II. Resultado de las Em- presas Adscriptas (2)	322	549	527	519	1.331	715
III. Resultado del G.C. sin Empresas Adscriptas (I-II)	2.795	5.097	-1.403	4.332	3.263	10.787

(1) Cuadro Nº A6.

(2) Loterías y Quinielas, Casinos, Correos, SODRE, INDA, Imprenta Nacional y Diario Oficial, Subsistencias. FUENTE: Government Financial Yearbook,

F.A.I., y C. Genl. de la Nación.

CUADRO Nº A 9

Remuneraciones y Cargos en el Gobierno Central 1982-1985

(En Indices de montos deflactados)

	<u>Remuneraciones Totales (1)</u>	<u>Gastos de Funcionamiento</u>	<u>Cargos ocupados</u>	<u>Remuneración Promedio</u>
	<u>Indice</u>	<u>Indice</u>	<u>Indice</u>	<u>Indice</u>
1982	100	100	100	100
1983	76	80	104	73
1984	67	73	104	64
1985	72	79		

Fuente: "Fuentes y Usos de Fondos del Gobierno Central", Contaduría General de la Nación.

CUADRO Nº A 10

Transferencias no Fiscales del Gobierno Central

(Miles de N\$ de 1980)

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
Total	3.810.583	4.338.020	6.725.811	5.136.200	4.942.691	4.685.39
Seguridad	3.424.622	4.029.320	6.329.584	4.479.267	3.536.234	3.381.04
Social (1)						
Empresas	385.439	308.700	212.518	534.205	558.936	570.81
Públicas (2)						
Empresas	63.439	-100.849	-117.889	316.119	198.847	458.39
Públicas (3)						
Intendencias	522	----	32.569	122.728	144.493	294.56
Banco Hipotecario	----	----	151.140	---	703.028	438.962

(1) B.P.S., cajas autónomas y C. Militar.

(2) Sin Empresas Adscriptas

(3) Con Empresas Adscriptas

CUADRO Nº A11

Tarifas de las Empresas Públicas 1980-1985

(Indices 1980=100)

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
Tarifas Públicas (1)	100,0	124,5	144,5	258,6	447,1	860,6
Combustibles	100,0	126,0	142,6	267,0	488,6	946,3
Electricidad	100,0	115,7	140,4	244,9	398,0	744,1
Teléfonos	100,0	129,0	158,9	257,2	418,0	740,4
Agua	100,0	135,8	159,7	241,5	382,9	914,6
Ferrocarril	100,0	134,2	156,9	188,9	260,9	466,8
Precios						
Consumo (IPC)	100,0	134,05	159,50	237,95	369,59	636,51
Mayoristas	100,0	123,44	139,37	241,77	428,86	757,25
Nacionales						
Petróleo	100,0	135,70	162,52	364,35	568,62	1020,20
Salarios Públicos	100,0	142,72	169,33	197,99	267,44	535,64
Compras de Bienes y Servicios por las Empresas Públicas (2)	100,0	130,62	152,92	313,63	510,75	911,34

(1) Promedio ponderado por el valor de las ventas, de cada año, de la Empresa correspondiente.

(2) Petróleo e I.P.M.N. ponderados según la importancia de las compras de petróleo y el resto, en el promedio del período.

Fuente: "Ahorro, Inversión y Financiamiento del Sector Público", O.P.P.

"Boletín Estadístico", B.C.U.

CUADRO A 1 2

INGRESOS Y EGRESOS DE LAS INTENDENCIAS MUNICIPALES 1980 - 1985

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
I. INGRESOS OPERATIVOS	1929639	2794102	3204133	4492119	5818091	11799178
1. Impuestos y Tasas	1333985	2024969	2505340	3528873	3941336	8267875
2. Comerciales	282483	358987	387312	541846	534728	998507
3. Otros	313171	410146	311481	421400	1342027	2532796
II. EGRESOS OPERATIVOS	1344676	1992558	2200707	3125349	4526282	8558048
1. De Funcionamiento (1)	683498	1149362	1202319	1515229	1929016	4391896
2. Comerciales	78383	74692	87837	162030	399492	512576
3. Otros	582795	768504	910551	1448090	2192774	3653576
III. SALDO OPERATIVO 1	584963	801544	1003426	1366770	1297809	3241130
IV. TRANSFERENCIAS FISCALES	-42101	-180442	-213864	-271598	-251712	-594015
1. Aportes Patr. a la DSSS	-42101	-180442	-213864	-271598	-251712	-594015
V. SALDO OPERATIVO 2	542862	621102	789562	1095172	1046097	2647115
VI. EGRESOS POR INTERESES						
VII. SALDO CORRIENTE	542862	621102	789562	1095172	1046097	2647115
VIII. INVERSIONES	383722	544938	704326	1351759	1510609	2373658
IX. DEFICIT O SUPERAVIT	159140	76164	85236	-256587	-464512	273457
X. TRANSFERENCIAS NO FISCALES	522	0	51948	292067	534032	1519807
1. Del Gob. Central	522	0	51948	292067	534032	1519807
XI. SALDO DESPUES DE TRANSFERENCIAS	159662	76164	137184	35480	69520	1793264

Fuentes: Ahorro, Inversion y Financiamiento del Sector Publico, O.P.P., Cuadro B.6.

(1): II.1. mas II.2. del Cuadro 6 de la Fuente, menos estimacion de aportes patronales patronales a la D.G.S.S.

CUADRO A 13

INGRESOS Y EGRESOS DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO		(Miles de N\$ corrientes)				
	1980	1981	1982	1983	1984	1985
I. INGRESOS OPERATIVOS SECTOR PRIVADO	35041875	47653517	48080118	71955949	108063830	196312103
II. EGRESOS OPERATIVOS	31099790	43553868	53075583	67607543	97597864	167792259
1. De Funcionamiento	19020081	24791222	29391216	37257431	57722408	100384165
2. Transferencias al Sector Privado	10686251	16845080	21649017	25874585	34197356	57764615
3. Otros	1393458	1917566	2035350	4475527	5678100	11643479
III. SALDO OPERATIVO 1	3942085	4099650	-4995466	4348406	10465966	26519843
IV. TRANSFERENCIAS FISCALES	87467	134234	190528	244663	303953	0
1. Aportes patronales Insts. Financieras Oficiales	87467	134234	190528	244663	303953	
V. SALDO OPERATIVO 2	4029552	4233884	-4804938	4593069	10769919	26519843
VI. EGRESOS POR INTERESES	455628	655842	944441	3460713	10482768	14625470
VII. SALDO CORRIENTE	3573924	3578042	-5749379	1132356	287151	11894373
VIII. INVERSIONES	4101091	6230313	6633704	6598406	9937688	15790427
IX. DEFICIT O SUPERAVIT	-527167	-2652271	-12383083	-5466050	-9650537	-3896054
X. TRANSFERENCIAS NO FISCALES - Al B.H.U.			-241068		-2598321	-2791801
			-241068		-2598321	-2791801
XI. SALDO DESPUES DE TRANSFERENCIAS	-527167	-2652271	-12624151	-5466050	-12248858	-6687855
	0	0	-241068	0	-2598321	-2575134