



PRESUPUESTO NACIONAL 2016 - 2020 Análisis y Propuestas

Mesa Representativa PIT CNT Instituto Cuesta Duarte

I) Estado y estructura económica.

El presupuesto es una herramienta central en la definición de las políticas públicas, siendo siempre de mucha importancia para nuestro movimiento sindical. Desde sus inicios el Instituto Cuesta Duarte ha dedicado una parte sustantiva de su trabajo al análisis y propuestas alternativas sobre la dotación presupuestal.

Es de aclarar que el rol del Estado en el proceso socio económico no se agota en la elaboración presupuestal aunque sea un eje central de las definiciones de política pública.

El Estado produce bienes y servicios a través de las empresas públicas. Dicha producción, a veces realizada en condiciones monopólicas, en competencia otras, pone a disposición de los ciudadanos ciertos bienes y servicios. En general, esta producción está asociada a aspectos de infraestructura y energía, temas de transporte, sector financiero o provisión de bienes y servicios sociales. Juegan un rol muy importante como motor del desarrollo, tanto en lo que se refiere a los costos de producción de las empresas, a subsidios para ciertos sectores de la producción, a la generación de demanda interna y por ende de empleo y finalmente en la accesibilidad y universalidad de los servicios sociales así como en la carga económica que estos servicios representan para los usuarios.

Las empresas públicas en los años 90 tuvieron una primera etapa de privatización de sus servicios; fracasada ésta primó la lógica de reducción de su aparato tanto en lo que se refiere al personal ocupado como sus inversiones e impacto sobre la economía. En los últimos 10 años se ha recuperado parte de su dinamismo con inversiones de alto impacto sobre la producción y la calidad de los servicios.

En segundo lugar, el Estado participa de los procesos socioeconómicos a través de la regulación de actividades socioeconómicas, con el objetivo de mejorar la asignación de recursos que hace el mercado, orientar dichas actividades hacia objetivos globales y no particulares y limitar el poder económico de los mercados. La regulación de una actividad produce el efecto de alterar los resultados que existirían sin dicha regulación, orientándola hacia los objetivos estratégicos del Estado. El seguro nacional de salud, los subsidios a la construcción de viviendas, o los mecanismos diferenciales de la ley de promoción de inversiones son ejemplos en este sentido.

El Estado participa en la economía a través de políticas activas cuyo objetivo es orientar la asignación de recursos en el proceso productivo mismo, de manera de alterar los problemas derivados de la rentabilidad empresarial pura y dura, que en general, al estar

orientada por la ganancia individual, no toma en consideración aspectos integrales del proceso socio económico. Las políticas activas de empleo dirigidas a sectores de mayor dificultad de inserción laboral en general y la última ley de empleo juvenil son ejemplo de estas orientaciones, aunque en el caso de la ley de empleo juvenil, la reglamentación redujo notablemente el poder de dicha política activa que estaba expresado en la ley.

El Estado es entonces un eje central en los resultados de la economía. Incide en el proceso productivo e incide igualmente en el proceso distributivo y por ende la defensa del estado como motor del desarrollo es un eje central de la propuesta sindical.

Veamos ahora el objeto de este documento que es el presupuesto de gastos e ingresos.

El presupuesto es una síntesis de estas intervenciones, ya que en buena parte las anteriores están vinculadas a la decisión presupuestal. Sea porque los aportes económicos de las empresas públicas contribuyen al financiamiento del Estado (recordemos que los ingresos derivados de la exportación de la empresa estatal de cobre son una parte sustantiva del presupuesto de Chile); sea porque en contrario dichas empresas requieren de los recursos presupuestales para su financiamiento, para sus inversiones, sea por los subsidios que contribuyen a la accesibilidad de dicha producción; sea porque las regulaciones requieren dotación presupuestal por ejemplo de cuerpos inspectivos; sea que las políticas activas suponen subsidios que deben materializarse en la dotación del presupuesto.

Es por eso que el análisis presupuestal debe mirarse con una visión estratégica de proyecto de país y formar parte de un proceso de planificación de la economía que incluya un eje central en los salarios públicos y que no se agote allí e incluya los gastos sociales y de infraestructura, las inversiones públicas, los subsidios, entre otros elementos. Al mismo tiempo es clave como se obtienen los recursos para dichos gastos.

Es aquí donde están las principales diferencias en la concepción del Estado en la visión sindical del desarrollo y la transformación productiva con justicia social y la visión neoliberal del estado que primó desde los años 80 y se consolidó y profundizó en los 90 a partir de la visión homogénea desde los centros mundiales de poder conocida como el consenso de Washington. La dictadura avanzó en ese proceso sobre todo en el terreno financiero y de precios y en los años 90 se extendió al terreno comercial, laboral y del Estado, aunque éste último mediatizado por un plebiscito que impidió la privatización de parte de las empresas públicas.

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. Del otro, un Estado que 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.

II) Definición y características del presupuesto.

El presupuesto representa la visión estratégica del modelo de desarrollo y transformación productiva con justicia social. Implica, en una visión de Estado Estratégico, el manejo de los ingresos y gastos del Estado con el objetivo de aportar al crecimiento económico, al cambio en la matriz productiva y al logro de una especialización alternativa, al pleno empleo de calidad, a la redistribución del ingreso y la riqueza, al acceso en calidad homogénea a los servicios sociales y a la descentralización, entre otros objetivos marco sociales y económicos.

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 antes mencionados. Ha sido un error muy presente en el debate presupuestal considerar que los objetivos, en especial los sociales y en particular la redistribución de ingresos, deben canalizarse en la política de gasto y que los impuestos deben garantizar tan solo el financiamiento de dicho gasto.

Desde el movimiento sindical se ha sostenido siempre que ambas herramientas -la política tributaria y la política de gastos e inversiones- son indispensables para lograr los objetivos del desarrollo. Esta tesis tiene abundante evidencia empírica; en particular los países que tienen mejores indicadores de igualdad, lo logran a través del cambio que se da en el índice de Gini (indicador de la desigualdad) entre la situación previa a los impuestos, respecto a la que queda luego de cobrarlos. El índice de Gini europeo previo a cobrar impuestos no es muy distinto al del resto del mundo; sí lo es y sustantivamente luego de cobrar dichos impuestos.¹

2.1. La 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.

Como decíamos más adelante es un error no diseñar una política tributaria que persiga los tres objetivos simultáneamente.

