

INT-0735

SOLO PARA PARTICIPANTES

Documento de Referencia N° 17

Diciembre de 1985 DOCUMENTO DE REFERENCIA N. 17

ORIGINAL: ESPAÑOL

Comisión Económica para América
Latina y el Caribe

REUNION/TALLER SOBRE SISTEMAS DE
INFORMACION Y ESTADISTICAS DEL
SECTOR PUBLICO

Santiago, 2 al 6 de diciembre de 1985



ESTRATEGIA DE DESARROLLO 1985-1989 Y EL PROGRAMA ECONOMICO FINANCIERO
DE CORTO PLAZO
(EL CASO DE URUGUAY)

Agustín Canessa */

*/ Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

ESTRATEGIA DE DESARROLLO 1985-1989 Y EL PROGRAMA ECONOMICO FINANCIERO
DE CORTO PLAZO
(EL CASO DE URUGUAY)

Presentado por el señor
Agustín Canessa
Sub-Director
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

ESTRATEGIA DE DESARROLLO DE MEDIANO PLAZO

El objetivo de la estrategia de mediano plazo es establecer un marco de referencia para las decisiones de la política de corto plazo.-

A. PROBLEMAS CRITICOS IDENTIFICADOS

1. Endeudamiento externo y transferencia real de recursos

Desde el año 1982 el país ha debido afrontar todo el costo de la pérdida de los términos del intercambio ocurrida desde fines de 1973, acrecentada por la transferencia real de recursos necesaria para cubrir el servicio de la deuda externa, incurrida al diferir el costo anterior y con un ingreso de capitales inferior a los intereses de la misma.-

Esa transferencia real de recursos quita dinamismo económico al país, que registra tres años de caída ininterrumpida de la producción, el ingreso, el consumo y la inversión.-

2. Sobreendeudamiento interno y caída de la inversión

Las empresas privadas han incurrido en un endeudamiento excesivo, primando en la financiación de sus activos los capitales prestados. Como consecuencia de la alta tasa de interés real, de la inexistencia de nuevos créditos voluntarios por parte de los bancos y del escaso interés demostrado por los propios deudores, la inversión ha caído a niveles inferiores a la reposición de los activos depreciados, deprimiendo la demanda interna y reduciendo la capacidad productiva en años futuros.-

3. Elevadísimo déficit fiscal y riesgo de fuerte impulso inflacionario

El déficit fiscal global del sector público no financiero y financiero, aunque reduciéndose en los años 1983 y 1984 respecto al desmesurado nivel de 1982, continúa en un porcentaje del PBI inaceptable. No existe posibilidad de financiarlo con recursos crediticios internos legítimos y se constituye en una fuente potencial de un proceso inflacionario como no ha conocido el país. El riesgo es mayor por la reducción observada en los últimos tres años en la base monetaria, por la dolarización creciente de los depósitos y créditos bancarios.-

4. Pérdida de dinamismo económico, caída del poder adquisitivo y de los niveles de consumo de las grandes mayorías nacionales

Esta es la manifestación más clara de la situación recesiva, con una reducción del bienestar nacional, una disminución de la actividad económica y una progresiva descapitalización nacional.-

B. CRECIMIENTO EQUILIBRADO LIDERADO POR LAS EXPORTACIONES

La restricción externa, con la transferencia real de recursos necesaria en los próximos años, impone que el crecimiento nacional sea liderado por las exportaciones. A estos efectos, es necesario generar una oferta exportable, tanto de origen agropecuario, como industrial como en los servicios (turismo y servicios bancarios) y la apertura de nuevos mercados y la expansión de los existentes. Se proyecta un crecimiento de las exportaciones reales a una tasa anual del 5%, equivalente a un crecimiento en dólares corrientes del orden del 10% anual.-

La atención de los servicios de la deuda externa, así como las necesidades de inversión para el crecimiento económico hacen que el crecimiento de las exportaciones deba ser mayor que la del producto bruto interno. Esta política es necesaria para generar la capacidad de importaciones y de pago de intereses de la deuda, a la vez que permitir un moderado crecimiento del consumo, en particular del consumo privado.-

