Insumos para la discusión presupuestal

ADUR – Extensión

Mayo de 2013

RESUMEN

Los gremios y sindicatos de la educación nos enfrentamos a una nueva discusión presupuestal en la próxima Rendición de Cuentas, la última del segundo gobierno del Frente Amplio. En este marco creemos fundamental aportar elementos de diagnóstico orientados a incrementar el presupuesto de la educación pública, defendiendo un presupuesto equivalente al 6% del PBI para ANEP y UdelaR.

Para esto presentamos este documento que realiza un análisis crítico del "espacio fiscal" que concede el Poder Ejecutivo para discutir las asignaciones presupuestales, identificando posibles mecanismos para incrementar los ingresos del Estado a través de impuestos y/o de la reducción de exoneraciones tributarias, y para redistribuir el gasto público actual. Asimismo aportamos elementos para re-ubicar la discusión sobre el gasto educativo actual y el salario docente.

Los principales argumentos que recorren el documento, y que son sustento para propuestas concretas para mejorar la asignación presupuestal, se resumen a continuación:

1. Seguimos teniendo una estructura tributaria regresiva en tanto carga la mayor parte de los impuestos sobre los trabajadores y no sobre los agentes que más se enriquecen.
2. Existen importantes exoneraciones tributarias a las ganancias empresariales, que representan cerca del 1% del PBI, que bien podrían ser fuente de recursos para la inversión en salud, vivienda y educación.
3. Hay margen para incrementar los impuestos, ya que Uruguay tiene una carga tributaria menor a la de Brasil y Argentina.
4. Tenemos, en comparación con el resto de América Latina un nivel de Gasto Público inferior al promedio regional. La situación mejora cuando se analiza el Gasto Público Social, pero este se concentra en la Seguridad Social, siendo muy bajo en términos comparativos a la educación.
5. En el debate presupuestal hay que invertir los términos de la discusión: primero considerar los recursos necesarios para la educación y luego la forma de financiarlo.
6. A pesar del leve crecimiento presupuestal de ANEP-UdelaR en el gasto total en los últimos años, este sigue siendo un rubro rezagado del presupuesto.

7. Si bien el gasto corriente en educación ha aumentado en los últimos años, el gasto real ajustado por la inflación educativa y por el índice medio de salarios se ha mantenido estable desde finales de la década del 90.
8. Si bien el salario docente ha mejorado en los últimos años dicha mejora ha sido modesta en relación al resto de la economía, apenas alcanzando los niveles del año 2001, manteniendo una situación que afecta severamente la actividad profesional de los educadores.

1. INTRODUCCIÓN

Este documento fue elaborado de cara a la discusión presupuestal en ciernes con el objetivo de aportar argumentos para alcanzar un mejor presupuesto, para la Universidad de la República en particular y la educación pública en general, equivalente a un 6% del PBI para ANEP y UdelaR. Tanto el análisis como las propuestas están orientadas a la próxima Rendición de Cuentas, aunque somos conscientes que un debate como este necesariamente debe tener perspectivas de largo plazo.

No ahondaremos en esta oportunidad en la justificación del incremento del presupuesto educativo, necesidad que por cierto recoge amplios consensos dentro de la comunidad educativa más allá de las sanas diferencias sobre los montos finales y las prioridades de gasto. Lo que buscamos en particular es avanzar en la discusión pública tanto de las prioridades de gasto del Estado como de la estructura tributaria y las exoneraciones tributarias que se realizan en Uruguay.

El análisis de la recaudación tributaria y del gasto público son claves para fundamentar las vías del incremento presupuestal, ya que un incremento del presupuesto educativo en términos porcentuales, y no sólo en términos absolutos, sólo es y será posible si se incrementa la recaudación tributaria y/o si se redistribuye parte del gasto público. Es por eso que intentamos salir de la encerrona que supone asumir el famoso “espacio fiscal” que concede el Poder Ejecutivo como *corset* para discutir las rendiciones de cuentas, avanzando en propuestas orientadas a amplificar dicho espacio fiscal.

El documento se organiza en dos grandes apartados: (1) en el primero analizamos la evolución de la recaudación impositiva, su composición y de las exoneraciones tributarias; (2) en el segundo abordamos la composición del gasto público en general, considerando la inversión en educación en particular.

2. DESCRIPCIÓN DE LA ESTRUCTURA IMPOSITIVA[1]

¿Quién paga los impuestos que recauda el Estado?

La recaudación del Estado proviene de ingresos tributarios y de ingresos no tributarios. Dentro de los primeros se encuentran los ingresos provenientes de los tributos, que son básicamente tres: impuestos, tasas y contribuciones. En los impuestos no existe un vinculación entre el hecho generador y la actividad de contraprestación del Estado, y su destino es la financiación del gasto público en general. Las tasas son tributos que el Estado exige por prestar un determinado servicio público (ej: partidas de nacimiento). Mientras que las contribuciones son prestaciones que surgen por beneficios derivados de obras públicas o actividades especiales del Estado (ej: alumbrado público, seguridad social). En definitiva todos los tributos son obligatorios y la diferencia está en si tienen o no contraprestación. La otra fuente de ingresos son lo no tributarios, y refieren a la prestación de servicios provenientes de empresas publicas (ej: OSE, UTE, ANTEL), donaciones u otros ingresos coactivos como multas, sanciones, etc.