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, es decir que pretenden contribuir a cambios en la distribución de los ingresos o a cambios en la asignación de recursos. Esto es en alguna manera como criterio general pero pueden combinarse. Por ejemplo, el IVA (típico impuesto indirecto) en la medida que tenga productos básicos con tasas menores o exoneraciones puede, pese a ser un impuesto fiscalista (es decir recaudador), tener mínimamente, un componente finalista. O al revés: el impuesto a la retribuciones personales (IRP) de la dictadura y reimplantado por la presidencia de Lacalle, siendo un

¹ Desigualdad, concentración del ingreso e incidencia de la política fiscal. *Juan Pablo Jiménez – Ricardo Martner*
División de Desarrollo Económico Comisión Económica para América Latina y el Caribe

impuesto directo en la medida (lo veremos más adelante) que tenía una tasa única cualquiera fuera el ingreso y sólo gravaba ingresos salariales, en lugar de mejorar la distribución del ingreso, la empeoraba.

Por ello, como veremos en la propuesta que realizamos en este documento (y que representa una continuidad con las propuestas históricas del PIT CNT) es necesario seguir aumentando progresivamente los impuestos directos (tanto sobre la renta como sobre el patrimonio) y mayor diferenciación en las tasas del IVA para los productos de la canasta básica.

2.2. Política de Gastos.

Las propuestas que emergen de una concepción subsidiaria del estado entienden el gasto del Estado como el mínimo que permita asegurar el respeto de los derechos de propiedad, garantizar la administración pública y corregir los desequilibrios que genere el funcionamiento de los mercados.

En cambio, para una concepción estratégica del Estado, el gasto público es una herramienta central del plan nacional de desarrollo y transformación productiva con justicia social y debe alinearse con sus objetivos. En particular, una 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 para los sectores de menores ingresos, entre otras metas estratégicas.

Al mismo tiempo el gasto público, a través de las compras del Estado (compras públicas) contribuye a sustentar una mayor competencia en los mercados y al desarrollo de empresas nacionales.

III) Estructura Actual: tendencias históricas.

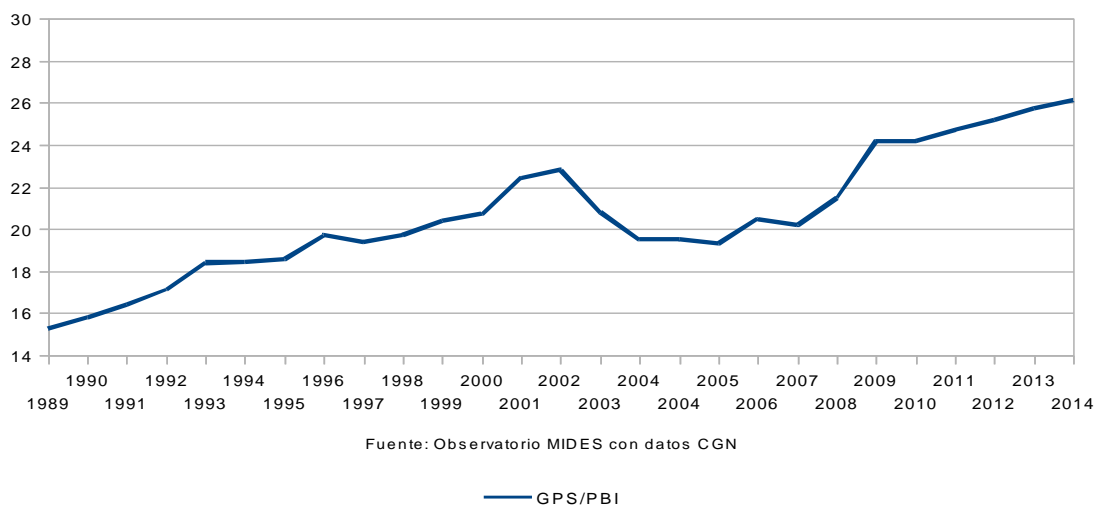
3.1. El Gasto Público.

El modelo fiscal basado en la intervención subsidiaria tiende en general a plantear el problema central en el tamaño del Estado y su estrategia fundamental remite a la reducción del gasto público como prioridad macroeconómica.

La prioridad macroeconómica del gasto público se define por el cociente entre dicho gasto y el PBI. Durante los años 90 el gasto presupuestal expresado como cociente del PBI se redujo de un orden de 27% a un orden del 22%, pero llegando a menos del 20% en el primer gobierno de la década de los 90, fruto de un fuerte ajuste fiscal.

En el período 2004 a 2014 dicho cociente aumentó hasta 26%. Si sumamos los gastos de seguridad social a los gastos presupuestales, la diferencia se hace más importante, como lo muestra el gráfico 1.

Gráfico 1: GPS SOBRE PBI



Un primer análisis es el de mirar la estructura general del gasto para luego analizar en particular algunos componentes del gasto.

Desde 1990 hasta hoy ha habido, además de un cambio significativo en el volumen del gasto cambios importantes en su composición. Si excluimos el gasto social, que será analizado como componente particular, los cambios más relevantes son la caída permanente del gasto en defensa, la caída inicial y su no recuperación del gasto del MTOP en lo que se refiere a administración central. Por otra parte los gastos no manejables para el presupuesto (intereses de la deuda y transferencias a la seguridad social) crecieron de manera relevante (de 20 a 40%) hacia 2004 y luego se redujeron 30% pero quedando por encima de los años 90. Sin embargo la situación es diferente en uno y otro caso ya que desde 2005 el de mayor peso es la seguridad social con transferencias del orden del 21% y los intereses de la deuda pública se han estabilizado en torno al 9%.

A efectos de analizar con más detenimiento la llamada prioridad macroeconómica es necesario ahondar en la evolución de algunos indicadores particulares de la evolución de

dicho gasto. Hemos elegido para dichas comparaciones la evolución del Gasto Público Social (GPS) y del salario público, en particular el de los trabajadores de la administración central.

Respecto al GPS analizaremos dos indicadores. El primero de ellos comparando el GPS (analizado a través de la clasificación funcional del gasto) con el PBI, es decir, la prioridad macroeconómica pero ahora del gasto social exclusivamente. Ello incluye 5 ítems, a saber: salud, educación, seguridad y asistencia social, vivienda y otros gastos no convencionales.²

En segundo lugar, la evolución presupuestal de 4 incisos que reflejan con mayor claridad el peso del gasto público social: la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP), la Universidad de la República (Udelar), la Administración de los servicios de salud del Estado (ASSE) y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU).

