



PRESUPUESTO NACIONAL 2016 - 2020 ANÁLISIS Y PROPUESTAS

Julio 2015

AMBITOS DE ACTUACIÓN

- El Estado produce bienes y servicios a través de las empresas públicas que juegan un rol muy importante como motor del desarrollo.
- El Estado participa a través de la regulación de actividades socioeconómicas, con el objetivo de mejorar la asignación de recursos que hace el mercado.
- El Estado participa en la economía a través de políticas activas cuyo objetivo es orientar la asignación de recursos en el proceso productivo mismo.

ESTADO ESTRATÉGICO vs ESTADO SUBSIDIARIO

- En la visión del Estado Estratégico (EE) el presupuesto debe mirarse con una visión estratégica de proyecto de país y formar parte de un proceso de planificación de la economía (salarios públicos, gastos sociales y de infraestructura, inversiones públicas, los subsidios)
- De un lado, un Estado que asume el desarrollo con una concepción estratégica y con la herramienta de la planificación como eje central de trabajo. En la visión del Estado Subsidiario (ES) el Estado se asume subsidiario del mercado y actúa solo para superar sus fallas, dejando la planificación estratégica en manos del mercado, es decir en manos de las grandes corporaciones oligopólicas nacionales y transnacionales.

EL PRESUPUESTO

El presupuesto representa la visión estratégica del modelo de desarrollo y transformación productiva con justicia social.

Con el objetivo de aportar al crecimiento económico, al cambio en la matriz productiva, al pleno empleo de calidad, a la redistribución del ingreso y la riqueza.

COMPONENTES DEL PRESUPUESTO

- La política presupuestal se compone básicamente de dos grandes componentes: la política tributaria y la política de gastos e inversiones.
- Ambas son herramientas muy poderosas para los objetivos estratégicos antes mencionados, pues ambas herramientas -la política tributaria y la política de gastos e inversiones- son indispensables para lograr los objetivos del desarrollo.

POLÍTICA TRIBUTARIA

En el marco de una concepción de Estado Estratégico (EE), la política tributaria se diseña sobre la base de tres objetivos igualmente importantes:

- la recaudación que permita obtener los ingresos necesarios para financiar el gasto y la inversión;
- la redistribución del ingreso;
- la asignación de recursos para el crecimiento económico alineados con el plan nacional de desarrollo.

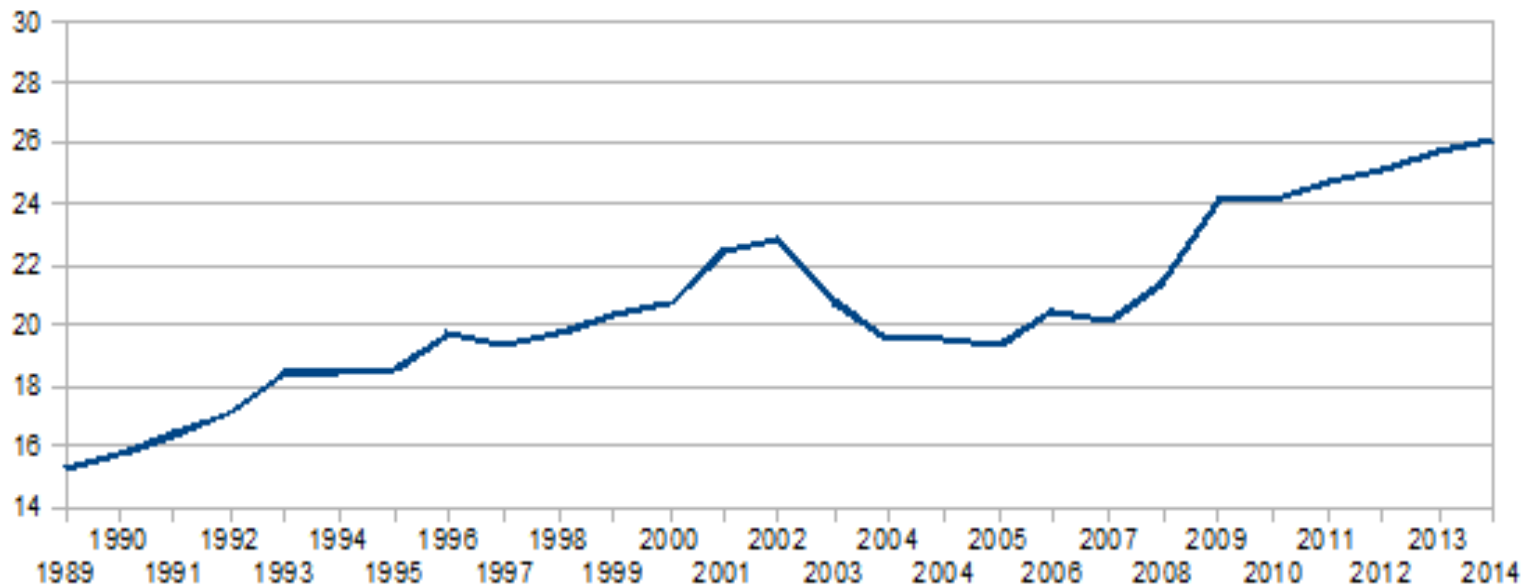
En líneas generales, los impuestos indirectos (como el IVA o el IMESI) son clasificados para el primer objetivo, mientras que los impuestos directos en general se orientan hacia los objetivos que se llaman finalistas.

