

EL DILEMA PRESUPUESTAL

I) Introducción

Este trabajo actualiza un documento del Instituto Cuesta Duarte elaborado en relación al Presupuesto quinquenal y la rendición de Cuentas de 2016, que mostraba las dificultades que, el gobierno tenía para el cumplimiento del gasto social y laboral con los recursos disponibles sin cambios tributarios.

Con la aprobación de la rendición de cuentas 2017 y con las nuevas estimaciones de PBI que ha hecho el gobierno para los próximos años, actualizamos en este trabajo. Ello implica conjugar los objetivos definidos que deberían aplicarse el trienio 2018 a 2020 con los recursos que se tiene. Y ello debe decidirse en la rendición de cuentas de este año 2017.

Hay que tener en cuenta además que los aumentos dispuestos para los compromisos sociales fueron bajos en 2016 y 2017 (ej. el gasto educativo pasó de 4,57 a 4,91% del PBI). Por ejemplo para llegar al 6% los aumentos en los próximos tres años deberían incrementar sensiblemente el ritmo de crecimiento. Para dar una idea el gasto en educación en dos años aumentó a 95 millones de dólares por año y en los tres años restantes la brecha presupuestal es del orden de 270 millones por año, es decir casi tres veces más.

Además hubo un abatimiento del gasto para este 2017 en la última rendición de cuentas que afectó a la salud y a la educación principalmente.

II) Los compromisos sociales

El gobierno planteó al comenzar el período una serie de objetivos de gasto social que fueron tomados como un piso de la plataforma del PIT CNT. Ellos eran:

6% de PBI para educación

1% de PBI para I + D

Igualación del gasto de ASSE por persona al de las mutualistas

Primera etapa del sistema de cuidados

Los 1.000 millones de dólares (en sus componentes 2018 a 20120) de vivienda incluidos en el compromiso de inversiones presupuestales del plan quinquenal de vivienda.

A estas propuestas, el planteo programático presupuestal del PIT CNT en 2015 agregó:

Mejora de las transferencias monetarias para los sectores más críticos y nivelación en una única AFAM (asignación familiar) con aumento del tope.

Salario Vacacional para todos los trabajadores de la Administración Central y Organismos del artículo 220 de la Constitución.

Factores permanentes

Similar impacto de los intereses de la deuda pública

Similar impacto de las transferencias a la seguridad social, en tanto se asume que no habrá cambios estructurales que afecten los recursos entre 2018 y 2020, en las situaciones de la previsión social, incluida la caja militar.

Primeros Resultados

Con estos supuestos los números de 2020 serian de:

PBI en miles de pesos 2020 2.356.983.654

PBI en miles de dólares 59,690,733

A partir de estos datos el aumento inercial del gasto público serian del orden de los mil millones de dólares pasando de 14 mil millones a unos 15 mil millones.

Si ahora sumamos los gastos sociales a los que se debe llegar en 2020, el crecimiento del gasto público por este concepto seria de 1.989 millones de dólares. A esto hay que agregarle la propuesta de incluir en tres años el salario vacacional que da una estimación del orden de 320 millones de dólares más para el año 2020.

En el gasto inercial hay que tener en cuenta el objetivo planteado de reducir un punto del PBI en el déficit fiscal. Si sumamos y quisiéramos cumplir con todo, nos queda un dilema presupuestal del orden de 1800 millones de dólares, lo que implica aumentar los recursos y/o redistribuir presupuestaciones a razón de 600 millones por año. Al final del período y comparado con el PBI significa aproximadamente casi 3 puntos.

Se anexa cuadro resumen.

RESUMEN DEL DILEMA	
	Millones de U\$S
Aumento Inercial del Gasto Público	1.005.220.963
Reducción del déficit Fiscal	500.000.000
Saldo	505.220.963
Gastos Sociales	1.989.000.000
Salario Vacacional	320.000.000
Gastos	2.309.000.000
Dilema	1.803.779.037
Por año	601.259.679

Dato: los presupuestos de 2018 a 2020 están congelados y por ende de no aprobarse la rendición de cuentas, no habrá aumento presupuestal por tres años, salvo los ajustes por inflación de los salarios y algunos otros aumentos menores previstos.

III) Algunas alternativas para superar el dilema presupuestal

4.1) Redistribución de Gastos.

Una primera alternativa se refiere a incrementar los gastos sociales previstos reduciendo gastos de otros incisos.