Comenzando por el primer punto, vemos, como planteábamos más arriba, en el Gráfico 1 una diferencia relevante en la prioridad macroeconómica asignada al GPS. Por un lado durante los años 90 dicho valor osciló desde 15 a un máximo de 20% con un promedio cercano al 18%. En cambio desde 2004 a 2014 (éste último estimado) creció desde 19% a 27% con un crecimiento constante. Particularmente relevante se nota en primer lugar el aumento provocado en 2008 por el gasto asociado a la Reforma de Salud, que devino en la principal sostenedora de dicho incremento y por ende el principal aporte a la accesibilidad, universalidad y justicia social de la matriz de protección social en Uruguay.

Es decir que la tasa de crecimiento del GPS estuvo muy por encima de la tasa de crecimiento del PBI, lo que sesgó positivamente el gasto público en dirección de su impacto redistributivo. Y por ello, al mismo tiempo dicho cambio en favor del gasto público social se expresa en el mayor peso que el GPS tiene en el gasto público total (lo que se llama prioridad fiscal). Mientras en los años 90 dicho porcentaje apenas superaba en promedio el 55%, desde 2004 a 2014 aumentó del orden de 60 al 77%, lo que implicó un crecimiento del gasto público social muy por encima del gasto total.

Sólo a efectos de afirmar la conclusión anterior digamos que entre 2004 y 2013 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.

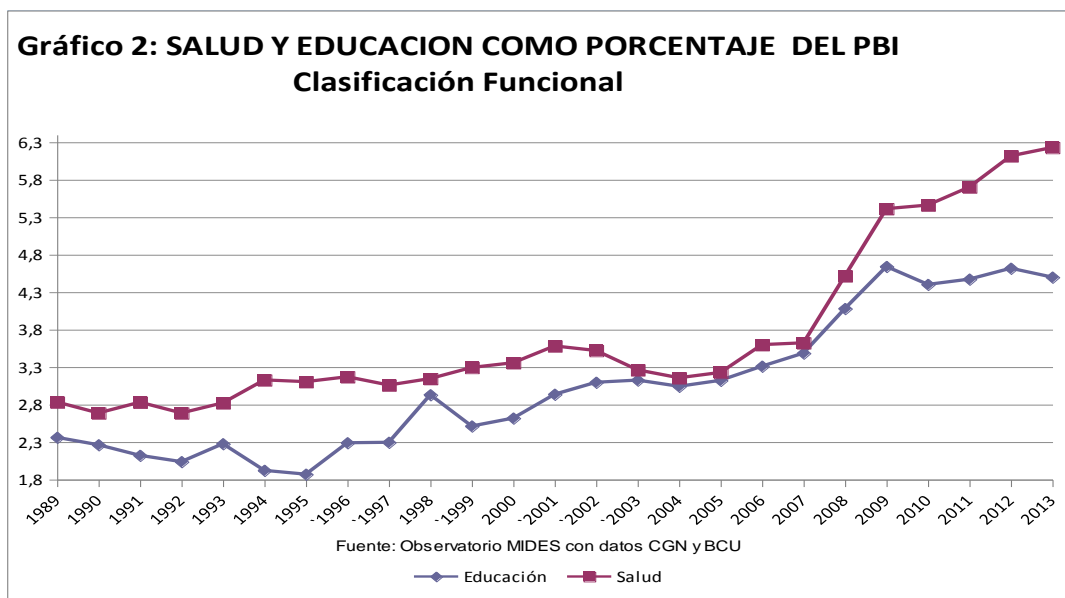
Los incisos que menos aumentaron en relación al PBI en estos años fueron defensa nacional, relaciones exteriores, ministerio de vivienda y intereses de la deuda.

Por otro lado los que más aumentaron fueron ASSE, ANEP, Universidad, INAU, Interior, transferencias a la seguridad social más MIDES que no existía en 2004.

En este análisis hay que agregar un elemento que es de suma importancia y tiene que ver con la composición del gasto público social. El crecimiento en los años 90 estuvo muy impactado por el aumento de los gastos en seguridad social, que fueron determinados por la reforma constitucional de 1989 que ligó el aumento jubilatorio al aumento de salarios. Es decir, no fue tanto una prioridad macroeconómica, ni una prioridad fiscal, sino una

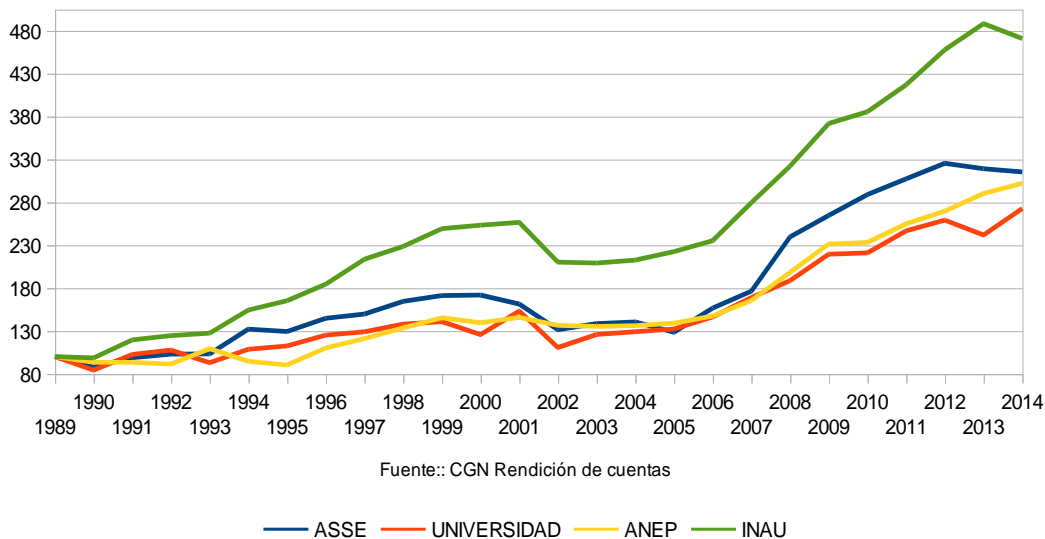
² Para un análisis más detallado ver el análisis del Observatorio MIDES sobre gasto social 2005 -- 2014.

obligación constitucional. En cambio de 2004 a 2014 el empuje mayor, como veremos inmediatamente, estuvo en los gastos sociales activos y en particular en el relevante aumento de salud y educación. A efectos de sustentar esta afirmación digamos que el gasto en seguridad social como porcentaje del gasto público social pasó de ser del orden de 65% en los años 90 a bajar al 50% (claro, en términos relativos al GPS total ya que en valores absolutos también aumentó el gasto en seguridad social aunque menos que el resto); mientras que la suma del gasto social en salud y educación pasó del 30 al 45% del GPS total. Si lo miramos en función de las prioridades generales de la economía tenemos que la suma de estos dos gastos que en los 90 rondaban el 6% del PBI, son hoy sumados casi el 11% del PBI, de acuerdo a la clasificación funcional del gasto, como muestra el Gráfico 2.



