Presentación CSEU

28-09-15

Índice

1. Propuesta presupuestal actual para la educación

2. ¿Por qué es necesario aumentar el presupuesto y el salario de los trabajadores de la educación?

3. El espacio fiscal y el presupuesto

4. ¿De dónde extraer recursos?

1. Propuesta presupuestal actual para la educación

Incrementos marginales por AP

	2016	2017	% Crec/Total
Educación	2587	5603	39%
Sistema de Cuidados	1102	1914	14%
Infraestructura	1155	1351	12%
Salud	555	960	7%
Seguridad	567	777	6%
INAU- Sirpa	500	700	6%
Descentralización	128	513	3%
Otros	1962	2071	19%
Disminución Rubro Cero	-761	-761	-7%
Total	7795	13128	100%

Fuente: Exposición de Motivos

46% Sist. Cuid.

35% Anep-Udelar

Crecimiento respecto a la línea base

MIDES	127%
Presidencia	45%
MVOTMA	40%
INAU	31%
UDELAR	**13,8%**
ANEP	**10,5%**
TOTAL	**13,8%**

PRIORIDAD MACRO

A.P.: 4,51% en 2015

a 4,7% en 2017

ANEP-UDELAR

3,81% en 2015

3,94% en 2017

ANEP crece menos que el promedio y pierde su “participación” en el presupuesto

Gasto en Educación: Propuesta Actual del MEF

GASTO EN EDUCACION 2015-2017			
Rubro	**2015**	**2017**	**Crec**
ANEP	3,06%	3,16%	0,10%
UDELAR	0,75%	0,78%	0,03%
UTEC	0,00%	0,01%	0,01%
Subtotal	3,81%	3,95%	0,13%
Ceibal	0,10%	0,11%	0,01%
Ciencia y Tecnología	0,05%	0,06%	0,01%
CAIF y CENFORES	0,14%	0,18%	0,04%
Otros	0,41%	0,40%	-0,01%
Subtotal	0,70%	0,75%	0,06%
Total	4,51%	4,70%	0,19%

Fuente: Exposición de Motivos

Inversión:
41% vía PPP

Fuertemente concentrada en 3 años y ETC

¿Cómo lograr 100% de matriculación en ed media y 75% de tasa de egreso?

2. ¿Por qué aumentar presupuesto educativo y salario de trabajadores de la educación?

Gasto en Educación. Comparación internacional

Prioridad macro en educación: % destinado a la Educación sobre el PIB

	2009	2010	2011
Mínimo	1,205	1,304	0,786
1er Cuartil	3,781	4,123	3,428
Mediana	4,881	5,123	4,682
Promedio	**4,953**	**5,152**	**4,592**
3er Cuartil	5,822	5,937	5,597
Máximo	12,84	13,13	9,419

