

La realidad, los supuestos y las interrogantes del Proyecto de Ley del Presupuesto Nacional 2025-2029

El presente informe examina las proyecciones contenidas en el Presupuesto Nacional 2025-2029 y sus eventuales implicancias sobre la economía uruguaya. El documento analiza la magnitud en términos reales del incremento del gasto proyectado en comparación con gobiernos anteriores y por rubros. Se observa un incremento real del gasto similar al registrado en el último gobierno del Frente Amplio y algo superior con respecto al gobierno de Lacalle Pou. Se plantea que, bajo un escenario de crecimiento de la actividad similar a la década pasada y conforme a las condiciones externas esperadas, el resultado fiscal empeoraría casi un punto del PBI con respecto a lo proyectado. Asimismo, el análisis señala un deterioro de la competitividad respecto a la situación actual — asociado a una inflación proyectada superior a la depreciación cambiaria— ante la no visualización de otras vías de baja significativa de los costos. A raíz de lo anterior, se plantean interrogantes sobre la magnitud estimada del crecimiento de la recaudación por nuevos impuestos y mejora en la eficiencia de la recaudación, y se advierte que la inversión prevista se mantendría por debajo de los niveles recientes y distante del objetivo de 20% del PBI, lo que siembra dudas sobre su consistencia con las perspectivas de crecimiento.

CONTENIDO

1. La realidad
2. Los supuestos
3. Las interrogantes

Introducción

El gobierno presentó el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2025-2029, instrumento que establece la asignación de recursos públicos para el cumplimiento de los compromisos asumidos en el período. Asimismo, incorpora nuevas fuentes de financiamiento y modificaciones en la estructura tributaria. Junto con el articulado, el equipo económico difundió documentos complementarios con estimaciones sobre las principales variables macroeconómicas, insumos fundamentales para la planificación y gestión de la política económica.

En este contexto, CERES elaboró el presente informe, que pone en perspectiva la evolución del gasto público total y en sus diferentes rubros, donde se prevé un incremento de 10% en términos reales hacia el final del período de los egresos totales del Gobierno Central (incluyendo BPS). Desagregado por rubros, se destaca la proyección de que las remuneraciones aumenten casi el doble que lo que crecieron en el período anterior, en términos reales.

Por su parte, se expone que las áreas programáticas con mayores aumentos presupuestales serían Salud, Seguridad Social, Protección Social e Infraestructura, Transporte y Comunicaciones.

El análisis también aborda “Los supuestos” detrás del Presupuesto. Allí se observa que las proyecciones oficiales parten de un escenario optimista de crecimiento en vistas de lo observado en la última década y las condiciones externas. Para 2025-2029 se proyecta una expansión anual promedio de 2,4%, mientras que en la perspectiva histórica, en años con condiciones externas neutras como las proyectadas para el quinquenio, la tasa fue de 1%. Por su

parte, entre 2015 y 2024 el crecimiento fue 1,1% anual. De repetirse este desempeño, el Resultado Global del Gobierno Central (incluyendo BPS) sería de -3,4% del PBI en 2029, frente al -2,6% estimado por el gobierno.

Otro supuesto relevante radica en la competitividad, que mostraría un deterioro debido a que la inflación proyectada superaría a la depreciación de la moneda respecto al dólar, afectando al sector exportador y a la atracción de inversiones (considerando que tampoco se proyectan bajas significativas del costo de producir por otras vías).

En esta línea, surgen “Las interrogantes”. Por un lado, se plantea como incógnita la magnitud del aumento de la recaudación previsto por el gobierno, sustentado en cambios tributarios y mejoras de eficiencia. Si estos ingresos resultaran un 50% inferiores a lo estimado, el déficit fiscal se ampliaría en 0,2 puntos del PBI en 2026, con un deterioro creciente en los años posteriores. Por otra parte, se cuestiona cuáles serán los fundamentos económicos que permitirán duplicar la tasa de crecimiento, considerando la alta incertidumbre global y que la inversión proyectada promediaría 16,6%, por debajo del quinquenio 2020-2024 (17,1%) y lejos del objetivo planteado por el MEF (20%).