Para este trabajo nos remitiremos sólo a los ingresos tributarios y en particular a los provenientes de los impuestos, por ser estos los que financian la mayor parte del gasto público y por ser los que tienen mayor peso dentro de la recaudación del Estado. La recaudación impositiva que analizaremos será la recaudada exclusivamente por la Dirección Nacional Impositiva (DGI) por ser la entidad que recauda los impuestos. Los otros tributos son recaudados en su mayoría por el Banco de Previsión Social (BPS) y los Gobiernos Departamentales[2].

2.1 Breve descripción de la estructura antes y después de reforma 2007.

La estructura impositiva uruguaya históricamente ha estado compuesta por varios impuestos pero el grueso de la recaudación se ha concentrado en unos pocos. Hasta 2007 los impuestos al consumo el IVA y el IMESI concentraban entre el 70% y el 90% de la recaudación total. Es decir, el grueso de la carga tributaria recae en los impuestos al consumo siendo los hogares de menores ingresos los

1 Nota metodológica: los datos utilizados para abordar la recaudación impositiva desde 1982 hasta 2011 los obtuvimos en la pagina web de la DGI. En la misma se observa la recaudación anual y mensual por impuesto a precios corrientes. A los efectos de poder realizar una análisis comparativo año a año y compararla con la evolución del Producto Bruto Interno (PBI) fue necesario deflactar la recaudación así como el PBI todo con la inflación en relación a diciembre 2011. De esta forma quedaron construidas dos series de datos (PBI y Recaudación Impositiva) a precios 2011.

2 Para tener una idea general, los ingresos tributarios son el 85% de los ingresos del Estado mientras que los no tributarios son el 15%. Dentro de los ingresos tributarios los impuestos representan el 70% mientras que las contribuciones a la seguridad social cerca del 30%.

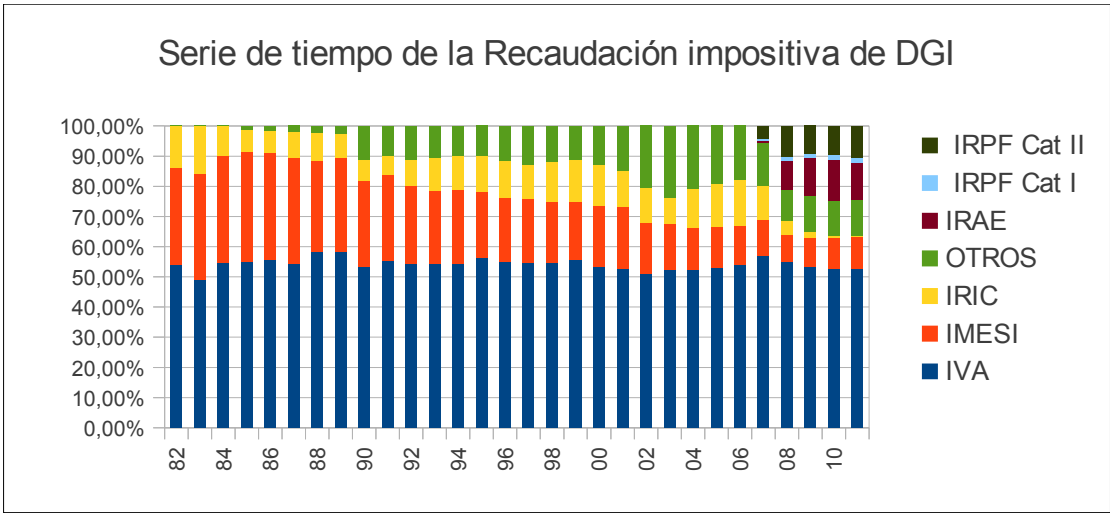
mas perjudicados en términos de capacidad de pago, debido a que destinan una mayor fracción de su ingreso en los bienes de consumo que los más ricos. A partir de la reforma tributaria de mediados de 2007 se rediseña la estructura impositiva con la eliminación de algunos impuestos[3], la modificación de otros ya existentes (reducción de un punto del IVA y de la tasa de IRAE de 30 a 25%[4], exoneración generalizada del Impuesto al Patrimonio) y la creación del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF), un impuesto dual ya que grava distinto al capital (categoría I con tasas constantes) que al trabajo (categoría II con tasas progresivas) (Messina, 2012).

El principal cambio que se observa en la recaudación a partir del 2008 es que la incorporación del IRPF junto con el IRAE recaudaron anualmente entre un 20% y en 24% entre 2008 y 2011, considerando al IRPF categoría I (rentas del capital) y II (rentas del trabajo). La creación o modificación de estos impuestos más la eliminación del COFIS y la reducción de la tasa básica del IVA del 23 al 22% se realizaron con el objetivo de reducir la participación relativa de los impuestos indirectos en el sistema tributario. Estos cambios lograron dicho objetivo, aunque la reducción de la tasa del IRAE de 30 a 25% redujo su participación en los impuestos directos, pero como se verá en detalle en la sección 2.2, esto se agrava si se tiene en cuenta que la carga efectiva[5] del mismo es de 15,2% dadas las diversas exoneraciones (DGI, 2012).