POLÍTICA DE GASTO E INVERSIONES

En la concepción estratégica del Estado la política de gasto debe asegurar niveles adecuados en la remuneraciones de sus trabajadores, la universalidad del acceso a bienes sociales básicos como salud, vivienda y educación, una protección social integral y subsidios adecuados en el nivel de la producción, del acceso a la vivienda o del acceso al empleo.

LAS TENDENCIAS HISTÓRICAS I

Gráfico 1: GPS SOBRE PBI



Fuente: Observatorio MIDES con datos CGN

— GPS/PBI

LAS TENDENCIAS HISTÓRICAS II

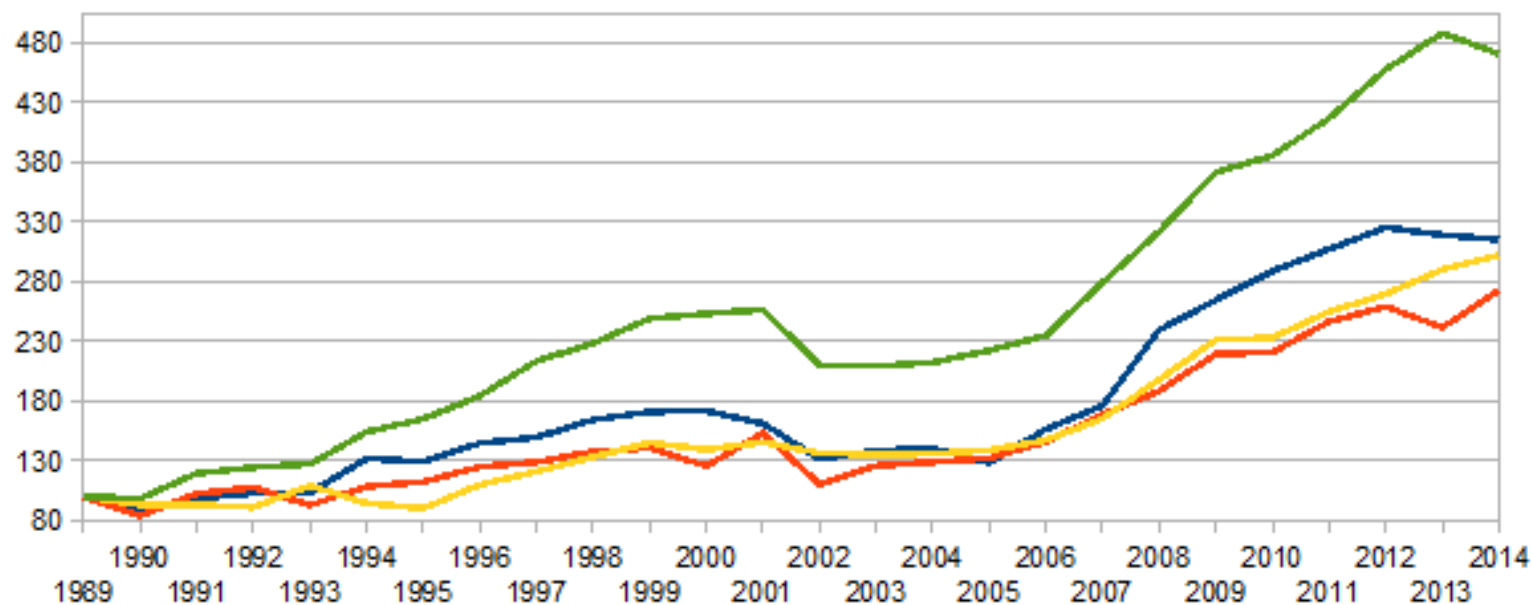
Entre 2004 y 2014 se dieron los siguientes aumentos:

- PBI: 53,35%
- Gasto Público Total: 59,35%
- Gasto Público Social: 100,45%

Es decir el gasto aumentó más que el PBI y el gasto social muy superior al gasto global.

LAS TENDENCIAS HISTÓRICAS III

GASTO SOCIAL PRIORITARIO

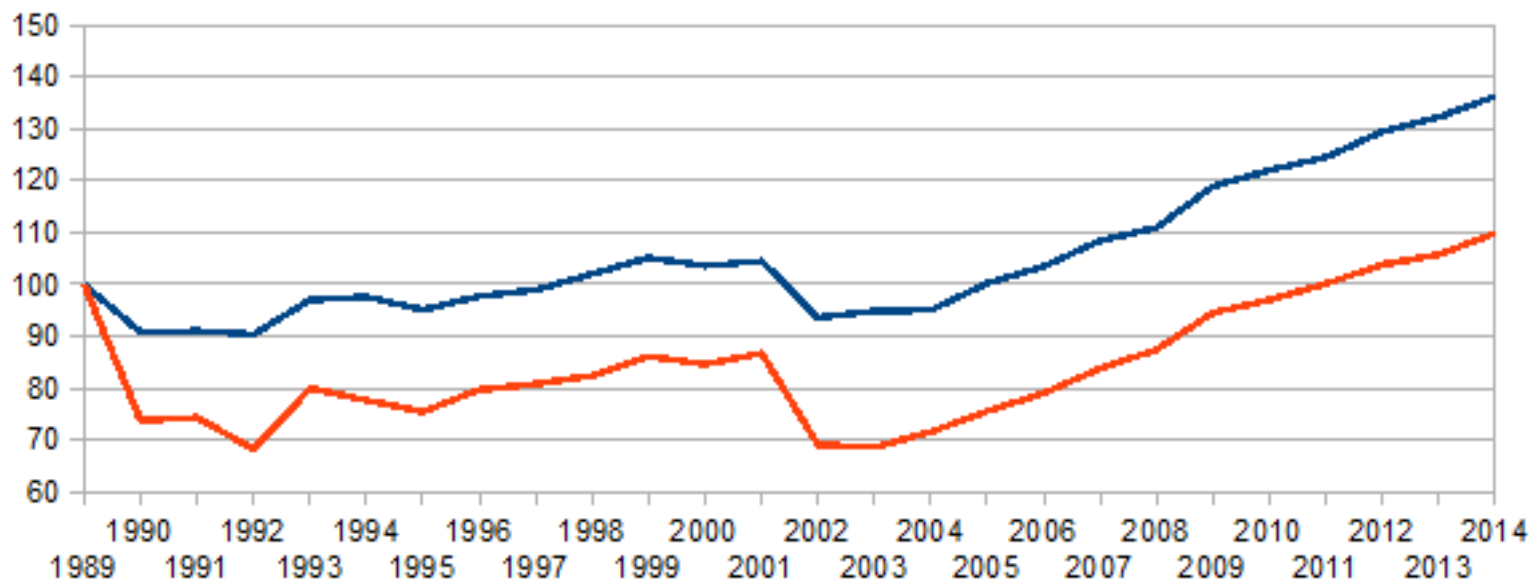


Fuente: CGN Rendición de cuentas

— ASSE — UNIVERSIDAD — ANEP — INAU

LAS TENDENCIAS HISTÓRICAS IV

SALARIO PUBLICO 1989 -- 2014



Fuente: INE

— Total — Adm.- Central

LAS TENDENCIAS HISTÓRICAS V

| Año | Servicios Personales (SP) | PIB | SP/PIB |
|------|---------------------------|---------------|--------|
| 2004 | 22.373.000 | 379.352.723 | 5,90% |
| 2005 | 24.586.000 | 425.018.448 | 5,78% |
| 2006 | 28.459.000 | 471.344.123 | 6,04% |
| 2007 | 33.799.000 | 549.469.550 | 6,15% |
| 2008 | 40.709.000 | 636.150.908 | 6,40% |
| 2009 | 51.170.000 | 682.216.318 | 7,50% |
| 2010 | 56.370.000 | 779.225.641 | 7,23% |
| 2011 | 66.071.000 | 896.849.441 | 7,37% |
| 2012 | 76.624.000 | 1.013.877.845 | 7,56% |
| 2013 | 87.774.000 | 1.133.515.000 | 7,74% |
| 2014 | 101.915.000 | 1.275.112.000 | 7,99% |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Rendición de Cuentas (CGN)

LAS TENDENCIAS HISTÓRICAS VI

CUADRO 2 - IMPUESTOS sobre el PIB

| Año | Servicios Personales (SP) | PIB | SP/PIB |
|------|---------------------------|---------------|--------|
| 1990 | 1.492.385 | 10.886.630 | 13,71% |
| 1995 | 18.763.358 | 122.562.980 | 15,31% |
| 2000 | 42.263.452 | 243.027.071 | 17,39% |
| 2004 | 73.842.021 | 379.352.723 | 19,47% |