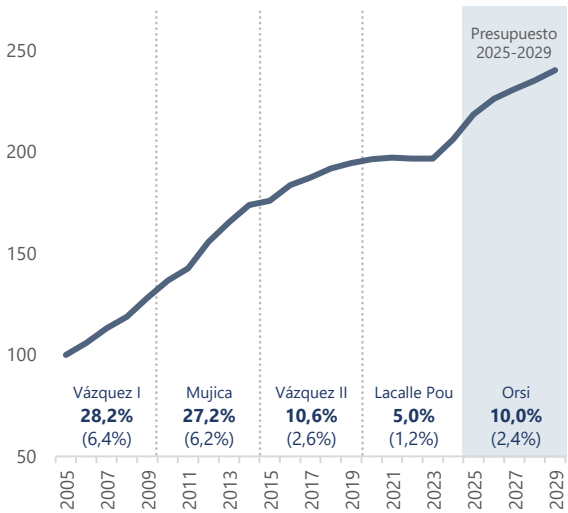
La elaboración del Presupuesto Nacional aún enfrenta desafíos estructurales como la fragmentación institucional, la superposición de cometidos y la dilución de responsabilidades. Estas restricciones exigen orientar también la discusión hacia una mayor eficiencia en el uso de los recursos y una mayor efectividad en los resultados obtenidos.

1. La realidad

El Proyecto de Ley del Presupuesto Nacional prevé un aumento del gasto público del Gobierno Central (incluyendo BPS) de 10% en términos reales en el quinquenio 2025-2029 (9,3% considerando todo el sector público, incluido el resultado global de empresas públicas). Este crecimiento constituiría un piso de expansión, ya que podrían sumarse incrementos adicionales en la discusión parlamentaria inicial y las rendiciones de cuentas de los próximos años. En el documento oficial, los gastos se presentan como porcentaje del PBI, combinando un componente cierto (el gasto comprometido) con uno incierto (la proyección del PBI, basada en supuestos que deben materializarse). Por ello, resulta relevante analizar la evolución del gasto en términos reales.

La comparación con gobiernos recientes ayuda a poner en perspectiva estas cifras. Entre 2015-2019 (Vázquez II), el gasto público del Gobierno Central (incluyendo BPS) creció 10,6% en términos reales (sin poder comparar con la proyección original por la forma de presentación de los datos). Entre 2020-2024 (Lacalle Pou), el presupuesto original preveía un aumento de 2,2%, pero el gasto finalmente se expandió 5% real. Desagregado por rubros, se destaca que para el próximo quinquenio (2025-2029) se prevé que las remuneraciones aumenten casi el doble que lo que crecieron en el período anterior, en términos reales.

Evolución gasto público
Egresos totales Gobierno Central – BPS, en términos reales, índice 100=2005 (variación quinquenal, y promedio para los 4 años completos de gobierno entre paréntesis)



Variación quinquenal real del gasto público

	Vázquez II 2015-2019		Lacalle Pou 2020-2024		Orsi 2025-2029
	Presupuesto	Observado	Presupuesto	Observado	Presupuesto
Variación quinquenal en términos reales					
Egresos totales Gobierno Central – BPS	n.a.	10,6%	2,2%	5,0%	10,0%
Remuneraciones	11,8%	11,3%	-0,5%	5,9%	10,0%
Gastos no personales	8,7%	5,5%	-18,1%	-1,7%	7,1%
Pasividades	9,4%	11,1%	7,1%	8,7%	11,1%
Transferencias	13,2%	9,4%	1,7%	3,9%	8,7%
Inversiones GC	n.a.	20,4%	-9,1%	8,1%	10,0%
Egresos totales (con Res. Prim. Corr. EEEP)	10,0%	9,6%	1,8%	7,9%	9,3%

Fuente: Elaboración propia con base en Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2025-2029, 2020-2024, 2015-2019 (Exposición de Motivos), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). **Notas:** Los egresos totales GC-BPS incluyen egresos primarios e intereses (no presentados en la tabla); dentro de los egresos primarios corrientes el presupuesto 2020-2024 también presenta Pagos PPP; el presupuesto 2015-2019 presenta junto inversiones GC y EEEP. Dado que en el Presupuesto 2025-2029 se presenta el resultado global de Empresas Públicas sin su desagregación interna, para mantener la comparabilidad con los presupuestos de los dos períodos anteriores, los egresos totales consolidados del sector público (Gobierno Central, BPS, inversiones, R.P. Intendencias, R.P. BSE, BCU e intereses) se calculan incorporando además el Resultado Primario Corriente Empresas Públicas (que se registraría como un ingreso, pero aquí se lo trata simétricamente como un componente negativo del gasto). Proyecciones como %PBI disponibles en la [Exposición de Motivos](#).