Sin embargo como se observa en el gráfico 1 la disminución de la recaudación del IVA en relación a la recaudación total es muy pequeña, reduciéndose entre un 2% y un 3% según el año. De esta forma el peso de los impuestos indirectos, más regresivos en términos relativos, siguen siendo muy importante siendo que en 2011 de los 175.128 millones de pesos que recaudó la DGI, los impuestos al consumo representaron el 63,2% de la recaudación total, las rentas personales el 13,7%, las rentas empresariales el 13,2% del total y los impuestos a la propiedad el 6,5% del total (DGI, 2011).

3 Ejemplos Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP), Impuesto de Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS).
4 El IRAE antes era el IRIC.
5 La carga efectiva mide cuánto pagan del total imponible los distintos agentes en la economía.

Gráfico 1. Peso de cada impuesto en la recaudación total según año. Serie 82-2011.



Fuente: elaboración propia a partir de información de DGI.

En diciembre 2011 el Poder Ejecutivo aprobó algunos cambios tributarios como la eliminación del IVA en las compras con tarjetas de débito financiadas por el Estado (tarjetas Uruguay Social, Asignaciones familiares -AFAM-); elevación del mínimo imponible del IRPF (subiendo de 7 a 8 BPC) y la creación de otra franja para los mayores ingresos; aumento del mínimo no imponible del Impuesto de la Asistencia a la Seguridad Social (IASS) y la creación del Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR). Además durante 2012 se aprobó una ley habilitando el Ejecutivo a reducir la tasa básica de IVA de 22 a 20% para compras con tarjeta de débito y crédito.

Sin embargo el ICIR fue declarado inconstitucional por la SCJ en febrero de 2013, a partir de lo cual el parlamento lo derogó y, a iniciativa del Poder Ejecutivo, aprobó la derogación de las exoneraciones al Impuesto al Patrimonio para inmuebles rurales con alta acumulación de activos con el objetivo de recaudar un monto equivalente al ICIR[6]. Además, en enero de 2013 el Ejecutivo resolvió no elevar el mínimo ni imponible de IRPF aludiendo al elevado déficit fiscal (-2,7%) y al momento no ha implementado la reducción de la tasa básica de IVA.

Si bien ha aumentado marginalmente la participación de los impuestos directos, la gran proporción de la recaudación sigue siendo a partir de los impuestos indirectos por lo que sigue primando el criterio de equidad horizontal (las personas con igual potencial recaudatorio deben soportar la misma carga tributaria), por sobre la equidad vertical (la carga tributaria debe de acompasar la capacidad contributiva de las personas)[7].

6 Las estimaciones primarias afirmaban que el ICIR recaudaría anualmente US$ 60 millones entre los propietarios de más de 2.000 hectáreas CONEAT 100.

7 Para comprender el concepto de regresivo-progresivo y en particular en el IVA ver el Anexo 4.

Es evidente que el Estado interviene en la economía distorsionando el resultado económico apropiado por los diferentes "agentes económicos". Los mecanismos que tiene para hacerlo son las empresas públicas (no analizadas en este documento), la recaudación tributaria y el gasto de lo recaudado. De esta forma, si la intervención como agente recaudador da cuenta de una estructura impositiva que recae mayoritariamente en los hogares[8] sobre todo a partir del gran peso en la recaudación del IVA, un impuesto netamente regresivo en términos relativos (ver Anexo 4), es esperable que la intervención del Estado como recaudador, empeore la distribución del ingreso en el resultado final.

En síntesis Uruguay tiene una estructura tributaria que, más allá de algunas reformas introducidas con la reforma tributaria de 2007, sigue cargando el grueso de la tributación con impuestos indirectos sobre los hogares, no discriminando entre la capacidad contributiva de cada familia. En este sentido, y como parte de una política orientada a distribuir mejor la riqueza, es necesario avanzar en cambios tributarios donde se aporte según la capacidad de cada actor.

2.2 Exoneraciones fiscales / gasto tributario

¿A quiénes y cuánto es la exoneración de impuestos?

Otro aspecto a destacar son los beneficios tributarios denominados por la DGI como *Gasto Tributario*, que refiere a los regímenes especiales usufructuados por algunos contribuyentes respecto a diversos tributos. Según la DGI (2011) *"desde el punto de vista presupuestario, la diferencia entre el gasto directo y el gasto tributario es que el primero se desarrolla en dos etapas: la percepción del ingreso y el pago del subsidio o la transferencia; por su parte, en el segundo se compensa el pago con el ingreso, omitiéndose por lo tanto aquellas dos etapas"*. Dentro del gasto tributario se incluyen: las exenciones de la base tributaria, las deducciones de las rentas brutas, los créditos tributarios, las tasas reducidas y los diferimientos del pago de impuestos.

El Gasto Tributario puede ser visto como gasto público ejecutado de manera directa a algunos agentes específicos, ya que es una no recaudación que se concede. En este sentido sería similar a que el Estado recaude con los impuestos, y luego ejecute un gasto de subvención sobre algún agente específico. En el informe de DGI (2011) "Gasto tributario en Uruguay: Hacia su inclusión en el presupuesto y rendición de cuentas" se da esta mirada al gasto tributario y se imputa dicho monto a los distintos incisos según corresponda el destino del gasto tributario. Esta mirada es retomada en la

8 El IVA, IRPF-IASS e IMESI son impuestos pagados por hogares y pesan 77,3% en lo recaudado por DGI en 2011.

sección 3, cuando se analiza el gasto.