Gasto en Educación; subsidio a la Seguridad Social

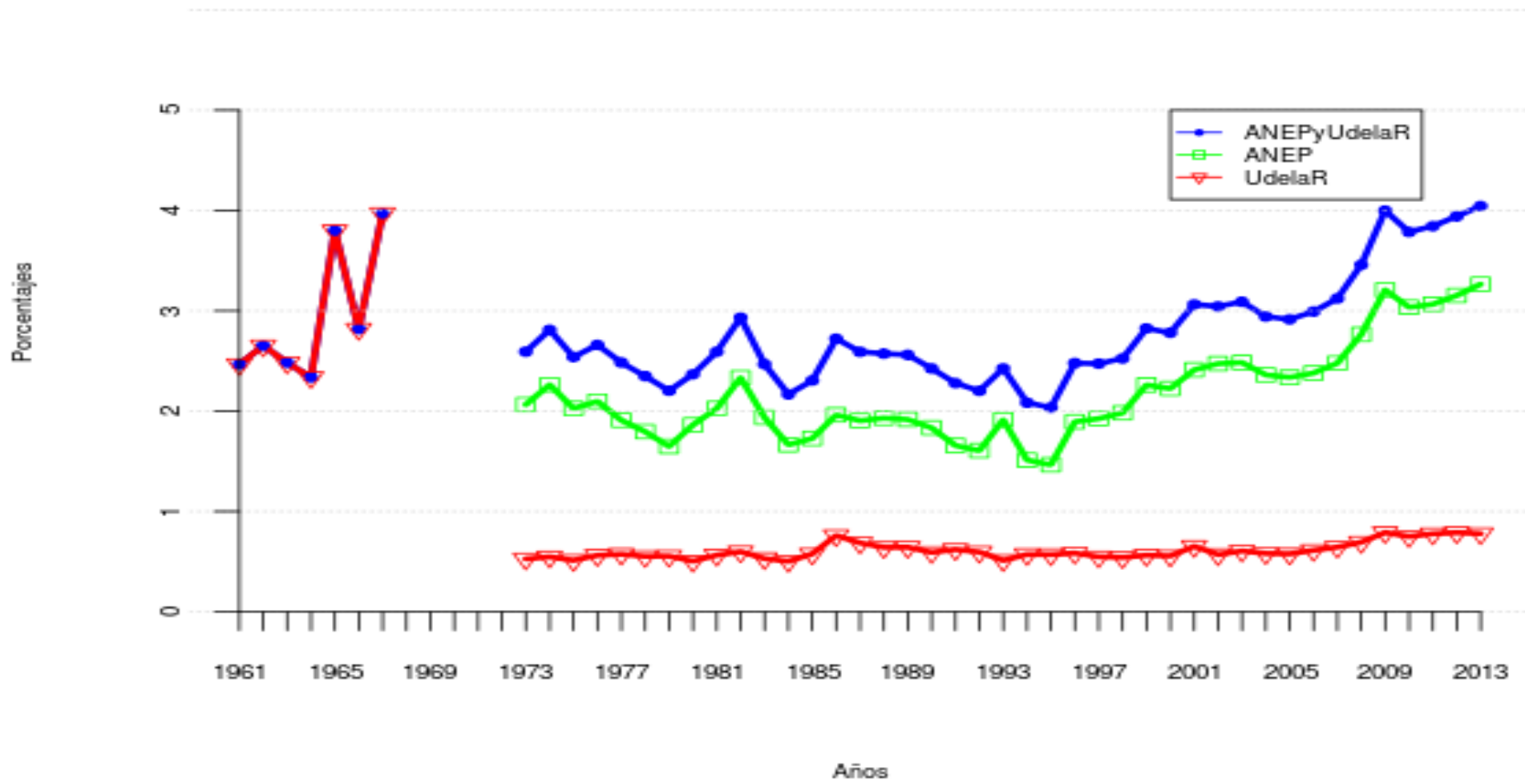
Presupuesto ANEP-UDELAR 2014

	ANEP	UdelaR	Total
Ejecución (miles de pesos)	37.262.225	8.892.216	46.154.441
Ejecución/PIB	3,27%	0,70%	3,96%
Ejecución sin SS, sin FONASA sin FNV/PIB	2,60%	0,55%	3,15%
Ejecución con 7,5% SS, con FONASA, sin FNV/PIB	3,02%	0,62%	3,64%

Elaboración propia, fuente CGN

¿Por qué luchar por más presupuesto para la educación?

Gráfico 1. Prioridad macroeconómica de ANEP-UDELAR



Elaboración propia, fuente AGEV-OPP, OGN y BCU

¿Por qué luchar por más presupuesto para la educación?