El consumo público en cambio, cuyo nivel se ha comprimido en términos relativamente menores en los tres últimos años, y aumentado considerablemente cuando se considera la situación del año 1973, deberá conservarse aproximadamente constante por lo menos por dos años, acrecentándose luego a una tasa próxima a la del crecimiento vegetativo de la población, del orden del 1% anual.-

En el año 1985, dada la capacidad ociosa en el equipo productivo de la mayoría de las empresas, en particular de las que abastecen el mercado interno, no se espera una recuperación importante de la inversión. El crecimiento del producto en este primer año se basará en el crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios (no incluyendo carne) y en una recuperación del consumo, debida a una recuperación del salario real con una redistribución del ingreso hacia capas de la población que consumen la mayor parte del mismo.-

En los años 1986 y 1987, la continuación de la recuperación productiva implicará un incremento paulatino de la inversión, tanto pública como privada, así como en el mantenimiento de un crecimiento de las exportaciones superior a la del producto interno.-

En la inversión pública se proyectarán dos niveles de planes de inversión: el más alto, que corresponderá a una situación en la que la inversión privada se mantenga inicialmente deprimida; el más reducido implicará que a la vez de satisfacer las necesidades más perentorias de los servicios públicos, se deje espacio para el crédito para el financiamiento de la inversión privada, cuando ésta muestre signos de recuperación. Esta recuperación tendrá lugar en la medida en que el crecimiento de la producción nacional vaya agotando los márgenes de capacidad ociosa, se creen condiciones para que los empresarios comprometan fondos propios en sus empresas y el sistema bancario compruebe que están dadas las condiciones para incrementar sus colocaciones privadas, habilitando con fondos externos a las empresas el incremento de sus capitales de giro.-

Por su parte, el Estado habilitará sistemas para proporcionar fondos para capital fijo en condiciones de plazo acordes a este tipo de inversión. Por otra parte, existe voluntad del Gobierno de incrementar la capitalización de las empresas privadas, ya sea directamente con participación estatal para aliviar la carga del sobreendeudamiento, ya sea promoviendo fórmulas societarias que permitan la participación de accionistas minoritarios en el capital propio de las empresas, ya sea con la expansión del sistema cooperativo en todas las actividades nacionales (agropecuarias, industriales, comerciales y financieras).-

C. TRATAMIENTO DE LA DEUDA EXTERNA

En la estrategia de mediano plazo se plantea que el monto nominal en dólares de la deuda externa se incremente a una tasa inferior a la inflación internacional. De esa forma, en el año 1989, la deuda externa en dólares corrientes sería superior a la actual, se elevaría a unos U\$S 5460 millones. Este monto implicaría una reducción en términos reales de 7% sobre la de 1984 y una reducción respecto al PBI, pasando del 88% en 1984 a 67% en 1989.-

La relación de la deuda externa respecto a las exportaciones totales de bienes y servicios (incluyendo turismo de entrada) se reduciría de unos 3,5 años a unos 2,8 años en 1989.-

A este resultado se llegaría con la obtención de nuevos créditos internacionales, parcialmente del sistema internacional privado, pero fundamentalmente de los bancos internacionales públicos (Banco Mundial y Banco Interamericano) que compensaran en parte la transferencia real de recursos implicada por los intereses externos.-

En las estimaciones realizadas se prevé una transferencia anual neta de recursos reales al exterior del orden del 3% del PBI. Este porcentaje sólo ha sido superado en el año 1984 en que alcanzó al 5,4% del PBI, pero implicaría una mejora respecto al volumen actual en que no existe ningún tipo de ingreso de contrapartida para el pago del total de los intereses generados que el país efectúa regularmente.-