Para seguir en esta línea de fundamentación pasemos al análisis de los 4 incisos antes mencionados. A tales efectos el Gráfico 3 nos arrojan la información sobre la evolución en términos reales (es decir su presupuesto ajustado por inflación) de esos cuatro incisos.

GASTO SOCIAL PRIORITARIO



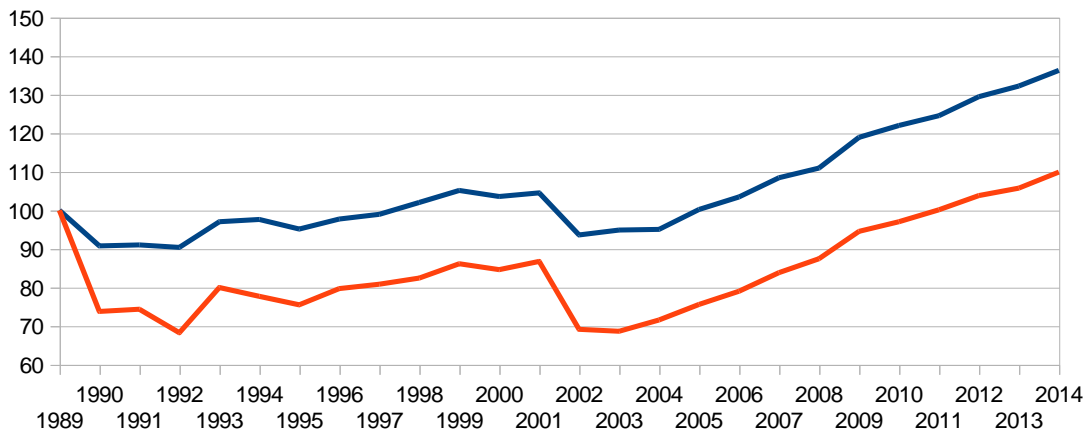
El gráfico en los años 90 nos muestra que -salvo en el caso de INAU- que el aumento fue un poco superior al promedio. Todos estos rubros de alta prioridad social hasta fines de la década tuvieron aumentos del orden del 50% y todos ellos cayeron luego, siendo los principales receptores del impacto de la crisis de 1999 a 2002. En particular es evidente el lento proceso de la primera mitad de los 90, en un marco de ajuste fiscal severo que allí ocurrió.

En cambio, de 2004 a 2014, todos los ítems duplicaron su presupuesto en términos reales, siendo el de mayor crecimiento el de salud.

En ese sentido es importante remarcar el crecimiento del gasto social vinculados a los llamados programas de proximidad y cercanía que, nacieron en el propio año 2005, pero adquirieron mayor fuerza e integralidad a partir de los cambios de la estrategia de combate a la pobreza estructural definidos en octubre de 2011. Se trata de los apoyos a familias de alta vulnerabilidad como cercanías, jóvenes en red, Uruguay crece contigo entre otros, que terminaron profundizándose en una estrategia global llamada Intervención 7 zonas.

El segundo tema que propusimos abordar es el de los salarios públicos para lo cual la información la trae el Gráfico 4.

SALARIO PUBLICO 1989 -- 2014



Fuente: INE

— Total — Adm.- Central

¿Qué nos dice el gráfico? En primer lugar, que en los años 90 (período signado por importante crecimiento económico), el salario real público apenas creció y el de la administración central se redujo, a pesar de las buenas condiciones económicas que tuvo el país. Por otra parte es notorio en el gráfico el gran ajuste fiscal de reducción de salario en el propio año 90 continuado en 1991 y una nueva reducción en 1995, otra vez al comenzar el gobierno siguiente. Y durante la crisis 99 -- 2002 fue el receptor del impacto de la crisis.

Desde 2004 a 2014, en otro período igual que los años 90 signados por el crecimiento económico, esta vez el salario real público aumentó. Dicho aumento estuvo vinculado a diversos factores, entre ellos a aumentos generales de salario por encima de la inflación en el primer período de gobierno, por aumentos de los salarios más bajos y por el impacto del aumento de algunos incisos en el segundo período, particularmente el del Ministerio

del Interior en el caso de administración central y de salud y educación en los organismos del Artículo 220 de la Constitución.

Si lo miramos como masa salarial medida por *el rubro 0 de cada rendición de cuentas presupuestal, su participación en el PBI pasó de 6 a 8% entre 2004 y 2014* como muestra el cuadro 1.

CUADRO 1

Año	Servicios Personales	PBI	SP/PBI
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 rendición de cuentas CGN

Es evidente que ambos factores que estamos analizando están vinculados. El aumento del gasto público social, en particular el de salud y el de educación, se materializaron en aumentos de salario real en ambos sectores de trabajadores públicos. Sin embargo el bajo punto de partida de ambos salarios (que estaban en los 5 últimos lugares de la administración) hace que aún los salarios están por debajo de las necesidades sectoriales.

3.2. La estructura tributaria.

La política tributaria de los años 90, mantuvo el esquema que se había desarrollado a partir de la reforma tributaria realizada durante la dictadura que en lo esencial tendió a reestructurar el sistema tributario a través de la progresiva generalización del Impuesto al Valor Agregado, el aumento progresivo de sus tasas, eliminando, a su vez, importantes impuestos directos: Impuesto a la Renta de las Personas Físicas e Impuesto a las Herencias y Actos Asimilados. Además, pierden significación los impuestos a las exportaciones y se reducen los tributos a la seguridad social tanto patronales como personales.

En los años 90 hubo nuevos aumentos de las tasas del IVA y se reincorporó el impuesto a los sueldos (IRP).

Por tanto el esquema tributario agudizó su carácter regresivo en la distribución del Ingreso y aumentó el peso sumado del IVA y el IRP, dos impuestos que afectan negativamente dicha distribución.

En 2007 se realiza una reforma tributaria que en lo esencial *pretende reducir el peso de los impuestos indirectos y sustituye el IRP por el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF)*.