Repasamos a continuación algunos números por impuesto de dicho gasto, deteniéndonos específicamente en aquellos que hipotéticamente podrían levantar la restricción presupuestaria para mejorar el gasto educativo. Para ello, utilizamos el informe de DGI (2012) "Estimación del Gasto Tributario en Uruguay 2008 – 2011" haciendo hincapié en el año 2011[9].

Cuadro 1. Gasto tributario y peso en el PIB por tipo de impuesto. Miles de pesos corrientes año 2011.

	GT	GT/PIB
IVA	25.842	2,86
IRAE	14.709	1,63
IRPF cat 1 y 2	2.022	0,22
IPAT	9.326	1,03
IMESI	326	0,04
Total	52.224	5,78

Fuente: Elaboración propia en base a DGI (2012).

Como puede apreciarse en el cuadro 1, el Gasto Tributario representa un 5,78% del PIB para el año 2011 siendo el IVA el principal impuesto con este privilegio. Como fue comentado, el IVA es un impuesto netamente regresivo en términos relativos y las exoneraciones fiscales son orientadas en gran medida a mitigar este efecto[10], esto muestra el trabajo de DGI (2012) donde miran la distribución del gasto tributario según deciles de ingresos.

No obstante, existen algunos bienes exonerados de tributación que no van en esa dirección, entre estos nos interesa resaltar los servicios de enseñanza que se encuentran exentos de IVA. Este beneficio recae sobre los usuarios de enseñanza privada, dicho gasto representa el 0,25% del PIB y como muestra el trabajo de DGI (2012) tiene un comportamiento netamente regresivo debido a que los que consumen este tipo de servicios son los hogares más ricos. Si a esto le sumamos las exoneraciones de IRAE, la enseñanza privada cuenta con un gasto fiscal de 2.860 millones de pesos (unos 150 millones de dólares)[11].

9 El gasto tributario no cambia sustancialmente de un año a otro, sobretodo considerando luego de la reforma del 2007.

10 Exoneraciones a bienes específicos, tasa mínima para bienes consumo básico.

11 Un caso paradigmático reciente, con importante amplificación mediática, es el liceo privado Impulso, instalado en el barrio Casavalle, que se financia con donaciones de empresas privadas que deducen el 75% de lo donado de sus impuestos. De esta forma, si la construcción del liceo costó 2,2 millones de dólares, el Estado aportó por vía de la exoneración impositiva 1,65 millones de dólares (para tener una referencia, en 2012 por Rendición de Cuentas la UdelaR recibió como complemento 5 millones de dólares).

El otro gasto tributario a abordar es el proveniente del IRAE, cuyo sacrificio fiscal en 2011 alcanzó los 14.709 millones de pesos. Esta cifra representa un 66,3% de la recaudación efectiva del impuesto observada ese año, por lo tanto, lo que se dejo de recaudar fue más de la mitad de lo que se recaudó efectivamente.

En el gráfico 2 se detallan los pesos de las distintas exoneraciones que se otorgan, pero nos detendremos en dos de los conceptos de gasto tributario con mayor detalle: (1) las exoneraciones impositivas a las Zonas Francas y (2) por Ley de inversiones, dos de los principales ítems del gasto tributario que en 2011 representaron el 1% del PBI según DGI (2012).

Los beneficios fiscales son otorgados por la Ley de Promoción y Protección de Inversiones (N°16.906) para "*proyectos de inversión que tengan como objetivo el cumplimiento de metas en materia de generación de empleo productivo, mejora del proceso de descentralización, aumento de las exportaciones, incremento del Valor Agregado Nacional, utilización de tecnologías limpias e inversiones en investigación, desarrollo e innovación"* (COMAP, Decreto N°2/012)[12]. A partir del nuevo decreto reglamentario, desde 2008 hasta mayo de 2012 se les ha otorgado beneficios fiscales a 2385 empresas. El beneficio otorgado por concepto de IRAE es del 55,4%, es decir que en estos cuatro años y 5 meses el Estado ha dejado de recibir el 55,4% del IRAE que le correspondía pagar a las empresas que resultaron beneficiarias por el Régimen de Promoción de Inversiones. La cifra total corresponde a un monto superior a los 10.000 millones de pesos en sólo 4 años y configura una tasa de IRAE efectiva de 11,2% (contra el nominal de 25%).

Por su parte las zonas francas situadas en territorio uruguayo también están exentas del pago de algunos impuestos como ser IRAE y el impuesto al patrimonio (IPAT). La renuncia fiscal en el 2011 por parte de las zonas francas fue de 5.138 millones de pesos por concepto de IRAE y 1.444 millones de pesos por concepto de IPAT (DGI, 2012).

12 Las empresas que se presenten ante la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP) y que soliciten dichos beneficios tributarios obtendrán exoneraciones parciales en el IRAE, IVA, en tasas y tributos a la importación.

Gráfico 2. Peso del gasto tributario del IRAE según tipo de exoneración. Año 2011, pesos corrientes.