| 2007 | 107.296.261 | 549.469.550 | 19,53% |
| 2008 | 122.505.083 | 636.150.908 | 19,26% |
| 2011 | 175.128.583 | 902.163.000 | 19,41% |
| 2014 | 250.542.536 | 1.275.112.000 | 19,65% |

Fuente: Elaboración propia en base a datos

LAS TENDENCIAS HISTÓRICAS VII

Podemos afirmar que los cambios tributarios mejoraron levemente los aspectos distributivos previos, pero su impacto es aún insuficiente para los objetivos planteados por un cambio estructural de la recaudación.

Entre las causas que explican este bajo impacto relativo se encuentran:

- el carácter dual (gravando por separados las rentas del trabajo y del capital) y no integral del IRPF;
- las bajas tasas marginales de los tramos superiores del IRPF (que llevan en el tramo superior a un máximo de 30%);
- la reducción de las tasas del impuesto al patrimonio incluidas en la reforma
- el importante nivel de exoneraciones incluidas en diferentes impuestos recaudados.
- la escasa baja de la tasa general del IVA.

LAS TENDENCIAS HISTÓRICAS VIII

El gasto tributario (así se llaman las exoneraciones) en los rubros de gravámenes al capital, en el año 2012 representaron:

| | |
|---------------------------------|-----------------------------------|
| □ IRAE Zonas Francas | 305 millones de dólares |
| □ IRAE promoción de inversiones | 237 millones de dólares |
| □ IRAE Inversiones | 40 millones de dólares |
| □ Patrimonio | 537 millones de dólares |
| □ IRPF Categoría 1 (capital) | 240 millones de dólares |
| Suma total | 1.358 millones de dólares. |