Variación del gasto público por áreas programáticas

Distribución montos asignados en el período presupuestal por áreas, variaciones en términos reales (pesos constantes de 2025)

	Áreas Programáticas	Participación sobre total 2025	Participación sobre total 2029	Variación real 2025-2029
Servicios Públicos Generales	Servicios Públicos Generales	16,8%	12,9%	-17,3%
	Administración Financiera	13,0%	12,8%	+5,6%
	Transferencias a Gobiernos Subnacionales	3,0%	3,4%	+20,1%
	Registros e Información Oficial	0,5%	0,4%	-0,2%
	Regulación, Control y Transparencia	0,2%	0,2%	-2,9%
Protección Social	Seguridad Social	18,9%	19,4%	+10,0%
	Protección Social	4,3%	5,3%	+34,2%
Educación	Educación	17,4%	16,0%	-1,3%
Salud	Salud	8,4%	12,0%	+54,8%
Desarrollo Económico	Infraestructura, Transporte y Comunicaciones	3,4%	4,3%	+35,3%
	Desarrollo Productivo	1,4%	1,4%	+2,1%
	Trabajo y Empleo	0,3%	0,2%	-29,8%
	Ciencia, Tecnología e Innovación	0,4%	0,3%	-8,4%
	Energía	0,1%	0,1%	+0,6%
Orden Público y Seguridad	Seguridad Pública	5,3%	5,3%	+6,2%
	Administración de Justicia	1,5%	1,4%	+0,7%
Defensa	Defensa Nacional	2,9%	2,5%	-8,0%
Vivienda y Servicios Comunitarios	Vivienda	1,4%	1,5%	+15,6%
Recreación, Cultura y Religión	Cultura y Deporte	0,6%	0,5%	-2,1%
Protección del Medio Ambiente	Medio Ambiente y Recursos Naturales	0,2%	0,2%	+2,3%

Fuente: Elaboración propia con base en Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2025-2029 (Tomo III - Gastos Corrientes e Inversiones). **Notas:** Se ilustra con barras las participaciones en el total para 2029, y se marcan con triángulos azules las tres áreas con mayor aumento y las tres con mayor reducción entre 2025-2029.

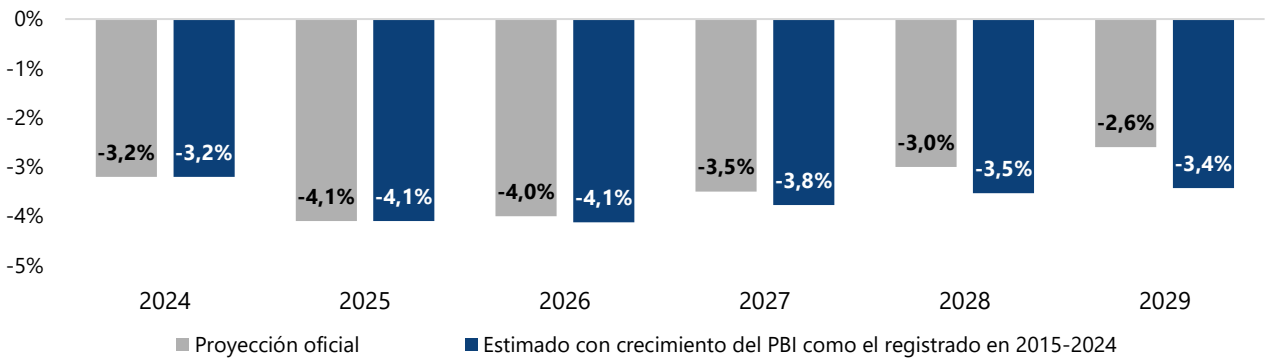
2. Los supuestos

1. Se asume un crecimiento elevado en comparación al registrado en la última década

El presupuesto estima que el **Producto Bruto Interno (PBI)** crecería **2,4% promedio anual** en 2025-2029. Para el quinquenio se esperan condiciones externas neutras (precio de commodities estables, crecimiento económico moderado y tasa de interés internacional promedio de 3,6%). Para el periodo 1985-2024, el crecimiento promedio en años con condiciones neutras en Uruguay fue de 1%, similar al registrado en la última década (1,1%).