D. OTROS ASPECTOS FINANCIEROS

Se propenderá a reducir la extrema dolarización de la economía en la que el 75% de los depósitos y créditos aproximadamente se efectúan en moneda estadounidense y sólo un 25% en moneda nacional. Se entiende que el mejor procedimiento para revertir la dolarización es la mejora de la calidad de la moneda nacional, que se obtiene por una mayor estabilidad de su valor, o sea, a través de una reducción paulatina de la inflación. La reducción de la inflación y la consiguiente disminución de la dolarización del crédito permitirá una mayor autonomía de las políticas monetaria y fiscal nacionales en el mediano plazo.-

IV. ESTRATEGIA DE CORTO PLAZO

Al considerar las políticas de corto plazo es necesario partir de las restricciones externas e internas que limitan las posibilidades de reactivación nacional: deuda externa, sobreendeudamiento interno, déficit fiscal.-

A. SUPERACION DE LA RESTRICCIÓN EXTERNA

La deuda externa plantea, como se ha señalado, problemas de transferencia real de recursos al exterior. Plantea asimismo, problemas de captación por el sector público de los recursos financieros externos obtenidos como contrapartida de la transferencia real.-

Del punto de vista del aflojamiento de la restricción externa, se seguirán políticas referidas a la promoción de las exportaciones y a la propia renegociación de la deuda externa.-

Respecto a las exportaciones, la política se basará en el mantenimiento de un tipo de cambio realista, a través de una flotación cambiaria regulada por los Bancos Central y de la República, sólo a efectos de reducir las fluctuaciones y los movimientos especulativos. Por otra parte, se establecerá, luego de un estudio profundo de los costos implicados y de las posibilidades fiscales, una devolución de impuestos selectiva a los sectores que lo requieran para hacer posibles y rentables las exportaciones, así como mecanismos de pre y postfinanciación a tasas de interés competitivas internacionalmente y que no puedan ser objetadas como subsidios de exportación. Por otra parte, se negociarán condiciones de acceso a los mercados vecinos y de las áreas desarrolladas, a efectos de planificar la expansión de las producciones con mayor posibilidad de acceder a los mercados mundiales.-

Respecto a la deuda externa, se impone su renegociación por la imposibilidad de su pago en los términos acordados originalmente o refinanciados en el año 1983, ya que el servicio total (amortización e intereses) absorbería más del 90% de las divisas generadas por la exportación de bienes.-

El aflojamiento de esta restricción se logrará por dos vías. Por un lado a través de las gestiones comunes internacionales en procura de una acción conjunta de los países latinoamericanos, reclamando una distribución más equitativa, entre deudores y acreedores, de los costos provocados por la colocación excesiva de fondos en el mercado internacional.-

Por otro lado, en las negociaciones con los bancos acreedores se planteará la refinanciación total de los vencimientos, o un pago porcentualmente muy reducido, condicionado a la extensión del plazo de amortización y en todo caso inferior al negociado en el año 1983, sobre los

vencimientos que ocurran en cada año del próximo quinquenio. En segundo lugar, se planteará una reducción de la sobretasa cobrada por los bancos sobre las tasas de interés de referencia (LIBOR y Prime) que alcanzó a 2,25% en 1983 y que ha sido sustancialmente reducida en las negociaciones que tuvieron lugar en el año 1984 con otros deudores latinoamericanos. En tercer lugar, tomando en cuenta lo elevado de las tasas de interés aún vigentes, se gestionará la obtención de nuevos créditos que compensen, total o parcialmente, el componente inflacionario que incluyen esas propias tasas de interés.-

En la negociación con los acreedores internacionales y con el FMI, se presentará un programa económico-financiero anual o bianual, en el cual se preverá tanto la reducción del elevado déficit fiscal como de la tasa de inflación presente que oscila según los indicadores, entre 70 y 80% anual. En esas negociaciones, de acuerdo con lo convenido en la CONAPRO, el programa se basará en la reactivación productiva, la expansión del empleo, la recuperación progresiva del nivel de los salarios y pasividades de menor cuantía, el contralor de la inflación y la redistribución progresiva del ingreso.-