Respecto al cambio del IRP por el IRPF, las novedades se refieren a:

- * Inclusión de todas las rentas y no sólo las salariales como era el IRP;
- * Incremento sustantivo del mínimo a pagar que, a precios 2014, pasó de 10 mil pesos a 22.000;
- * sustitución de la tasa plana por tasas progresionales aumentando cuando aumenta el ingreso, lo que llevó a que se pagara más por IRPF sólo en el caso de que el salario sea superior a 45 mil pesos a precios 2014.
- * Incorporación de deducciones por vivienda y salud.

Algunos resultados de los cambios tributarios

Los cuadros 2, 3 y 4 nos muestran la distribución de los impuestos por grandes rubros, su evolución en el tiempo y su participación en el PBI comparando desde 1990 a 2014.

CUADRO 2: IMPUESTOS SOBRE PBI			
1990 - 2014			
Año	Impuestos	PBI	Impuestos/PBI
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%

La baja del peso del IVA en la recaudación total fue del orden del 55% al orden del 51%, es decir, existió una baja, pero de bajo impacto.

CUADRO 3: IMPUESTOS POR TIPO										
1990 -- 2014										
Participación										
Año	RENTAS EMP.	IRPF CAPITAL	Patrimonio	Capital	PERSONAL	IVA	Resto Consumo	Total consumo	Resto	Total
1990	7.62%	0.00%	6.20%	6.20%	4.38%	48.82%	26.35%	75.17%	6.63%	100.00%
1995	10.99%	0.00%	4.16%	4.16%	6.53%	51.18%	21.01%	72.19%	6.13%	100.00%
2000	12.07%	0.00%	5.43%	5.43%	11.50%	47.11%	19.38%	66.49%	4.51%	100.00%
2004	11.25%	0.00%	6.24%	6.24%	10.10%	46.71%	19.36%	66.07%	6.34%	100.00%
2007	11.02%	0.54%	5.56%	6.10%	10.43%	53.25%	15.18%	68.44%	4.00%	100.00%
2008	13.91%	1.45%	5.00%	6.45%	11.48%	55.18%	10.68%	65.86%	2.29%	100.00%
2011	12.67%	1.68%	4.82%	6.50%	13.74%	52.58%	12.08%	64.67%	2.42%	100.00%
2014	11.79%	1.98%	4.65%	6.63%	16.01%	51.48%	11.36%	62.84%	2.72%	100.00%

El crecimiento de rentas personales es muy importante. En este sentido hay que tener en cuenta que la tasa efectiva promedio de los que pagan es 5,9% (es decir similar a la del IRP), mientras que las tasas diferenciales le incorporan equidad al impuesto, ya que la tasa efectiva de quienes ganaban más de 300 mil pesos es del orden del 20% y de los que ganan entre 150 y 300 mil, 15%.

En la comparación entre ambos períodos no hay modificaciones en el peso de los impuestos al patrimonio que se mantienen en ambos períodos en torno al 6% de la recaudación.

CUADRO 4: EVOLUCION DE IMPUESTOS POR TIPO										
1990 -- 2014										
Índices base 1990 = 100										
Año	RENTAS EMP.	IRPF CAPITAL	Patrimonio	Capital	PERSONAL	IVA	Resto Consumo	Total consumo	Resto	Total
1990	100.00	n/c	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
1995	210.78	n/c	98.01	98.01	218.11	153.21	116.52	140.35	135.07	146.15
2000	306.29	n/c	169.24	169.24	508.15	186.61	142.27	171.06	131.55	193.39
2004	322.53	n/c	219.59	219.59	504.04	209.04	160.50	192.02	209.05	218.47
2007	379.23	n/c	235.06	257.95	624.71	285.98	151.09	238.70	158.42	262.18
2008	500.51	n/c	220.93	285.15	719.19	309.85	111.09	240.18	94.86	274.15
2011	529.78	n/c	247.36	333.77	1,000.77	343.24	146.14	274.16	116.41	318.69
2014	560.06	n/c	271.11	386.76	1,324.18	381.66	156.00	302.56	148.69	361.93

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. Si excluimos las exoneraciones del IVA que en general implican impuestos más bajos en los productos de la canasta familiar (y por tanto afectan positivamente la distribución del ingreso) en lo que se refiere a las exoneraciones de impuestos al capital la suma es importante como muestra el cuadro.

* la escasa baja de la tasa general del IVA.

Sólo a efectos de fundamentar lo anterior, según datos de la Dirección General Impositiva (DGI) 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.

Finalmente en este diagnostico el déficit fiscal ha sido al final del periodo de 3,6% sobre el PBI y un orden del 10% del propio gasto, como muestra el cuadro 5. Esta situación se originó por un lado en el mayor ritmo de crecimiento que tuvieron los gastos respecto a la recaudación. Nuestra visión es positiva respecto a la mayor parte de los aumentos de gastos que en general tendieron a superar la visión reduccionista del rol del Estado y por ende el principal problema no está en reducir gastos sino en mejorar la recaudación. Los estudios de presión tributaria muestran a Uruguay (que es 30,5% sobre el PBI) por debajo de Argentina y Brasil cuyos valores son del orden del 35%.

CUADRO 5: RESULTADO FISCAL SOBRE PBI

Año	Resultado Fiscal (RF)	PBI	RF/PBI	Gasto primario más intereses	RF/gasto
1999	-8,637	237,143,036	-3.64%	80,624	-10.71%
2000	-9,224	243,027,071	-3.80%	80,419	-11.47%
2001	-9,516	247,211,395	-3.85%	84,746	-11.23%
2002	-10,598	260,966,690	-4.06%	87,012	-12.18%
2003	-8,969	315,677,680	-2.84%	102,901	-8.72%
2004	-7,124	379,352,723	-1.88%	116,613	-6.11%
2005	-1,753	425,018,448	-0.41%	121,906	-1.44%
2006	-2,555	471,344,123	-0.54%	137,156	-1.86%
2007	58	549,469,550	0.01%	158,636	0.04%
2008	-9,904	636,150,908	-1.56%	182,457	-5.43%
2009	-11,781	682,216,318	-1.73%	212,244	-5.55%
2010	-8,628	779,225,641	-1.11%	246,078	-3.51%
2011	-8,375	896,849,441	-0.93%	270,304	-3.10%
2012	-28,040	1,013,877,845	-2.77%	317,398	-8.83%
2013	-27,367	1,133,515,000	-2.41%	374,978	-7.30%
2014	-46,091	1,275,112,000	-3.61%	429,736	-10.73%

Fuente: Elaborado en base a BCU y CGN

IV) Las Perspectivas

4.1. Criterios Generales.

Sin duda, constatamos un cambio relevante en la orientación de la política presupuestal a partir de 2005 desde un enfoque de un estado subsidiario y reduccionista hacia un enfoque de un Estado Estratégico. Sin embargo, a pesar de dichos cambios, aún persisten problemas importantes para transitar hacia el nuevo modelo. que si bien ha mostrado avances muy importantes al mismo tiempo presenta necesidades de profundización del camino recorrido tanto en la estructura tributaria como en la del gasto en especial el gasto social y los salarios públicos.