Matrícula ha aumentado en Educación Media

Matrícula Secundaria

34.226 en 1950

79.510 en 1963

132.145 en 1970

272.700 en 2012

Matrícula Ed. Técnica

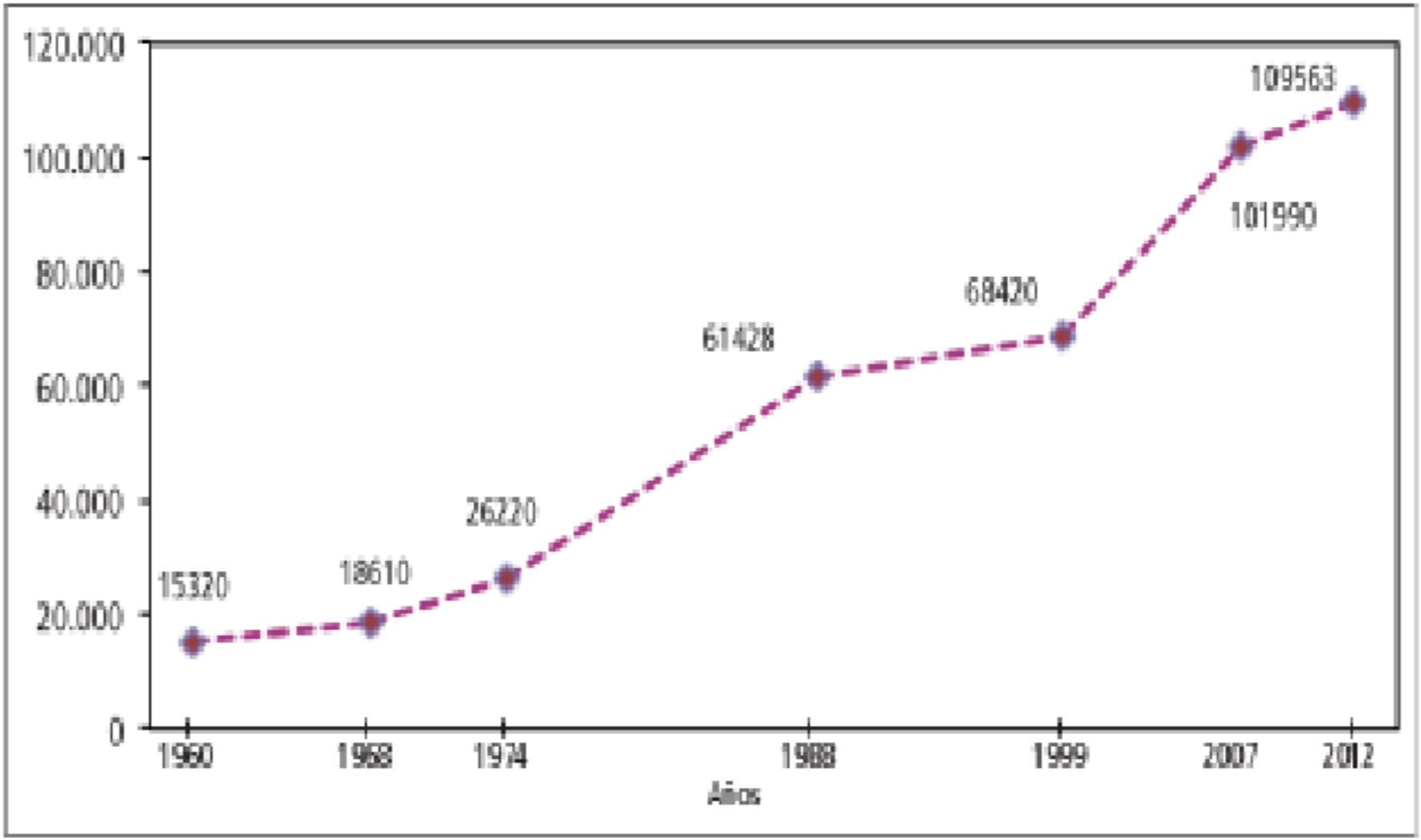
26.812 en 1965

36.172 en 1970

79.895 en 2012

Matrícula ha aumentado en la UdelaR

Gráfico 3. Evolución del número de estudiantes por Servicio, 1960-2012



Fuente: Censos Udelar

ANEP:
Docentes Secundaria y No docentes

Tomando la serie 1986 - 2013, vemos que:

1) El **salario docente** creció por encima del salario promedio. Para el caso de los docentes grado 1, un 17% para el caso de los docentes grado 7, un 9%.
2) Los "**no docentes"** han crecido por **debajo del promedio** para el período considerado a excepción de los Grados 1.
3) El **salario docente** de secundaria por hora se encuentra cercano al promedio de la economía (ECH 2013) y en el puesto 9 de 21 según la CIIU

Docentes Secundaria. Distribución de las horas trabajadas

	Datos del CES	ECH -horas aula-	ECH -horas totales
1° cuartil	18	20	30
mediana	26	30	37
Promedio	27	28	38
3°cuartil	40	40	45

Elaboración propia, fuente pruebas ECH (2013) y CES

Docentes Secundaria. Excesiva carga horaria

- El 28% de los docentes tienen de empleo principal el liceo público y otro trabajo. Y trabajan en promedio 51 horas semanales.

- El 19% de los docentes trabajan en secundaria pública como un trabajo secundario. Trabajan en promedio 50 horas semanales.

- **El 47% de los docentes de secundaria tiene otro empleo y los que están en esta situación trabajan 50 horas en promedio**

Elaboración propia, fuente ECH (2013)

Más allá de secundaria

A su vez, también por la ECH 2013, sabemos que el 42% de los docentes de la ANEP y de la Udelar son multiempleados y los que están en esta situación trabajan en promedio 51 horas semanales -considerando las horas extra aula-.

A esto hay que sumarle el componente de género de los docentes, donde el 72% son mujeres.

Para el caso de las docentes, el 28% vive con al menos un menor de 6 años en el hogar, el 47% vive con al menos un menor de 13 años y el 60% vive con al menos un menor de 18 años. Por tanto, para el 60% de la población docente las tareas del hogar son una carga importante en sus vidas.

Docentes Secundaria. Comparación salarial internacional respecto al PIB pér cápita en términos de PPC

	Salario C.B.	Salario Bach.	Promedio
Mínimo	44%	44%	44%
1er Cuartil	93%	95%	94%
Mediana	122%	124%	124%
Promedio	**121%**	**126%**	**123%**
3er Cuartil	149%	153%	151%
Máximo	215%	223%	215%
Uruguay	76%	79%	78%

Elaboración propia, fuente pruebas PISA

3. El espacio fiscal y el presupuesto

Déficit Fiscal. Síntesis de las proyecciones

Las proyecciones suponen:

a. Un “estancamiento” en la presión fiscal (DGI, BPS y otros);
b. Un aumento del superávit primario de las Empresas Públicas;
c. Una reducción de la inversión pública (de 3,2% a 2,7% del PBI);
d. Un aumento del pago de intereses (de 2,8% a 3,4% del PBI).

El carácter no técnico del "Déficit Fiscal" y el "Espacio Fiscal"

Ingresos	Egresos	Intereses	Inversiones
Gobierno central (impuestos)	Seguridad social y Gobierno central	Gobierno central	Empresas públicas, entes y administración central
Contribuciones a la Seguridad Social	Intendencias	Intendencias	
Empresas Públicas (utilidades)	BSE	BSE	
	BCU	BCU	
		Empresas Públicas	

El carácter no técnico del "Déficit Fiscal" y el "Espacio Fiscal"

La reducción del déficit o la generación de espacio fiscal para el gasto público no obedecen a cuestiones meramente técnicas sino que es necesario enmarcarlo en el régimen fiscal que se encuentra.

Este depende de la articulación de instrumentos fiscales que informan sobre cómo el Estado interactúa con el régimen de acumulación y con las demás formas institucionales, de forma de contribuir con el crecimiento económico, modificar la distribución y garantizar su reproducción.

La disputa social en torno cuánto, en qué y en quiénes gastar, así como también cuánto, a qué y a quiénes extraer los recursos es fundamental.

Déficit Fiscal. ¿Deben las inversiones considerarse déficit?

Un poco de historia…

1) El "viejo" liberalismo miraba las cuentas fiscales según la **"Regla de Oro"** Presupuestal.