B. DEUDA INTERNA

Se ha establecido un plazo que vence el próximo 28 Noviembre 85 para la suspensión de las ejecuciones judiciales motivadas en el incumplimiento del servicio de sus deudas. Este período se ha dispuesto para determinar en primera instancia aquellos deudores que sean pasibles potencialmente de un tratamiento especial o privilegiado. A estos efectos, se realizará un llamado, que comprenderá a todos los deudores bancarios que aspiren a obtener una refinanciación más favorable de sus deudas.-

Para la determinación de los sectores prioritarios se utilizarán los criterios de generación de empleo y de divisas, el coeficiente de utilización de insumos nacionales y la producción de bienes que incorporen el máximo de valor agregado nacional, en particular cuando éste se mide a precios internacionales. La determinación de estos sectores que se agreguen a los ya establecidos en los documentos de la CONAPRO, se encuentra en proceso de estudio.-

Tanto las empresas pertenecientes a sectores prioritarios como a no prioritarios serán analizadas en su viabilidad micro y macroeconómica. Por la primera, se entiende la capacidad de la propia empresa para generar excedentes que les permitan cubrir, en la medida que se alivie su sobreendeudamiento y se reactive la economía nacional, el servicio real de su deuda. Por viabilidad macroeconómica se entiende que si la empresa pertenece a un sector que coloque productos en el exterior no enfrente restricciones de demanda ni de oferta interna de insumos; en caso de abastecer el mercado interno, pertenezca a sectores que una vez reactivada la economía nacional no disponga de una gran capacidad excedente productiva, que implicaría que la recuperación de las empresas ayudadas por el Estado condujera a deprimir o a hacer inviables empresas del propio sector que no han recibido ayuda especial.-

El apoyo a las empresas sobreendeadadas, incluirá la potencial participación del Gobierno en su capitalización, o la coparticipación de los trabajadores en la propiedad y aún la entrega provisoria, condicionada a su buena gestión económica a los trabajadores de la empresa, en un régimen cooperativo. Para su financiación, se recurrirá fundamentalmente al crédito externo que se proyecta obtener en los bancos internacionales (Mundial e Interamericano), al apoyo que brinden los bancos privados internacionales, en particular los radicados en el país y los recursos propios, de capital, del Banco de la República y del propio Banco Central.-

C. DEFICIT FISCAL Y SU FINANCIACION

El déficit fiscal se ubicó entre 9 y 9,5% del PBI, o sea entre 450 y 475 millones de dólares en el año 1984; incorporando en este déficit fiscal tanto las pérdidas del Banco Central y el apoyo brindado al Banco Hipotecario, como el resultado consolidado de la Administración Central, Seguridad Social y las Empresas Públicas. Este déficit se proyecta reducir a un porcentaje entre el 6 y el 7% del PBI en el año que se inicia el 1° de julio de 1985 y a uno entre 4 y 5% en el año que se inicia el 1° de julio de 1986. A efectos de lograr este resultado, se seguirá una política tributaria basada en una mayor participación de los impuestos directos, así como en una mejora de los mecanismos administrativos de recaudación. Se reimplantará el impuesto al patrimonio, ajustando su estructura a una mayor equidad, se extenderá la imposición a las rentas incluyendo las financieras y se ajustará el conjunto de la tributación al agro para favorecer la tecnificación y desestimular la concentración de la tierra.-

En materia de gastos públicos se seguirá una política de reducción selectiva, incrementando los destinados a salud, educación y vivienda popular y reduciendo los destinados a seguridad y defensa nacional. Asimismo, se proyecta reducir el déficit global del sector público a través del menor costo del servicio de la deuda externa (al obtener mejores condiciones de refinanciación) y por una cobranza superior a la actual de las "carteras" compradas por el Banco Central en el período 1982-1984.-