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 para la continuidad de la estrategia de desarrollo incluyente. **Es decir, una primera conclusión es que hay que mantener la tendencia al alza del ratio gasto sobre el producto.**

En esa dirección hemos priorizado algunos elementos del gasto y la inversión pública que se pueden resumir en:

1. Las reformas estructurales de salud y educación.
2. Las nuevas reformas estructurales como la del sistema de cuidados.
3. La erradicación de la pobreza estructural.
4. 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. Al mismo tiempo se analiza la recuperación de un gatillo semestral antes eventuales cambios en el ritmo de inflación.
5. Las inversiones en las empresas públicas para sostener su crecimiento y su aporte al desarrollo productivo, del empleo y de la justicia social.
6. Las inversiones en vivienda que posibiliten un impacto de accesibilidad a la vivienda y dinamicen el empleo.

Estas 6 orientaciones suponen todas ellas recursos incrementales y por ende una estrategia de cambios tributarios que las sustenten. **Nuestra segunda conclusión entonces es que 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.**

4.2. Un modelo de simulación presupuestal.

Supuestos macro del análisis:

Crecimiento del PBI en el quinquenio: 2,5; 2,8; 2,8; 3 y 3% anual.

Inflación anual = devaluación = deflactor implícito del PBI = 8,25% anual

Ratio Gasto/Producto similar a la ejecutada en 2014: 26,41%.

1% de reducción de déficit fiscal.

Mejora del 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.

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 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

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

Inflación más PBI anual, o sea 8,25 más 3% 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.

Algunos comentarios.

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 que, dadas las inversiones realizadas, es posible mejoren sus resultados y contribuyan a reducir la brecha y por ende el dilema presupuestal.

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%

El cuadro 6 muestra el aumento presupuestal que a 2019 requerirán los compromisos sociales relevantes y un aumento salarial promedio equivalente a inflación más crecimiento del PBI anual.

A partir de estos datos, como muestra el Cuadro 6 y los cuadros 1 y 2 del anexo, el aumento inercial del gasto público será del orden de 1,985.179.388 dólares pasando de un orden de 14 mil quinientos millones a un orden de 16 mil quinientos millones de dólares.

CUADRO 6 - GASTO PÚBLICO PRIORITARIO	
(Valores de incremento en dólares de 2014)	
6% del PBI en Educación (2) más I + D actual	2,069,014,583
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
Mejora 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
Sub total prioridades sociales	3,067,751,993
Aumento de salario real 15% (excepto educación que es mayor y va en el 6%)	177,247,967
Salario Vacacional administración central y organismos del 220	320,000,000
Subtotal social más salarios	3,564,999,960
Aumento inercial del Gasto descontado 1% de reducción de DF	1,415,179,388
Exceso de Gasto	2,149,820,572

(1) Gasto al final del periodo año 2019. El gasto por año depende del ritmo de llegada a cada una de las metas.

(2) Sobre la base de un crecimiento del PBI de 3% anual.

(3) Cálculo de Fernando Isabella MSP 2013.

(4) Según documento MIDES 2014.

(5) Estimación MIDES 2014.

(6) Estimado: Incluye construcción de viviendas, equipamiento de convivencia, equipos sociales y otras inversiones en las zonas.

(7) La TUS doble pasa a triple, en AFAM se aumenta la escala de equivalencia a 0,8 y el pago de 0 a 3 se asimila a AFAM liceal.

(8) Todas las asignaciones familiares pasan al valor de las del PE y se eleva el tope a 12,5 BPC.

Si sumamos los gastos sociales en 2019, el crecimiento del gasto público sólo por este impacto será de 3.067.751.993 y si sumamos el incremento salarial y el salario vacacional llegamos a 3.564.999.960, lo que significa una brecha presupuestal de 2.149.820.5723, lo que comparado con el PBI a 2019 significa aproximadamente 3 puntos y medio del PBI de déficit.

Es evidente que existe un dilema presupuestal derivado de las cifras que aquí se recogen y asumiendo que los compromisos asumidos y cuya vertiente social es aquí cuantificada, van a realizarse. Dicho dilema implica analizar en profundidad la actual estructura del gasto en su volumen y su composición, así como la estructura tributaria vigente, incluyendo la política de exoneraciones tributarias que afectan la recaudación global.

V) Algunos rubros seleccionados en el incremento del Gasto

5.1. 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. Se deberá discutir si este criterio de agregar el PBI a la inflación no debe tener un límite superior y en el caso de los salarios más altos sólo otorgar la inflación para reducir la brecha salarial y contribuir a la redistribución del ingreso.

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.

Los montos están incluidos en los cuadros del anexo.

5.2. Salud Pública.

En materia de profundización del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), el eje es culminar el proceso de universalización del Seguro Nacional de Salud a través del ingreso de la población hoy atendida en ASSE, en lo que llamamos el “fonasamiento” de ASSE. Los montos están incluidos en los cuadros del anexo. Por otro lado es necesario incrementar la cobertura de la salud mental que se inició fuertemente en 2011 y que debe extenderse en su cobertura. Sus costos deben adicionarse al cuadro resumen.

5.3. Educación.

En materia educativa, es un tema central completar el proceso de incremento del gasto en educación al 6% del PBI, priorizando en dicha asignación el salario docente, la infraestructura y los programas de acompañamiento y cercanía.

Respecto al salario docente el quinquenio debería culminar con un salario grado 1 20 horas para docentes titulados con un sustantivo incremento real respecto al salario vigente hoy, con la posibilidad de discutir la composición de dicho salario aumentando el porcentaje de plus por titulación y mejorando las escalas, es decir los porcentajes de aumento por grado. En el anexo se evalúan distintos escenarios y su impacto sobre el gasto educativo sobre PBI.

Respecto a los programas de cercanía y acompañamiento, hoy tenemos un conjunto articulado de programas con una muy buena evaluación de resultados, una metodología de acompañamiento y cercanía que ha resultado exitosa y una correcta focalización en adolescentes y jóvenes. Al mismo tiempo presenta una escasa cobertura fruto del escaso presupuesto asignado (se estima en cifras menores al 1% del gasto educativo global) y no conforma un sistema integrado de apoyo al aprendizaje.