2) En particular, tras la "crisis de la deuda" (1982) el FMI pasó a ser el principal acreedor. La necesidad de cobrarse del Estado llevó a generar un nuevo **Manual de Contabilidad Pública en 1986.** Éste prevé que el Estado lleve la contabilidad con "criterio caja" y no "criterio de lo devengado". Por esto, el déficit fiscal se mide así:

Ingresos - Egresos - Intereses - **Inversiones** = Déficit Fiscal

3) En el año **2001 el FMI cambió el criterio** contable y en el 2006, Uruguay le pagó al FMI su deuda.

Sin embargo, las inversiones se siguen considerando déficit. Esto fomenta la privatización, ya que un mecanismo para evitar recurrir al déficit fiscal es no invertir (ej. Empresas Públicas) y fomentar la inversión de privados (ej. Fideicomisos, PPP, etcétera).

Gasto público social y dinámica económica: hay que luchar en cualquier contexto

- La educación y la salud suelen ser gastos que se ajustan a la baja en escenarios recesivos.
- La seguridad social es estable y es la principal causa del gasto (Azar y Fleitas, 2011).

¿Sobre quiénes recaen las crisis?

- En el 2002 se exonera el Impuesto al patrimonio al sector agropecuario, de aportes patronales y se le da algunos subsidios.
- Al mismo tiempo se incrementa el impuesto al consumo con la incorporación del COFIS sobre el IVA 23%, pasando a tener una tasa de 27%.

4. ¿De dónde sacar recursos?

Incrementar el margen de recursos destinados a la educación pública

i) **Revisar las exoneraciones a las instituciones privadas de la educación.** Y conformar una comisión que estudie una propuesta de reforma constitucional con el fin de modificar las exoneraciones tributarias a dichas instituciones. En todos los casos se deberá tener en cuenta la heterogeneidad de las instituciones para determinar la pertinencia de las exoneraciones tributarias y de aportes a la seguridad social con que se benefician cada una de ellas.

ii) **Reducción del gasto público improductivo.** Promover que parte de los ajustes al espacio fiscal disponible se generen modificando los niveles del gasto público improductivo, por ejemplo no cubriendo ninguna de las vacantes de ingreso a las fuerzas armadas.

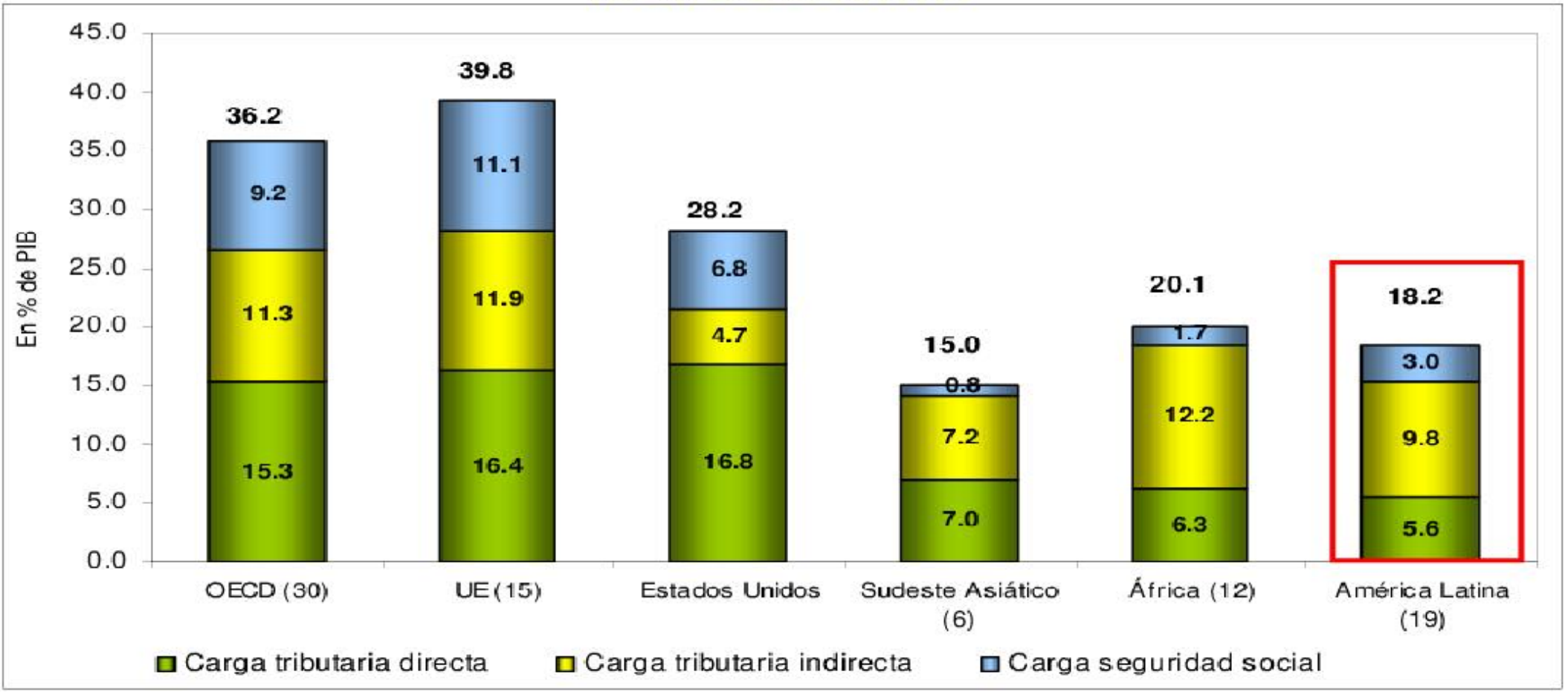
iii) Estudiar distintas alternativas que **incrementen la presión tributaria en los sectores de altos ingresos**. Se deberá analizar las posibilidades de modificación de la presión tributaria considerando cambios viables en el IRPF a los ingresos del capital, IRAE, IRPF a los altos salarios, impuesto al patrimonio, o devolución del FONASA.