Fuente: elaboración propia a partir de información de DGI (2012).

En nuestro país existen importantes exoneraciones tributarias a las ganancias empresariales, fundamentalmente a través de las Zonas Francas y la Ley de Inversiones que en 2011 representaron el 1% del PBI, que bien podrían ser fuente de recursos para la inversión en salud, vivienda y educación.

2.3 Comparación con la región

¿Se pueden incrementar los impuestos?

Según Cetrángolo y Gómez-Sabaini (2007) los países de la región tradicionalmente han tenido problemas para recaudar impuestos, y particularmente los impuestos directos. La composición de los sistemas tributarios continúa estando sesgada hacia los impuestos indirectos o al consumo, lo que contribuye a una regresividad en la distribución del ingreso. Como se observa en el gráfico 3, la región recaudan cerca del 5% del PIB por concepto de impuestos directos, siendo el continente que menos impuestos recauda por este concepto.

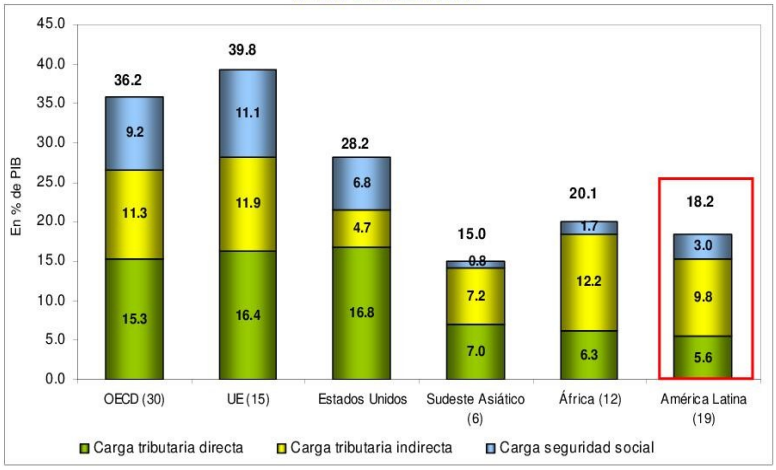
Si se compara la presión tributaria de Uruguay con la región sin considerar los aportes a la seguridad social, Uruguay se encuentra por encima de la región para los años 1980, 1985, 1990, 1995, 2000 y 2005 (Cetrángolo y Gómez-Sabaini, 2007). Para 2009 según Espada (2010) Uruguay continua teniendo una presión tributaria por encima del promedio regional, siendo Brasil el país que tiene mayor presión tributaria, casi dos veces el promedio regional. De hecho la carga tributaria en Brasil[13] es del 34,2% de su PBI, seguido por Argentina con 30,5% del PBI, cuando en Uruguay es

13 Este país es el que a su vez más recauda por concepto de impuestos directos sobre PIB situándose muy cercano a Japón.

de 24,2% para el trienio 2007-2009 (Messina, 2012).

Espada (2010) identifica que América Latina presenta dos problemas en cuanto a la recaudación impositiva: (1) la recaudación por impuestos directos es insuficiente, lo que encuentra su explicación por una estrecha base imponible y por altos niveles de incumplimiento; (2) problemas de evasión fiscal, especialmente en el impuesto a la renta, que atentan contra el efecto redistributivo del impuesto. Esto trae como consecuencia un alto peso de los impuestos indirectos como el IVA, altamente regresivos. Como puede apreciarse en el gráfico 3, la situación es bien diferente en los países de la OCDE donde los impuestos directos tienen mayor peso que los indirectos, por ejemplo para los 15 países más ricos de Europa los impuestos directos representan en promedio el 16,8% del producto, mientras que en América Latina estos pesan solo el 5,6 y en Uruguay estos significan un 6,2%[14].

Gráfico 3. Carga tributaria por tipo de impuestos en América Latina comparada con otras regiones del planeta.



Fuente: Giménez (2008)

En Uruguay, a pesar de los argumentos recurrentes sobre el "peso del Estado", hay margen para incrementar la carga tributaria mejorando los ingresos del Estado acercándonos a los niveles de presión tributaria de nuestros vecinos.

14 Esto incluye IRAE, IRPF cat 1 y 2, IASS, Impuesto al patrimonio de personas jurídicas y físicas e Impuesto a las rentas agropecuarias.

3. DESCRIPCIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL

En este apartado nos interesa dar cuenta del esfuerzo que hace la sociedad para financiar algunos servicios que brinda el Estado, en particular el gasto, o mejor la inversión, que se realiza en la educación en relación al producto total, a la recaudación y en relación a los otros componentes del gasto público.

El abordaje va de lo general a lo particular intentando contestar algunas preguntas claves para reflexionar sobre la inversión en educación hoy día, con una mirada de la historia reciente en el tema. Este documento centra su análisis en cuestiones presupuestarias sin por ello desconocer la relevancia de una discusión social más amplia sobre el sistema educativo como conjunto, más allá de sus necesidades materiales.

En este marco, se reflexiona sobre el peso del Estado en relación al resto del continente intentando indagar sobre la siguiente pregunta: *¿Uruguay gasta mucho respecto a los países vecinos?¿Cómo se compone ese gasto en relación a la región?*.