PROPUESTA I

- Como hemos visto antes el GPS sobre el PBI ha aumentado de manera permanente (también lo ha hecho el gasto total) y esa tendencia que fue particularmente importante debe mantenerse como única garantía de obtener los recursos necesarios (**mantener la tendencia al alza del ratio gasto sobre el producto**)
- Las 6 orientaciones que se definen más adelante, suponen todas ellas recursos incrementales y por ende una estrategia de cambios tributarios que las sustenten. **Sólo con los recursos fiscales actuales y su incremento al ritmo del PBI no es suficiente como demuestra el modelo de simulación presupuestal que aquí presentamos.**

PROPUESTA II

- Las reformas estructurales de salud y educación.
- Las nuevas reformas estructurales como la del sistema de cuidados.
- La erradicación de la pobreza estructural.
- El mantenimiento del nivel de los salarios públicos acorde con el desarrollo del país, lo que supone un ajuste base para todo el funcionariado público equivalente a la inflación anual más el crecimiento del PBI, sobre el cual se puedan adicionar incrementos adicionales en salarios menores o en sectores de mayor relevancia estratégica.
- A ello se suma la reincorporación del salario vacacional.
- Al mismo tiempo se analiza la recuperación de un gatillo semestral antes eventuales cambios en el ritmo de inflación.
- Las inversiones en las empresas públicas para sostener su crecimiento y su aporte al desarrollo productivo, del empleo y de la justicia social.
- Las inversiones en vivienda que posibiliten un impacto de accesibilidad a la vivienda y dinamicen el empleo.

MODELO DE SIMULACIÓN I

- **Supuestos macro del análisis:**
- Crecimiento del PBI en el quinquenio: 2,5; 2,8; 2,8; 3 y 3% anual.
- Ratio Gasto/Producto similar a la ejecutada en 2014: 26,41%.
- 1% de reducción de déficit fiscal.
- Inflación anual = devaluación = deflactor implícito del PBI = 8,25% anual

MODELO DE SIMULACIÓN II

Gasto Social.

- ❑ 6% de PBI para educación
- ❑ 1% de PBI para I + D
- ❑ Igualación del gasto de ASSE por persona al de las mutuales
- ❑ Ampliación del FONASA para salud mental.
- ❑ Primera etapa del sistema de cuidados
- ❑ Extensión de 7 zonas a toda la población en pobreza estructural (30 zonas) y mejora de las transferencias monetarias para los sectores más críticos.

MODELO DE SIMULACIÓN III

Asignaciones Familiares (AFAM)

- Unificación de los dos sistemas de asignaciones familiares (ley 15084 y AFAM Plan de Equidad) pagando a todos los montos de la AFAM Plan de equidad
- Elevación del tope que hoy está en 10 BPC a a 12,5 BPC.
- Aumento de las asignaciones para niños de 0 a 3 años igualando el monto para este tramo de edad con el que se paga por edad liceal.
- Aumento de la escala de equivalencia de 0,6 a 0,8

MODELO DE SIMULACIÓN IV

Incremento del salario real para el funcionariado público (excepto educación que está en el 6%)

- Inflación más PBI anual,
- Salario vacacional para funcionarios de Administración Central y Organismos del 220.

Supuestos de no cambio

- Similar impacto de los intereses de la deuda pública: 8,9% del presupuesto
- Similar impacto de las transferencias a la seguridad social: 21,1% del presupuesto.

MODELO DE SIMULACIÓN V

- ❑ Las transferencias a la seguridad social pueden aumentar si los ingresos por aportes reducen su ritmo con aumentos de jubilaciones por impacto del salario real y dos tandas adicionales (2015 y 2016) de ingreso de jubilados al FONASA con el ingreso de sus cónyuges de las 5 tandas de 2012 a 2016, todos en 2016.
- ❑ No están incluidas dos prioridades anunciadas para el presupuesto que son seguridad (salvo el aumento salarial) e infraestructura.
- ❑ No están incluidos los temas judiciales vinculados al nuevo código de proceso penal y a los incrementos salariales derivados de su propia declaración de inconstitucionalidad.
- ❑ No están incluidos los resultados de IRPF y primaria con sus cambios porque, según la exposición de motivos, lo que se gana en primaria se pierde en IRPF y el saldo neto es neutro.
- ❑ No están incluidos los resultados de las empresas públicas.