¿Cuánto y de quiénes?: ingresos del Estado

- Los ingresos representan un 28,98% del PIB;

- Las empresas públicas participan por dos vías:
  - Por lo que aportan de Rentas generales: 1,53% del PIB);
  - Por lo que aportan por los impuestos. Los impuestos y contribuciones son el 83% de los ingresos totales y un 24,6% del PIB.

Presión Tributaria. Comparación regional

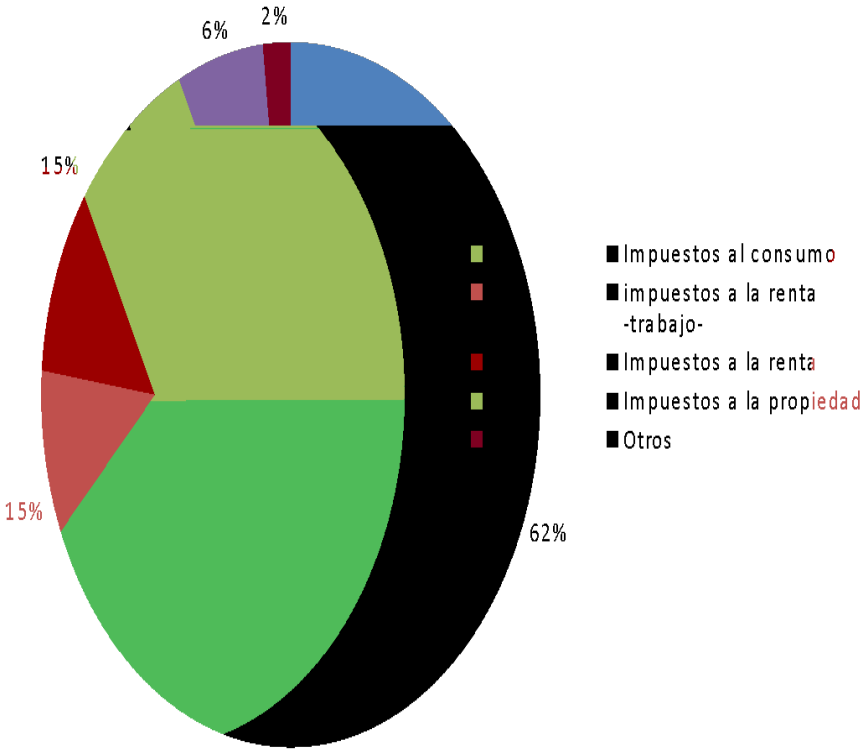


	Uruguay	Brasil	Argentina	OCDE
PT %PBI	28,3	35,6	31,2	36,2

Regimen Fiscal. ¿Los impuestos recaen sobre el capital?

Vemos que no, porque:

- Tiene fuerte peso en a estructura tributaria los impuestos indirectos;
- La fuerte evasión de los países latinoamericanos (ha mejorado mucho en Uruguay tras la R.T 2007 y reestructura de la DGI).
- Por las exoneraciones fiscales.
- Las empresas públicas no evaden ni tiene exoneraciones fiscales (ej. Sierra de Caracoles vs Parques Eólicos privados);



Régimen Fiscal. ¿Por qué el IVA es regresivo?

Quintil de ingreso	Ahorro promedio/Ingreso disponible
Total	8,6
1	(11,8)
2	(0,9)
3	2,8
4	6,0
5	18,1

Quintil	Participación en el IVA	Participación en el Ingreso	Carga tributaria
1	6,55	4,27	10,94
2	11,47	8,97	9,12
3	17,46	14,46	8,61
4	24,22	22,27	7,76
5	40,31	50,03	5,75
Total	100	100	7,13

Los hogares, más pobres –del 1er quintil de ingresos, gastan todos los ingresos. Eso quiere decir, que al consumir el 100% de sus ingresos, en cada transacción que realizan, estan pagando impuestos. En el otro extremo, los hogares más rico, tienen capacidad de ahorro, por lo que no todo su ingreso lo consumen.