En el apartado anterior se mostró que es posible aumentar la carga fiscal, reducir el gasto fiscal y se reflexiona sobre la necesidad de avanzar hacia un sistema más justo. Por tanto, es posible obtener los recursos para mejorar el presupuesto educativo. Con esa mirada, reflexionamos sobre la forma en que se ha canalizado la lucha sindical acotando la discusión a lo que se denomina "Espacio fiscal" y nos preguntamos lo siguiente *¿Qué es el espacio fiscal?¿Es posible mirar el problema pensando de otra manera?*.

Es interesante centrar la mirada en la estructura del gasto, en qué gasta el Estado Uruguayo, analizando la evolución de los componentes del gasto por inciso prestando especial atención a algunos componentes como: educación, servicios de deuda y otros incisos con el fin de provocar algunas discusiones. En ese sentido nos preguntamos respecto a algunas posibilidades de redistribución del gasto *¿es posible mejorar el presupuesto educativo con la restricción presupuestaria de hoy?*

En la actualidad algunos sectores políticos argumenta que el presupuesto de la educación es el más alto de los últimos tiempos y en ese marco se culpabiliza al sistema educativo de no lograr los resultados esperados en el marco de una fuerte mejora de dicho presupuesto. Se parte de la base que más recursos son una condición necesaria pero no suficiente para lograr un mejor sistema. Pero nos

preguntamos *¿ha crecido lo suficiente el presupuesto educativo para pensar en cambios profundos con trabajadores dedicados y comprometidos con una carrera docente completa, donde se combine la investigación, la docencia y la formación permanente?*

Y por último, atado al párrafo anterior, nos preguntamos si *¿los salarios docentes son los adecuados en relación al resto de la economía?¿Han mejorado dichos salarios en los últimos años?*

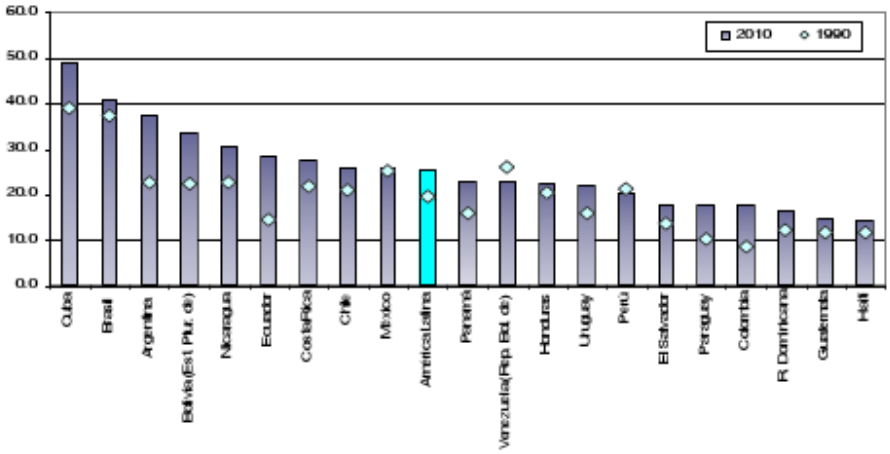
3.1 Comparación regional

¿El Estado Uruguayo gasta mucho?¿Como se compone ese gasto en relación a la región?

Es bastante normal escuchar que el Estado Uruguayo "es muy pesado", que "es necesario bajar el costo del Estado". Este tipo de afirmaciones resultan por lo menos matizadas cuando se realizan comparaciones internacionales e incluso regionales. A su vez, sin entrar en grandes debates, en el presente documento se entiende que el rol del Estado en algunas áreas claves como educación, vivienda y salud no es posible pensarlas como un costo, sino como inversiones, más aún en países como los nuestros que muestran los niveles más altos de desigualdad del mundo.

Respecto a la primera pregunta, puede visualizarse el Gráfico 4 donde se presenta el Gasto Total en relación al PIB que realizan todos los países de Latinoamérica en el año 90 y en el año 2010. Como puede apreciarse, en términos relativos Uruguay tiene un gasto bastante pequeño en relación al continente para el año 2010 y 1990, de hecho se encuentra por debajo del promedio del mismo y muy por debajo de los países vecinos. A su vez, si bien ha aumentado el gasto entre los dos años tomados, es de los que menos ha modificado su gasto entre los dos momentos del tiempo.

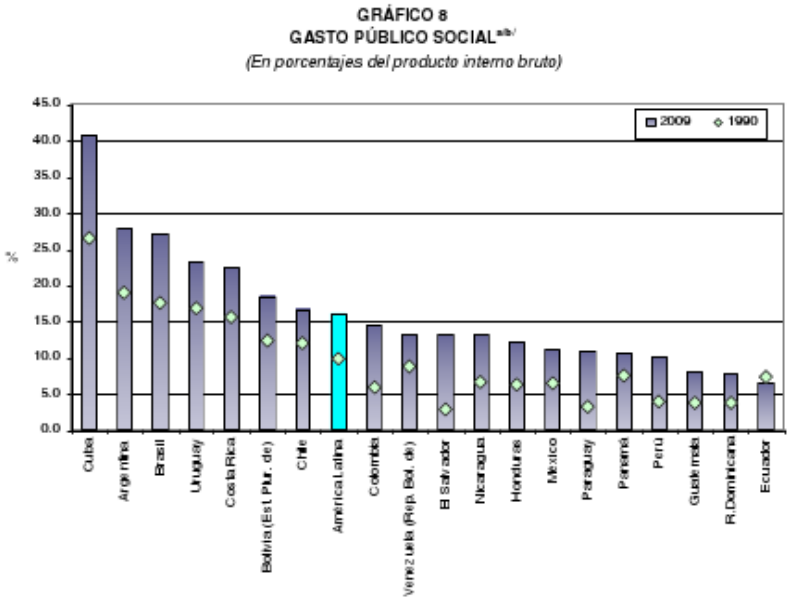
Gráfico 4. Gasto Público Total como porcentaje del PIB, años 1990 y 2010.