Por ende la propuesta es conformar un sistema nacional de apoyo al aprendizaje y asignarle un presupuesto que posibilite una cobertura integral de adolescentes y jóvenes que requieren un apoyo social de acompañamiento y cercanía, más allá del sistema educativo.

Los montos están incluidos en los cuadros del anexo.

5.4. Sistema de Cuidados.

La creación del sistema implica, según la propuesta elaborada como primera etapa se observa en el cuadro siguiente (los costos se incluyen en el cuadro final y su desglose en el cuadro 3 del anexo).

Esquema de servicios propuestos por población objetivo.		
Primera Infancia		
Prestaciones/programas	E d a d	2015 a 2020
Licencias Maternales / Paternales Cuidados	0	Unificación del régimen de licencias; extensión de licencia maternal a 18 semanas; Medio horario de labor para padre o madre hasta 9 meses del niño o niña a partir del fin de licencia por maternidad si el padre hace uso de la misma por un mínimo de 4 semanas.
Bonos	0 a 3	Complemento (asociado a programas sociales), primer ventíl de ingresos
CAIF (incluye en centros educativos)	0	Plan piloto de casa cuna, 20 horas semanales. Focalización territorial
	1	Quintil 1. Al menos un grupo de 40 horas semanales por cada Centro y el resto de 20 horas semanales
	2	Avanzar hacia la universalización; Al menos un grupo de 40 horas semanales por cada Centro y el resto de 20 horas semanales
	3	Mantiene cobertura actual
ANEP	3	Cubre a quienes faltan sin considerar los que actualmente van a CAIF
Adultos Mayores		
Prestaciones/programas		2015 a 2020
Cuidado Domiciliario		Severos, 15 horas semanales
Teleasistencia		Todos los mayores de 65 en hogares unipersonales y mayores de 75 en hogares pareja sola, que soliciten en servicio
Bonos HLE		Asociado a regulación (500 cupos)
Centros Diurnos		Un centro diurno por municipio Moderados y leves (100 centros aprox)
HLE		Dependientes severos, 2 centros regionales (100 personas)
Discapacidad		
Prestaciones/programas		2015 a 2020
Cuidado Domiciliario		Dependencia severa, 7000 personas.
Teleasistencia		100% dependencia moderada que soliciten el servicio

5.5. Erradicación de la Pobreza Estructural.

Tomando en cuenta las características de la pobreza (tamaño del hogar, población infantil y adolescente, informalidad laboral, precariedad de las viviendas y bajo nivel educativo) que surgen de la información aportada por el cuadro se hace necesario profundizar el proceso de aumento de la presencia de programas fiscalizados en las zonas de mayor pobreza estructural.

Respecto a las transferencias monetarias las propuestas principales derivan en la mejora de su valor monetario, en especial en el núcleo más duro de la pobreza (pasando de valor duplicado a triplicado) y mejoras en el sistema de asignaciones familiares cambiando la escala de equivalencia y aumentando su valor para niños/as de 0 a 3 años, equiparándola con la asignación en edad liceal, como ya se ha planteado más arriba.

Al mismo tiempo se propone nivelar la asignación familiar de la ley 15064 con la asignación del Plan de equidad en un proceso gradual de igualación.

Los costos de este conjunto de propuestas se incluyen en el cuadro resumen final.

Respecto a los programas Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo y Cercanías, más allá de las diferentes poblaciones sobre las que actúan, se definen como una nueva generación de programas contra la exclusión cuyos rasgos distintivos son: **programas de proximidad, con muy fuerte focalización, basados en el trabajo de cercanía, asentados en el territorio**, con énfasis en la **trayectoria de las personas y sustentados en la interinstitucionalidad**.

Por ende se trata de ampliar a toda la población en pobreza estructural (5% aproximadamente) estos programas prioritarios. Junto a estas acciones, en ese segmento de la población es necesario aumentar, como dijimos antes, el monto de la transferencia monetaria, ampliar la oferta de cuidados (básicamente CAIFs), la capacitación laboral, los programas focalizados de revinculación educativa, mejorar la trama urbana de la convivencia (plazas, calles, iluminación, etc.) y ampliar la oferta de acceso a la vivienda a toda esta población.

En definitiva, ampliar el **Plan 7 zonas** y los programas prioritarios que ya han demostrado muy buenos resultados al 5% de la pobreza estructural.

Los costos de estas propuestas se incluyen en el cuadro 6.

Es evidente que además de estas 5 propuestas que tienen que ver con la redistribución de la riqueza y el ingreso, objetivo prioritario de la central, varios de los ministerios involucrados en el presupuesto tendrán sus propuestas que habrá que analizar.

Al mismo tiempo deberá analizarse como se comportan las propuestas en las empresas públicas ya que el objetivo de obtener un punto de PBI para reducir el déficit fiscal con aportes de éstas empresas, debe ser parte del análisis global del PIT - CNT y lo consideramos difícil de realizar sin ajustes importantes en sus presupuestos que medrarían su funcionamiento.

VI) El enfoque de derechos humanos sobre el pasado reciente

El movimiento sindical junto a las organizaciones de la sociedad civil y las víctimas, han reclamado históricamente a todos los gobiernos un plan de derechos humanos vinculado a los hechos del pasado reciente que cumpla con las obligaciones que le estableció al Estado uruguayo la sentencia de la Corte IDH y que fuera recogido en el informe de Pablo de Greiff el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Promoción de la Verdad, la Justicia, la Reparación y las garantías de no repetición.

En función de ello el secretariado ejecutivo del PIT CNT ha elaborado un documento al que remitimos en este ítem.

De dicho documento surge que 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.

Al mismo tiempo y con una perspectiva de más largo plazo debemos incluir la necesidad de incluir el enfoque de derechos humanos políticos en la visión presupuestal, así como poder cuantificar el gasto que cada inciso realiza en esta dirección. (PER, subsidios de diferente tipo, etc)

VII. Algunas estimaciones seleccionadas de aumento de Impuestos

Tomando como base las propuestas realizadas por la central sindical en 2011 y reafirmadas en diferentes instancias proponemos a la discusión una serie de cambios tributarios que permitan un alza de recursos así como una mejora mayor de la redistribución de la riqueza y por ende de la relación entre impuestos directos e indirectos.