Se grafica el **Resultado Global del Gobierno Central (incluyendo BPS) estimado en la Ley de Presupuesto (gris)** y el **Resultado Global si la actividad creciera como en la última década (azul)**. Si así fuera, el Resultado Global empeoraría ocho décimas del PBI a 2029 con respecto a la proyección oficial.

Resultado Global Gobierno Central - BPS, % del PBI (sin ingreso de cuarentones en 2025)



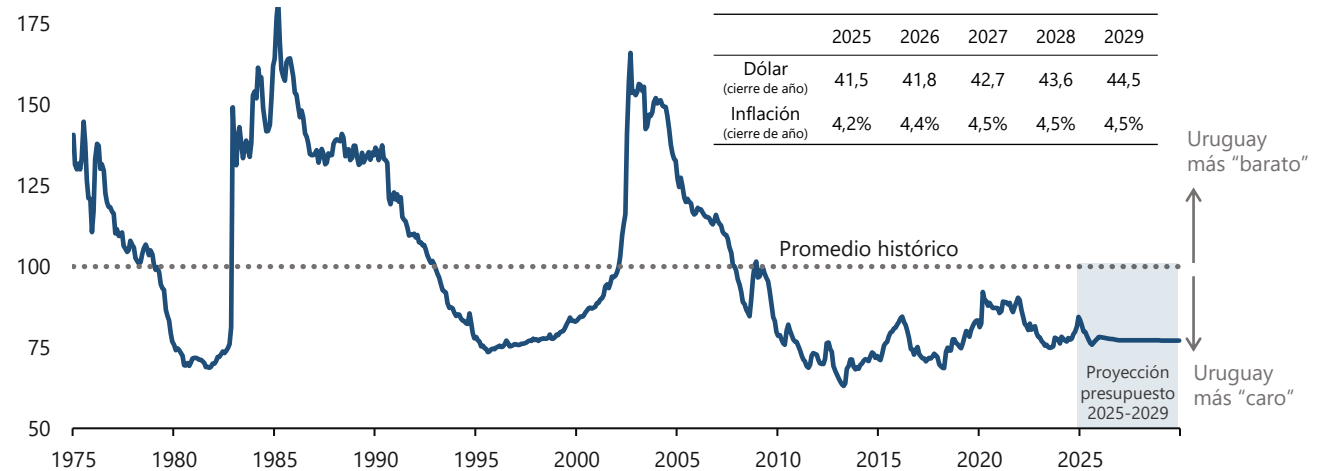
Fuente: Elaboración propia con base en Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2025-2029 y Banco Central del Uruguay. **Nota:** Se calcula el incremento por recaudación por todos los motivos señalados en el presupuesto, y se recorta al factor de aumento en la recaudación por crecimiento de la actividad de acuerdo con una tasa de crecimiento del 1,1% promedio anual. Dado el avance en el año y el escaso margen de acción en 2025, se analiza a partir del 2026.

2. Competitividad seguiría baja

El punto de partida es de baja competitividad, particularmente para exportadores, y de encarecimiento relativo para recibir inversiones. Según las proyecciones presentadas en el presupuesto, desde hoy al fin del período, los precios aumentarían 21%, mientras que la suba del dólar sería de 11%, lo que **nos dejaría a fin de 2029 en una situación aún menos competitiva que la actual**, considerando que tampoco se proyectan bajas significativas del costo de producir por otras vías. En concreto, el encarecimiento relativo promedio en el período 2025-2029 se situaría 22% por debajo del promedio histórico.

Evolución de la competitividad

Tipo de cambio real bilateral con respecto al dólar, promedio 1975-2025=100



Fuente: Elaboración propia con base en Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2025-2029, Instituto Nacional de Estadística, Fred y Presupuesto del gobierno de los Estados Unidos 2025. **Nota:** Entre los valores presentados en las proyecciones se linealizan los meses para los cuales no hay datos disponibles. Para Estados Unidos se utiliza el valor proyectado de la inflación en el último presupuesto.