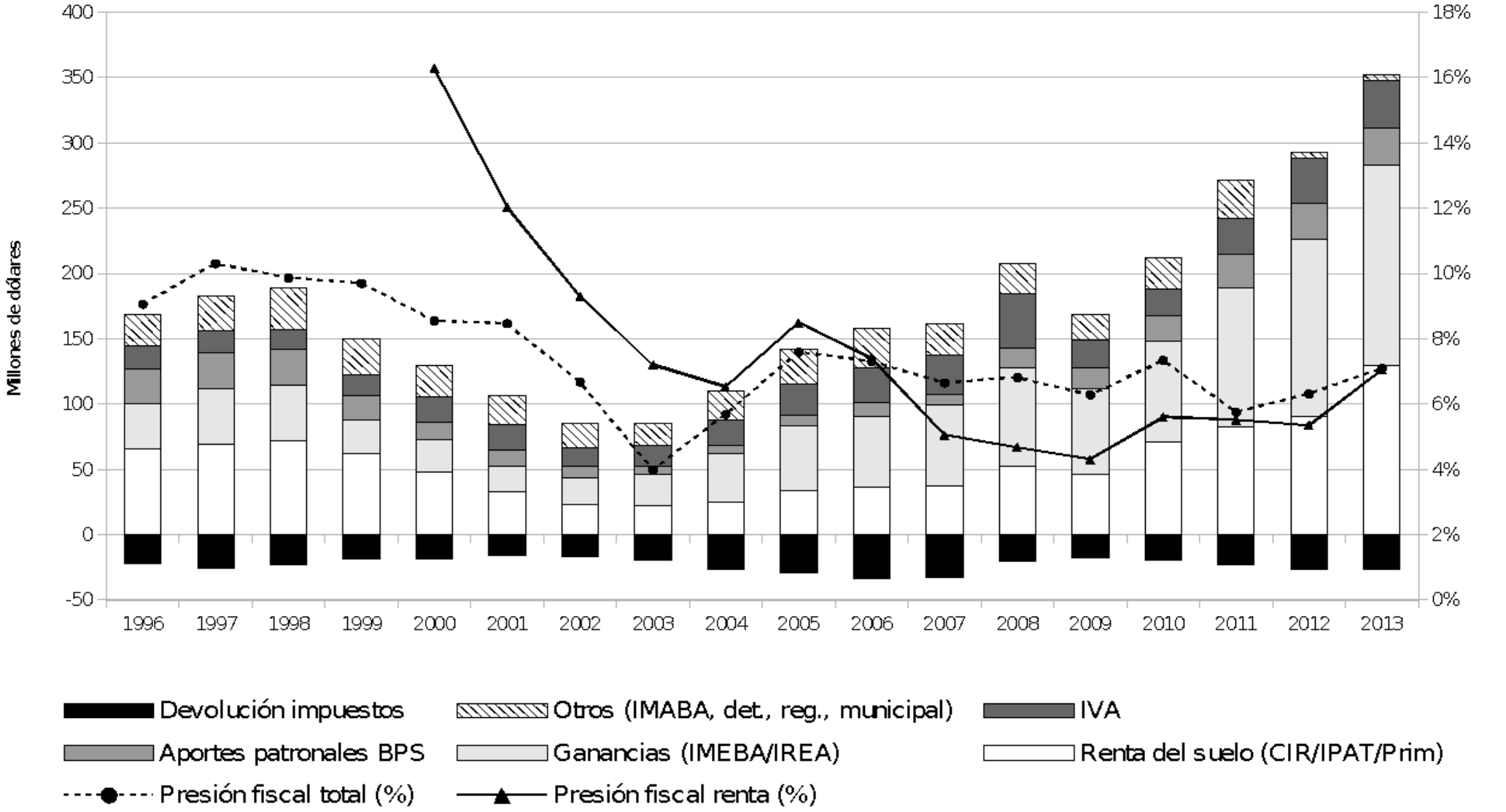
Régimen Fiscal. ¿Los impuestos recaen sobre el capital?

Sector / Año	2005	2006	2007	2008*	2009*	2010*	2011*	2012*	*Promedio**
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	4,3%	4,3%	4,6%	5,0%	6,0%	5,7%	5,5%	6,9%	*5,4%*
Pesca	3,2%	3,3%	4,6%	4,7%	6,0%	3,5%	2,9%	3,6%	*3,9%*
Minería	3,7%	2,8%	4,3%	7,2%	2,7%	2,3%	3,5%	3,9%	*3,7%*
Industrias manufactureras	5,1%	5,2%	6,5%	5,2%	4,9%	4,9%	4,7%	5,1%	*5,2%*
Suministro de electricidad, gas y agua	22,8%	20,0%	21,5%	47,1%	20,7%	10,8%	14,1%	35,8%	*19,6%*
Construcción	1,7%	2,4%	2,7%	2,9%	2,9%	2,6%	2,1%	1,8%	*2,3%*
Comercio y reparaciones	11,7%	14,4%	15,8%	14,3%	14,3%	13,5%	12,9%	13,5%	*13,8%*
Restaurantes y hoteles	3,7%	4,2%	5,0%	4,0%	3,5%	3,6%	3,4%	3,3%	*3,7%*
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	10,2%	9,2%	9,5%	7,9%	8,4%	7,6%	7,0%	8,3%	*8,3%*
Intermediación financiera	20,5%	16,7%	22,9%	22,3%	28,1%	17,0%	17,7%	19,3%	*20,3%*
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	2,4%	3,1%	4,1%	4,5%	4,1%	3,7%	4,1%	3,7%	*3,8%*
Administración pública y seguridad social	-0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	*0,1%*
Enseñanza	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	*0,2%*
Salud	0,5%	1,4%	2,3%	2,9%	2,9%	2,9%	2,8%	2,7%	*2,5%*
Servicios personales y hogares con servicio doméstico	3,3%	4,1%	4,3%	3,9%	3,9%	3,4%	3,4%	3,6%	*3,7%*
Total general	**6,3%**	**6,3%**	**7,5%**	**6,8%**	**6,8%**	**6,0%**	**5,9%**	**6,1%**	***6,4%***

** Preliminares (por datos del BCU).*

Presión Tributaria. Composición, evolución y presión tributaria agro 1997-2013

El 25% de la recaudación al agro son “impuestos afectados” que se le devuelven en “servicios”: caminería rural, INIA, etcétera.