A modo de resumen proponemos para ser analizados:

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	305000	30%

Como resultado de dicha propuesta se obtiene un aumento de ingresos que se visualiza en el cuadro 5 del anexo. A su vez en el cuadro 4 del anexo se calculan las tasas efectivas de salarios de 100 a 410 mil pesos.

- 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.
- 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.

Los montos de algunas de las modificaciones cuyo impacto podemos analizar están en el cuadro 5 del anexo.

A ello hay que agregar la necesidad de estudiar un conjunto integral de modificaciones tributarias y en especial incluir reformas de las rentas del capital como el Patrimonio y las exoneraciones en general, pero en particular de IRAE y Patrimonio.

VIII. El uso de las reservas

En el cuadro siguiente se muestra un resumen de los costos y beneficios de mantener reservas internacionales.

Costos y beneficios de mantener reservas internacionales

<i>Costos</i>	<i>Beneficios</i>
<ul style="list-style-type: none">• Costo de oportunidad de mantener reservas.• Costo de esterilizar la expansión de oferta de dinero.• Riesgos del tipo de cambio por pérdidas de capital (pérdidas cambiarias).• Filtración de ingresos por encajes cuando el origen de divisas son depósitos del público en el sistema financiero.	<ul style="list-style-type: none">• Permite hacer frente a <i>shocks</i> negativos de términos de intercambio y financieros.• Minimiza el riesgo cambiario y de fuga de capitales desde el sistema financiero.• Posibilita el manejo cambiario autónomo y estrategias de crecimiento con base en las exportaciones.• Permite la creación de fondos de inversión, estabilización y especiales.• Útiles para mejorar la presencia en los mercados y organismos internacionales.

Los costos de oportunidad de mantener reservas internacionales corresponden a la diferencia entre el costo de obtener recursos financieros en los mercados internacionales y los beneficios que obtiene la autoridad monetaria por canalizar dichas reservas para obtener un rendimiento razonable.

El cálculo del “nivel óptimo” de reservas es tradicionalmente realizado a través de modelos de “saldos de inventario”. En estos modelos el “nivel óptimo” de reservas depende de los siguientes dos factores:

- El “costo de oportunidad” de mantener reservas internacionales medido como la diferencia entre el costo de la deuda externa y el rendimiento de las reservas internacionales.
- El beneficio de mantener reservas internacionales, medido como la pérdida de producto que evita el país por tener un nivel de reservas que hace la economía más estable y menos vulnerable ante choques negativos.

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:

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

Uruguay se presenta muy bien en cada uno de esos tres indicadores.

Estos indicadores están incluidos en el cuadro 6 del anexo para 2014.

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.

ANEXO - CUADROS

Cuadro 1 - Total PBI asignado por año

AÑO	PBI	Gto Publico	% GP/PBI	Dólares Gasto	Dólares PBI
2011	902,163,000,000	222,632,959,267	24.68%		
2012	1,013,878,000,000	255,062,691,800	25.16%		
2013	1,140,989,000,000	294,113,892,848	25.78%		
2014 (*)	1,275,112,000,000	336,757,079,200	26.41%	14,512,263,701.79	54,949,881,491
2015	1,437,688,780,000	379,709,326,767	26.41%	14,841,954,433.24	56,195,910,550
2016	1,596,553,390,190	421,667,207,375	26.41%	15,225,857,180.70	57,649,476,827
2017	1,772,972,539,806	468,261,433,790	26.41%	15,619,689,976.14	59,140,641,124
2018	1,972,431,950,534	520,940,845,091	26.41%	16,052,568,220.28	60,779,642,726
2019	2,194,330,544,969	579,546,690,164	26.41%	16,497,443,090.13	62,464,067,004
Aumento Inercial Gasto Público				1,985,179,388.34	7,514,185,513.30

(*) según datos observatorio OPP

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 2 - 6% del PBI en la educación

AÑO	PBI	Educación (pesos uruguayos corrientes)			
		Escenario I		Escenario II	
		Ppto Educación	% s/PBI	Ppto Educación	% s/PBI
2011	902,163,000,000				
2012	1,013,878,000,000				
2013	1,140,989,000,000				
2014	1,275,112,000,000	59,000,000,000	4.63%	59,000,000,000	4.63%
2015	1,437,688,780,000	66,522,500,000	4.63%	66,522,500,000	4.63%
2016	1,596,624,950,862	95,797,497,052	6.00%	79,831,247,543	5.00%
2017	1,773,131,479,621	106,387,888,777	6.00%	93,089,402,680	5.25%
2018	1,972,697,028,345	118,361,821,701	6.00%	108,498,336,559	5.50%
2019	2,194,723,634,635	131,683,418,078	6.00%	131,683,418,078	6.00%

* se supone un deflactor anual del 8,25% -igual que el 2014-

	Incremento 2014-2019
Nominal	3,132,230,902
Real	2,069,014,583

Fuente: Elaboración Propia

CUADRO 3		
COSTO DE IMPLEMENTACION DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS		
TOTAL	5.145.416.599	221.737.410
Licencias	301.665.000	13.000.000
Bonos primera infancia	62.142.642	2.677.985
CAIF (sin EO)	1.638.618.801	70.614.902
ANEP	562.973.488	24.260.870
Cuidado domiciliario	2.187.055.772	94.249.333
Teleasistencia	149.264.213	6.432.416
Bonos HLE	121.848.341	5.250.952
Centros diurnos	121.848.341	5.250.952

Fuente: documento modelo solidario de cuidados MIDES 2014

CUADRO 4: TASAS EFECTIVAS DE IRPF				
Salario	Aporte Vigente	Aporte Propuesta	Tasa efectiva vigente	Tasa efectiva Propuesta
100.000	12.763	12.932	12,76%	12,93%
160.000	24.919	26.362	15,57%	16,48%
250.000	46.157	50.722	18,46%	20,29%
330.000	66.617	77.662	20,19%	23,53%
410.000	91.258	117.256	22,26%	28,60%

CUADRO 5 - APORTES DE IMPUESTOS

Impuesto	Pesos	Dólares
IRPF Cat. 2 Escenario 3	2.478.618.648	106.813.990
IRAE	5.685.225.000	245.000.000
Devolución FONASA	2.294.528.809	98.880.793

Fuente: Elaboración propia con datos ECH y DGI

Cuadro 6: Fundamento de Reservas	
Indicadores	2014/2015
Reservas/Amorizaciones	2,71
Reservas/servicio total de la deuda	1,96
Reservas/Amorizaciones más déficit en cuenta corriente	1,96

Fuente: Elaboración propia con datos de BCU