D. POLITICA MONETARIA Y CAMBIARIA

Trabajándose con una política cambiaria de tipo de cambio flotante, la política monetaria será activa, estableciéndose una meta de incremento promedio de medios de pago del orden de 4,1% mensual durante el año 1985, tasa que irá decreciendo hasta ubicarse en un orden del 3% mensual en los primeros meses del año 1987. Los Bancos Central y de la República actuarán de común acuerdo tanto en el mercado cambiario como en el crediticio.-

El crédito se orientará por el Banco de la República de acuerdo con las prioridades sectoriales que determine la política económica y se establecerán orientaciones selectivas para el crédito de la banca privada.-

E. POLITICA DE PRECIOS E INGRESOS

La tasa de inflación ha venido creciendo en los últimos 28 meses, desde noviembre de 1982. Según los indicadores, se ubica actualmente entre 70 y 80% anual, con una tendencia creciente, en la medida que algunos precios como las tarifas públicas y otros a ellas conectados, fueron deliberadamente atrasados en los últimos 10 meses del gobierno militar. Como en casi todos los aspectos, la inflación observada finalmente será tanto resultado de las políticas gubernamentales en los campos monetario, cambiario y de ingresos, como de la reacción de la comunidad ante esas políticas. De todas maneras, como un indicador, vale mencionar que se proyecta mantener la tasa de inflación en el año 1985 en un entorno de la observada en el año 1984, pero con una tendencia decreciente y con la obvia ventaja de no trabajar con una inflación reprimida artificialmente. En los años sucesivos se proyecta reducir esa tasa de inflación de acuerdo con la reducción programada en el déficit fiscal y en la tasa de crecimiento monetario, conduciendo en 1987 a niveles de inflación inferiores al promedio de los últimos años que ha alcanzado al 50% anual.-

En materia de salarios, se seguirá una política de recuperación progresiva del mismo, aprovechando a esos efectos la creación de un marco internacional más favorable por la reducción observada hasta la fecha en la tasa de intereses, la gestión de mejores condiciones de pago de la deuda externa y la reorientación de la política tributaria. Sin embargo, al igual que en otros aspectos, el salario real sólo se podrá recuperar en forma persistente con un incremento de la producción y la productividad. En ausencia de éstos, el crecimiento de los salarios nominales se reflejará únicamente en incremento de precios.-

A efectos de servir de guía de los representantes estatales en las negociaciones salariales, se plantea que en este año, en tanto la inflación trimestral se ubique por debajo del 14% se procurará una recuperación entre 1 y 2% del salario real trimestral. Si la aplicación de este criterio condujera a un incremento salarial superior al 16% trimestral, el incremento de salarios debería estar acotado en ese porcentaje, aunque la inflación hubiera resultado superior y en tanto no supere el 20%. En caso que el incremento de precios resultara ser superior a este guarismo, por factores incontrolables por el Gobierno, el incremento del salario nominal se proyectaría en un 80% del incremento de precios en el trimestre anterior. La misma política se plantea, pero aquí en términos imperativos, para el sector público, condicionada además a la evolución de la recaudación y la disminución del déficit fiscal.-

En materia de pasividades, se proyecta superar los índices técnicos de revaluación para aquéllas de menor cuantía; revaluando con índices menores las de mayor monto, para atender preferentemente las situaciones de mayor necesidad.-

En cuanto al tipo de cambio real se ha expresado que se basará en un régimen de flotación regulada únicamente para reducir los movimientos especulativos. El objetivo de generar saldos excedentes en las operaciones sobre bienes y servicios para hacer posible la transferencia real de recursos, impone el mantenimiento del tipo de cambio relativamente alto observado a fines del año 1984.-

En lo referente a la tasa de interés, se propenderá a una reducción de la vigente en dólares, acompañando la reducción de la tasa internacional. Esta es la tasa de interés más relevante para los deudores uruguayos, ya que el sector privado mantiene el 75% de sus deudas nominadas en dólares estadounidenses.-