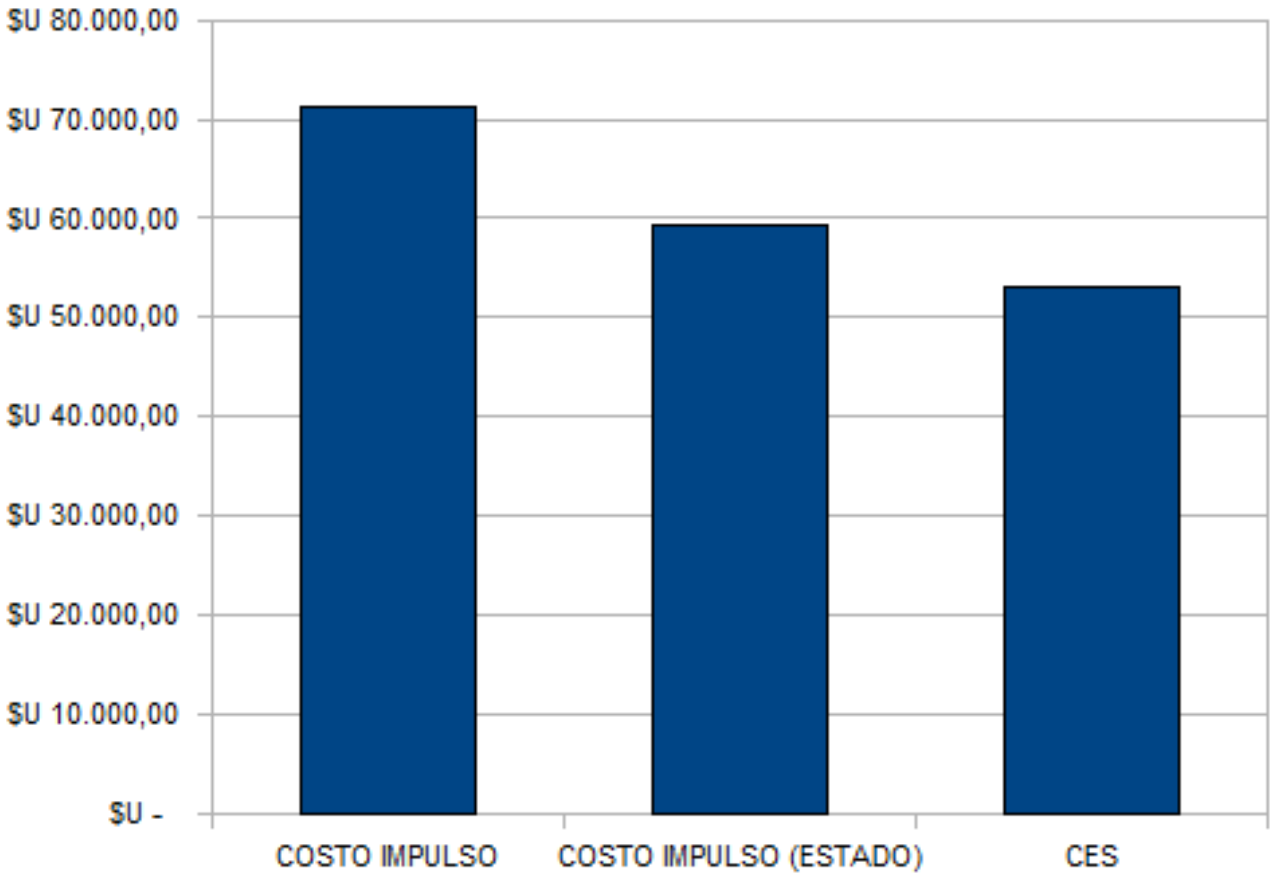
Régimen Fiscal. Gasto Tributario

Cuadro 1: Gasto Tributario en el 2011-2013

	Impuestos	2011	2012	2013
Gasto Tributario Principales Impuestos (cifras en millones de pesos corrientes)	I.V.A.	26.746,3	29.881,4	34.824,7
	IRAE	14.243,0	17.273,2	16.647,3
	IRPF	5.400,9	6.626,0	6.015,1
	PAT	9.821,8	11.566,4	13.309,6
	IMESI	636,3	845,1	862,7
	Total	**56.848,3**	**66.192,1**	**71.659,4**
Gasto Tributario como porcentaje de la Recaudación de cada Impuesto	I.V.A.	29,0%	28,9%	30,6%
	IRAE	64,2%	70,9%	51,7%
	IRPF	25,3%	25,2%	19,8%
	PAT	104,3%	109,0%	110,6%
	IMESI	3,4%	4,1%	3,8%
	Total	**34,7%**	**35,7%**	**33,9%**
Gasto Tributario como porcentaje del PIB	I.V.A.	2,89%	2,86%	2,96%
	IRAE	1,54%	1,66%	1,41%
	IRPF	0,58%	0,63%	0,51%
	PAT	1,06%	1,11%	1,13%
	IMESI	0,07%	0,08%	0,07%
	Total	**6,14%**	**6,34%**	**6,08%**

Régimen Fiscal. Gasto Tributario en Educación

Costo de funcionamiento 2014



Exoneración Privados (2013):

IVA	0,24% PBI
IRAE	0,06% PBI
Ap.Pat.	0,13% PBI

0,43% Exoneración Privados

0,37% AFAM-PE

0,13% Exonaración Mutualistas y otros

Presión Tributaria: propuestas posibles

Sin un nuevo escenario de reforma tributaria donde se grave más al capital y aumente la presión fiscal, es extremadamente difícil continuar mejorando el gasto público social.