MODELO DE SIMULACIÓN VI

Primeros Resultados

Con estos supuestos los números de 2019 serán de:

- PBI en pesos 2019 2.194.330.544.969
- PBI En dólares: 62.464.067.044
- Ratio Gasto presupuestal/PBI: 26,41%
- Aumento del Gasto Inercial 1.985.179.388

MODELO DE SIMULACIÓN V

CUADRO 6 - GASTO PUBLICO PRIORITARIO

(Valores de incremento en dólares de 2014)

| | |
|-------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| 6% del PIB en Educación (2) más I+D actual | 2.069.017.583 |
| FONASAMIENTO de ASSE (3) | 180.000.000 |
| Sistema de Cuidados (4) | 221.737.410 |
| 30 Zonas (5) | 200.000.000 |
| Vivienda (30 zonas y general) Flujo anual | 200.000.000 |
| Mejoras de TUS y AFAM PE (7) | 68.000.000 |
| Universalización de AFAM (8) | 99.000.000 |
| 30% de incremento pto MIDES equipos sociales | 30.000.000 |
| <i>SUB TOTAL "Prioridades Sociales"</i> | <i>3.067.751.993</i> |
| Aumento de salario real 15% (excepto Educación) | 177.247.967 |
| <i>SUBTOTAL "Social más Salario"</i> | <i>320.000.000</i> |
| Aumento inercial del Gasto descontado 1% de reducción de DF | 1.415.179.388 |
| EXCESO de GASTO | 2.149.820.572 |

PROPUESTA SALARIO PÚBLICO

- Se propone una línea basal de aumento de inflación más PBI anual para cada trabajador.
- Esto permite a cada inciso u otra forma de organización discutir aumentos por encima de dicha línea basal.
- Por otra parte se propone recuperar la idea del gatillo semestral con una fórmula de ajuste obligatorio y no sólo un marco de negociación. Es necesario estudiar un artículo en ese sentido.
- Finalmente se propone incluir en la administración central y organismos del 220 el salario vacacional

ERRADICACIÓN DE LA POBREZA

- Respecto a las transferencias monetarias pasar de valor duplicado a triplicado, las 30 mil tarjetas del núcleo duro de la pobreza.
- Unificación de los dos sistemas de asignaciones familiares (ley 15084 y AFAM Plan de Equidad) pagando a todos los montos de la AFAM Plan de equidad
- Elevación del tope que hoy está en 10 BPC a a 12,5 BPC.
- Aumento de las asignaciones para niños de 0 a 3 años igualando el monto para este tramo de edad con el que se paga por edad liceal.
- Aumento de la escala de equivalencia de 0,6 a 0,8
- Ampliar a toda la población en pobreza estructural (5% aproximadamente) los programas de fuerte focalización (jóvenes en red, Uruguay Crece contigo y Cercanías

EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Para un desarrollo de un enfoque de derechos humanos es necesario abordar de manera inmediata un conjunto de aumentos presupuestales que se suman a la propuesta general del PIT CNT.

Entre ellas destacamos:

- 1.-Dotar de recursos presupuestales a la Unidad Especial del Ministerio del Interior.
- 2.- Dotar de recursos presupuestales a la Unidad especializada en crímenes de terrorismo de Estado de la Fiscalía.
- 3.- Dotar de los recursos necesarios para atender el Servicio de acompañamiento a las víctimas de Terrorismo de Estado.