Por otra parte, se proyecta la liberalización de la tasa de interés en moneda nacional, en la medida que se creen condiciones para que las expectativas inflacionarias de los agentes privados se ajusten a las previsiones oficiales para el próximo futuro.-

A N E X O

EL CASO DE URUGUAY
DEFICIT FISCAL, TOTAL Y FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT
DEL GOBIERNO CENTRAL

DEFICIT FISCAL TOTAL

	1982		1983		1984	
	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)
Sector Público no Financiero	12.9	10,1	8.3	4,4	13.8	4,7
Banco Central	10.7	8,3	15.8	8,5	14.3	4,8
Déficit Total	23.6	18,4	24.1	12,9	28.5	9,5

a) En miles de millones de nuevos pesos

b) En porcentaje del PBI

* Fuente: Oficina de Planeamiento y Presupuesto

IMPORTANCIA RELATIVA DEL RESULTADO
FINANCIERO DEL GOBIERNO CENTRAL Y
Y DE LOS PAGOS POR INTERESES Y A
LOS ORGANISMOS DE SEGURIDAD SOCIAL. a/

R.O. del U.
MONTEVIDEO
O.P.P.
10/Oct/85

(% s/PBI y % s/gastos totales)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	Enero 1984	Junio 1985
Deficit (% s/PBI)	- 1.3	0.2	0.1	- 0.1	- 8.7	- 3.9	- 5.3	s/d	s/d
(% s/gastos totales)	- 8.4	1.5	0.5	- 0.5	-36.4	-20.1	28.3	-25.2	-17.3
Intereses (Gobierno Central)	0.8	0.6	0.4	0.3	0.6	1.2	1.8	s/d	s/d
(% s/PBI)									
(% s/gastos totales)	5.5	4.3	2.2	1.9	2.6	6.1	9.5	9.2	11.6
Pagos a Seguridad Social									
(% s/PBI)	3.1	2.9	5.0	5.6	9.4	7.2	s/d	s/d	s/d
(% s/gastos totales)	20.2	19.9	31.0	32.1	39.4	36.5	s/d	s/d	s/d

a/ No incluye intereses del resto del sector público

HD/ecs

FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT DE CAJA
DEL GOBIERNO CENTRAL. (Información de Caja)
(En %)

R.O. del U.
MONTEVIDEO
O.P.P.
10/Oct/85

ENERO - JUNIO

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1984	1985
<u>FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT</u>	100	100	100	100	100	100	100	100	100
A - INTERNO	108.1	-73.2	-18.7	181.4	101.8	106.0	106.0	106.3	112.8
1- Crédito neto del Sist. BCU- BROU	39.7	168.0	-224.2	339.3	79.5	77.8	47.7	4.4	50.3
1.1. BCU	(41.8)	(148.5)	(-130.2)	(438.3)	(71.2)	(76.6)	(49.3)	(13.3)	(61.0)
1.2. BROU	(-2.1)	(19.5)	(-94.1)	(-99.0)	(8.3)	(1.2)	(-1.6)	(-8.9)	(-10.7)
2- Diferencia de cambio	7.5	7.4	16.6	10.4	1.0	-0.6	-0.5	-0.8	-5.3
3- Colocación neta de bonos	-14.2	-56.1	-75.3	49.2	1.2	-8.6	7.1	-19.3	63.3
4- Colocación neta de letras	52.4	-176.5	-216.6	-	13.8	29.7	52.9	122.2	17.0
5- Amort. deuda pub. interna	-0.5	-0.8	-2.4	-3.2	-	-	-	-	-
6- COMIPAL(Fondos en BCU)	40.0	-	-	-	-	-	-	-	-
7- Transf. Ley Ord. Fin.14.867	-	46.5	-	-	-	-	-	-	-
8- Otras fuentes netas	-16.8	-61.7	483.2	-214.3	6.3	7.7	-1.2	-0.2	-12.5
B - EXTERNO	-8.1	-26.8	-81.3	-81.4	-1.8	-6.0	-6.0	-6.3	-12.8