Posibles propuestas:

a. Aumento del IRAE;
b. Aumento del IRPF Cat I;
c. Aumento del IRPF Cat II a “salarios gerenciales”;
d. Aumento del Impuesto al Patrimonio;
e. Eliminación de las Devoluciones del FONASA;
f. Gravámenes mayores a bienes de consumo suntuario.

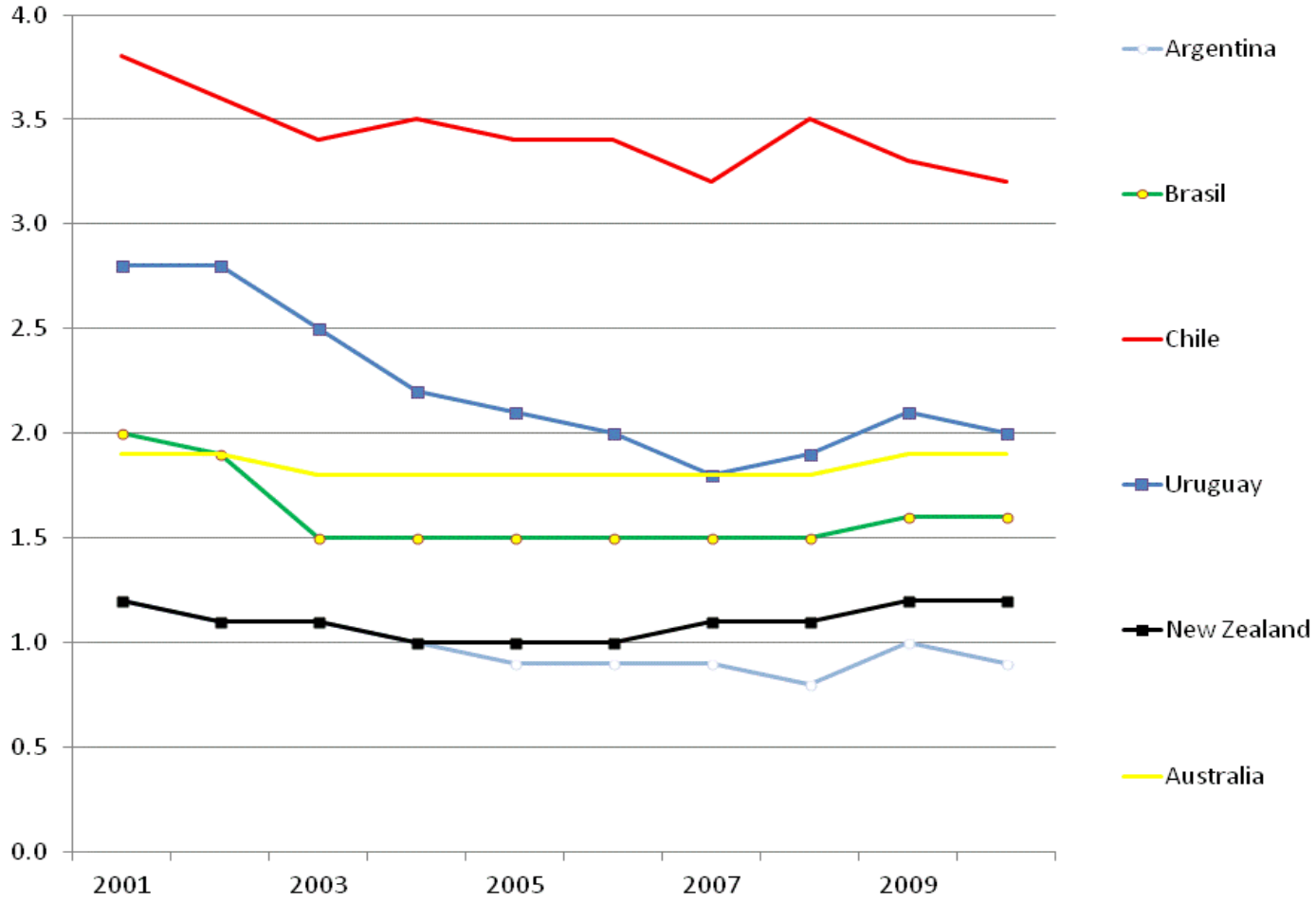
Seguridad Social. Realidad Uruguaya

Múltiples cajas:

- Cajas ricas con contribuyentes de altos ingresos y pasividades privilegiados: profesional, notarial y bancaria;
- Cajas con privilegios de retiro y pasividades: policial o militar; esta última en 2013 tuvo un déficit del 1% del PIB más del 80% financiado con Rentas Generales

El presupuesto en defensa ronda en 2,2% del PBI (incluyendo la Caja Militar)

Comparación del Gasto Militar



Fuente: Gonnet (2013) “Razones y personas”