3. Las interrogantes

1. Incrementos en la recaudación por cambios normativos y eficiencia tributaria

- > Impuesto Mínimo Complementario Doméstico (IMCD)
Art. 662. Tasa efectiva de 15% sobre las rentas a multinacionales (hoy exoneradas)
- > IRPF a incrementos patrimoniales de activos en el exterior
Art. 648.
- > IVA a compras bajo el régimen de franquicias
Art. 619. 22% sobre el valor de la mercadería
- > "Norma antiabuso"
Art. 639. IRAE, IRPF o IRNR a rentas por ventas de activos domésticos en el exterior
- > Tributación por dividendos de No Residentes
Art. 653
- > **Mejora en la eficiencia recaudatoria de DGI**

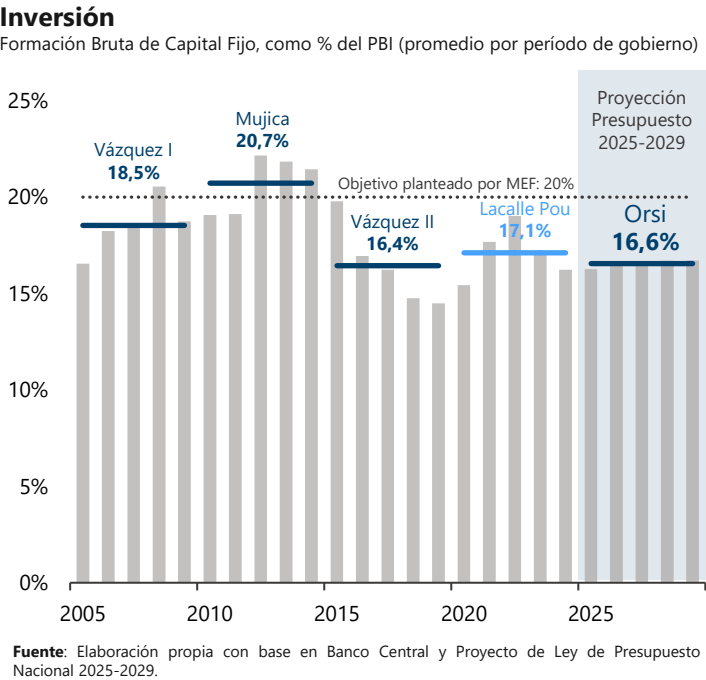
+
USD 600
millones
(0,75% del PBI)

Si la recaudación efectiva por estos impuestos más la ganancia en eficiencia fuera la mitad de lo proyectado por el gobierno, **el resultado fiscal empeoraría 0,2 puntos del PBI en 2026**, y sería mayor aún cada año.

El incremento por todos estos conceptos representaría casi la tercera parte del crecimiento real de la recaudación, y lo restante sería por crecimiento.

Fuente: Elaboración propia con base en Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2025-2029 y declaraciones públicas de autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas.

2. ¿Cómo se va a duplicar el crecimiento del PBI si no crece la inversión?



A pesar de que el presupuesto tiene como pilar fundamental la aceleración del crecimiento económico para crear y mantener empleo de calidad, duplicando el promedio del 1,1% anual de la última década a un 2,4%, **a partir de los datos proyectados, la inversión sería menor en 2025-29 que en 2020-24, y estaría por debajo del objetivo planteado por el MEF.**

De este modo, las medidas impulsadas que buscan potenciar la promoción de inversiones, revisar regulaciones y desalentar prácticas que afectan la competitividad, no lograrían un incremento significativo de la inversión.

Con base en los datos presentados, **surge la interrogante de cuáles serán los factores que impulsen el crecimiento más allá de la inversión**, especialmente en un contexto internacional marcado por elevados niveles de incertidumbre política, comercial y financiera, un contexto nacional de encarecimiento relativo y que los datos parecen no prever mega inversiones en el sector de energías renovables.

Desafíos estructurales del presupuesto

Más allá de las proyecciones específicas de ingresos y egresos, la elaboración y asignación del Presupuesto Nacional enfrenta desafíos estructurales que trascienden coyunturas puntuales. Como se planteó en el informe de CERES La transformación del gasto público en Uruguay (julio 2024), dentro de la compleja red de incisos, unidades ejecutoras y programas existen fragmentaciones institucionales y superposiciones de cometidos que dificultan la coordinación y diluyen responsabilidades. A su vez, las unidades ejecutoras de los incisos "Partidas a Reaplicar", "Subsidios y subvenciones" y "Diversos créditos", que en conjunto representan el 30% de los egresos, no cuentan con cometidos debido a la naturaleza de su registro presupuestal, lo que también condiciona lectura y análisis del presupuesto. Por eso, es importante tener presentes las restricciones estructurales en el debate presupuestal y orientar al mismo tiempo la discusión hacia un uso más eficiente de los recursos y una mayor efectividad en los resultados de las políticas públicas.