Fuente: González (2012).

Para contestar la segunda pregunta que engloba este apartado, presentamos el mismo indicador en el Gráfico 5, pero mirando solamente lo que se denomina el Gasto Público Social (GPS) en relación al PIB. Cuando miramos este tipo de gasto Uruguay mejora bastante en relación al resto del continente. O sea que, cuando se ve en qué se gasta, Uruguay presenta un cambio acentuado respecto a los países vecinos, pasando a ser uno de los que más invierte en mejorar en el área sociales. No obstante, nos encontramos muy por debajo de los países limítrofes.

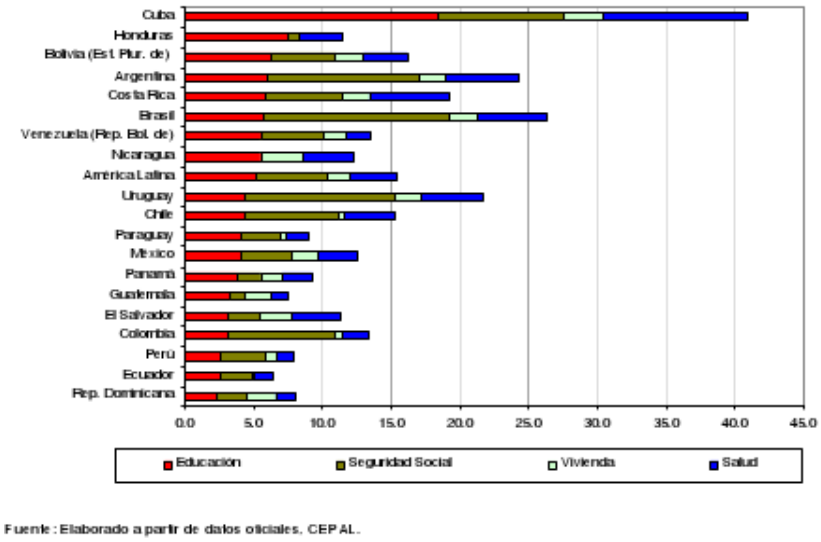
Gráfico 5. GPS como porcentaje del PIB.



Fuente: González (2012) .

El análisis de este tipo de gasto requiere ir un poco más al detalle para comprender el destino de los mismos. Para ello en el Gráfico 6 se descompone el GPS por país, donde se aprecia que el gran componente de GPS de Uruguay está explicado por la seguridad social. Ese gráfico está ordenado por el componente en educación, donde puede verse que los niveles de Uruguay en relación al resto de los países del contiene es bastante bajo situándose por debajo del promedio de América Latina.

Gráfico 6. Estructura del GPS como porcentaje del PIB en América latina. Año 2009.



Fuente: González (2012).

A modo de resumen podemos afirmar que Uruguay tiene un Gasto Público muy inferior al resto de los países del continente situándose por debajo del promedio del mismo. Respecto al GPS subimos posiciones, pero si miramos en qué gastamos, vemos un componente muy fuerte en seguridad social (de los países con mayor gasto en este rubro), le sigue salud (con valores similares al promedio), pero nos situamos por debajo de la media en lo que respecta a educación y vivienda.

3.2 Espacio fiscal

¿Qué es el espacio fiscal? ¿Es posible mirar el problema pensando de otra manera?

Estos dos preguntas tienen dos finalidades. Por un lado, comprender el por qué la lucha por la mejora presupuestal se ha canalizado en los últimos tiempos en un indicador sintético: el PIB. Por otro lado intentamos aportar elementos para abordar este tema desde otra perspectiva.

El Estado obtiene ingresos por dos grandes vías: los tributarios (en particular los impuestos) y los no tributarios (en particular las empresas públicas). Estas dos fuentes de ingresos son las que determinan la capacidad de gasto del Estado con fondos propios.
Desde la dictadura hasta el presente, según el analizan Azar et al (2009), se ha instaurado una nueva era del régimen fiscal denominada "intervencionismo reestructurador", donde se realizaron cambios en la estructura tributaria y una nueva orientación del gasto público complementaron otras medidas tendientes a aumentar la rentabilidad media de la economía y los ingresos públicos.