Si bien consideramos que los espacios de redistribución son escasos ya que los gastos presupuestales son muy rígidos, no deberíamos rechazar esta posibilidad que complementaria de otras iniciativas, puede bien ser una opción. Es de hacer notar que hay una parte del gasto que ni siquiera ingresa en el debate presupuestal ya que integra los gastos financieros y se refiere a las transferencias a la seguridad social, alas transferencias al FONASA, los intereses que se pagan por la deuda pública y subsidios a ciertas actividades de la sociedad civil. Dichos gastos representan el 35% del presupuesto.

Si sumamos más de 100 mil millones de pesos del rubro de salarios y 25 mil millones de inversiones más el gasto de funcionamiento asignado a la función social, llegamos a más del 90% del gasto público, lo que muestra las dificultades para la redistribución del gasto.

Rubros Financieros	
86.422.152	seg. Social
10.286.374	transferencias
34.493.230	Intereses
131.201.756	Subtotal
375.192.931	presupuesto
34,97%	porcentaje

4.2) Reducir el déficit fiscal en una menor proporción.

De no plantearse de 2018 a 2020 reducir el déficit en un punto del producto los recursos adicionales serían de 500 millones de dólares al final del trienio. Si se tomara una solución intermedia de baja a 3% y no a 2,5% los recursos adicionales serían de 250 millones de dólares.

Habría que estudiar las posibles consecuencias de reducir menos el déficit, ya que el mismo se financia con deuda pública que hoy es el 61% del PBI y de no reducir tendría una presión al alza.

Ello implica riesgos en el financiamiento del país que es necesario evaluar. Aunque en principio consideramos que no hay riesgo de incremento en los costos del endeudamiento.

4.3) Aumento de impuestos

En documentos previos el PIT CNT había realizado propuestas de aumento de impuestos.

Los fundamentos se basaban en que por un lado el país tenía margen para el aumento de la presión tributaria que es del 31% sobre PBI (Argentina es cerca de 34, Brasil 37%) y además que estaba muy mal distribuida, en especial en lo que se refiere al peso relativo de los impuestos al trabajo respecto al peso de los impuestos al capital.

En función de ello sintetizamos aquí las propuestas realizadas:

a) Aumento de Impuesto al Patrimonio

Hoy su recaudación es de tan sólo el 6% del total de impuestos y a su vez en el caso de las personas físicas está prevista reducir la tasa de aportación 0,1% por año, hasta llegar a 0,1% como tasa en 2020.

Por otra parte se paga sobre aforos que están en general subvaluados por su desactualización.

Al mismo tiempo en el caso del patrimonio a la tierra el mínimo no imponible a partir del que se paga es muy alto (un millón y medio de dólares)

Finalmente el impuesto tiene muy amplias exoneraciones cuyo valor equivale a más del 100% de lo que recauda el impuesto.

Si se corrigiera o detuvieran algunas de estas inequidades podríamos tener un Impuesto al Patrimonio más justo y sin tantos agujeros que lo terminan desvirtuando.

b) IRAE

Incrementar la tasa del IRAE del 25 al 30%.

c) IRPF Categoría I

Evaluar las tasas del IRPF categoría I (rentas del capital) dándole progresionalidad al impuesto.

4.4) El uso de las reservas

En un documento anterior planteábamos la posibilidad el uso de reservas para contribuir al dilema presupuestal.

La dotación actual de reservas y los indicadores financieros del país se mantienen robustos los que posibilita estudiar que un porcentaje menor de las reservas puedan ser

destinadas para realizar inversiones por única vez y contribuir a los recursos necesarios que necesitamos, por ejemplo en infraestructura.

IV) Exoneraciones de Impuestos

Finalmente es necesario abordar un tema que, aunque no tenga incidencia inmediata en la coyuntura del dilema presupuestal puede influir en plazos más largos.

El tema se refiere al análisis de las exoneraciones y adicionales que existen en el marco de la ley de inversiones y de zonas francas y otras excepciones.

El volumen de recursos que se pierden o renunciamos por estas exoneraciones al capital (IRAE, Patrimonio e IRPF al capital) es aproximadamente de 1.400 millones de dólares, como muestra el cuadro.

Estas renunciaciones podían ser justificadas en el marco de crisis muy profundas como la del 2002 que obligaba a grandes sacrificios, pero por suerte esta no es la realidad de hoy.