PROPUESTAS TRIBUTARIAS I

a) cambios en las tasas marginales superiores del IRPF que implica que no se modifica la presión tributaria hasta 91.500 pesos y luego asumenta gradualmente siendo más relevante en los salarios y honorarios profesionales por encima de 300 mil pesos. El criterio lo muestra el cuadro siguiente:

| SISTEMA VIGENTE | | | PROPUESTA | | |
|-----------------|--------|------|---------------|---------------|------------|
| Tramos | | Tasa | Tramos | | Tasa |
| 0 | 21350 | 0% | 0 | 21350 | 0% |
| 21350 | 30500 | 10% | 21350 | 30500 | 10% |
| 30500 | 45750 | 15% | 30500 | 45750 | 15% |
| 45750 | 152500 | 20% | 45750 | 91500 | 20% |
| 152500 | 228750 | 22% | 91500 | 152500 | 22% |
| 228750 | 350750 | 25% | 152500 | 228750 | 25% |
| 350750 | | 30% | 228750 | | 30% |

PROPUESTAS TRIBUTARIAS II

b) Aumento del 25 al 30% de la tasa de IRAE manteniendo el 7% de incremento en el caso de reparto de utilidades

c) Análisis de las tasas y de las exoneraciones del IRPF categoría 1 (es decir rentas del capital) en la búsqueda de darle más progresionalidad al impuesto.

d) Incorporación de un plus en la tasa del IVA (o una tasa de IMESI) para productos suntuarios. Dicho aumento debe compensar la reducción del IVA mínimo en los productos de la canasta básica.

PROPUESTAS TRIBUTARIAS III

- e) Eliminación o en su defecto ampliación del tope de la devolución FONASA.

- f) Aumento de las tasas de impuesto al patrimonio y reducción de su mínimo no imponible y análisis de los activos exentos para analizar su justificación en el marco de los objetivos tributarios.

- g) Análisis de las exoneraciones de IRAE otorgadas en el marco de la Ley de Inversiones y discusión de un cambio en el criterio de asignación futura con la participación del PIT CNT en la comisión correspondiente.

EL USO DE LAS RESERVAS I

| Costos y Beneficios de mantener Reservas Internacionales | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| COSTOS | BENEFICIOS |
| Costo de oportunidad de mantener reservas | Permite hacer frente a Shocks Negativos de términos de intercambio y financieros |
| Costo de esterilizar la expansión de oferta de dinero | Minimiza el riesgo cambiario y de fuga de capitales desde el sistema financiero |
| Riesgo de tipo de cambio por pérdidas de capital (pérdidas cambiarias) | Posibilita el manejo cambiario autónomo y estrategias de crecimiento con base en las exportaciones |
| Filtración de ingresos por encajes cuando el origen de divisas son depósitos del público en el sistema financiero | Permite la creación de fondos de inversión, estabilización y especiales |
| | Útiles para mejorar la presencia en los mercados y organismos internacionales |

EL USO DE LAS RESERVAS II

Mantener reservas internacionales tiene “costos de oportunidad” y beneficios que aumentan de manera directa con el nivel de reservas internacionales. Por lo tanto, debe existir un nivel de reservas que iguale, en el margen, los costos y beneficios. Ese nivel se conoce en la literatura como el “nivel óptimo de reservas internacionales”.

Los tres indicadores más relevantes para hacer una evaluación de la vulnerabilidad externa de los países son los siguientes:

- Reservas / Amortizaciones del año en curso o siguiente.
- Reservas / Servicio de la Deuda Externa Total.
- Reservas / (Amortizaciones + Déficit en Cuenta Corriente).

EL USO DE LAS RESERVAS III

CUADRO - FUNDAMENTO DE RESERVAS

| Indicadores | 2014/2015 |
|-------------------------------------------|-----------|
| Reservas/Amortizaciones | 2,71 |
| Reservas/Servicio Total de la Deuda | 1,96 |
| Reservas/Amortizaciones más Déficit en CC | 1,96 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCU

EL USO DE LAS RESERVAS IV

Dado ese nivel de más de 18 mil millones de dólares parece razonable pensar en una inversión no mayor al 10% anual, en propuestas que signifiquen gastos por única vez, y que no afecten los indicadores de credibilidad del país.

En particular educación, salud y obras son los principales déficits en la materia