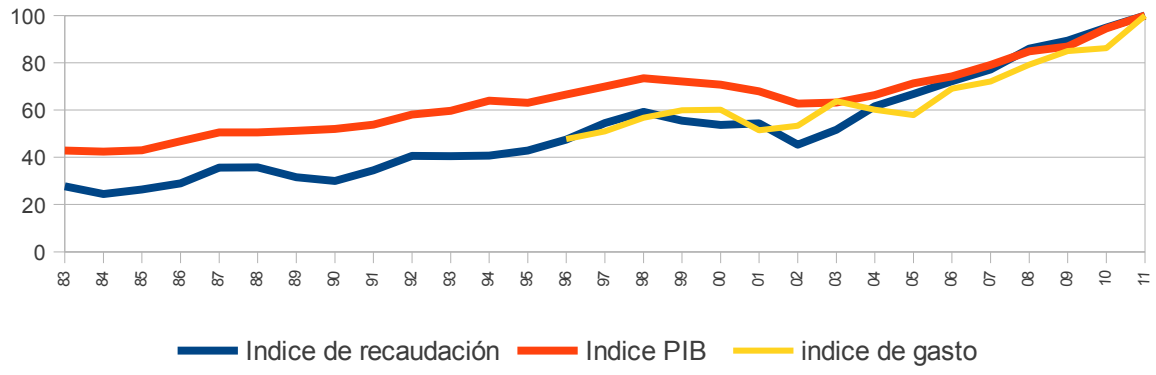
La intervención del Estado en la economía *"...fue orientada por diversos mecanismos e instrumentos a los grupos empresariales de todas las actividades económicas, en particular del sector financiero, que emergió con fuerza desde los años sesenta y se volvió dominante en este período. El cambio fue relevante en lo que respecta a "de quiénes" se obtenían los recursos públicos y "para quiénes" y "para qué" se destinaba el gasto.*

En ese contexto, fue inevitable que surgieran tensiones muy fuertes entre la preocupación por mostrar a los acreedores y auditores externos que el resultado fiscal mejoraba progresivamente y la necesidad de satisfacer las postergadas demandas sociales. El resultado fue que se mantuviera un severo control sobre el gasto público, atendiendo las situaciones más urgentes, pero imponiendo como norma que dichas erogaciones debían contar con fuentes de financiamiento específicas para ser habilitadas." Azar et al (2009:21)

Esto explica que los gobiernos de turno han determinado que los ingresos corrientes determinan la capacidad de gasto y es lo que se denomina "espacio fiscal".

Este comportamiento en las finanzas públicas, constituye una explicación de por qué cuando se pelea por el aumento del gasto en educación siempre se mira en relación al PIB como un indicador sintético. En el Gráfico 7 se observa la evolución del PIB, del gasto y de la recaudación impositiva y se aprecia que la evolución de estos tres se encuentra muy emparentada.

Gráfico 7. Evolución del gasto total (1996-2011), la recaudación impositiva (1983-2011) y el PIB (1983-2011) con base 2011.



Fuente: Elaboración propia en base a BCU, DGI, INE y OPP.

Esta forma de delimitar cual es el espacio fiscal en la serie presentada tiene una excepción que, como se observa en el gráfico anterior, en los años de crisis el gasto aumenta mientras que el producto y la recaudación caen. En el Cuadro 2, este efecto puede verse más claramente ya que en 2002 y 2003 el gasto fue un 19 y un 27% mayor que los ingresos.

Es evidente que cuando alguien gasta más de lo que tiene debe caer en endeudamiento para lograr financiarlo. Al analizar la estructura del gasto (Cuadro 4) puede evidenciarse que el destino del gasto fue incrementar el inciso 20 "Desembolsos financieros del Estado" con el fin de solventar el sistema financiero en quiebra.

Este ejemplo es paradigmático con respecto al manejo del llamado "espacio fiscal". Mientras que generalmente se aduce que "no hay más recursos" para la educación, cuando hay que salvar la banca esos recursos "aparecen" y el Estado se endeuda. ¿Por qué para la educación los argumentos son unos y para el sector financiero son otros?

Cuadro 2. Peso del gasto en la recaudación, en los ingresos totales y en el PIB.

Año	Gasto/Recaudación impositiva	Gasto/Ingresos totales	Gasto/PIB
1996	1,31		0,18
1997	1,22		0,18
1998	1,25		0,20

1999	1,40	0,94	0,21
2000	1,46	1,01	0,22
2001	1,23	1,00	0,19
2002	1,53	1,19	0,22
2003	1,61	1,27	0,26
2004	1,27	1,09	0,23
2005	1,13	1,01	0,21
2006	1,24	0,97	0,24
2007	1,22	0,96	0,23
2008	1,20	1,00	0,24
2009	1,24	1,03	0,25
2010	1,18	0,98	0,23
2011	1,30	1,14	0,25

Fuente: elaboración propia en base a DGI, MEF, CGN, BCU, INE.

Para pensar en más y mejor educación, es necesario que cuestionemos el régimen fiscal instaurado desde la dictadura hasta nuestros días, esto implica cuestionar: "de quiénes" se obtienen los recursos públicos y "para quiénes" y "para qué" se destina el gasto. Es necesario que la sociedad toda se cuestione los problemas de la educación como una inversión de camino a una mejor sociedad, una vez hecho ese acuerdo es posible negociar como financiar dicha inversión, el espacio fiscal no puede ser un determinante a priori de dicho acuerdo.

3.3 Estructura del gasto del Estado

¿En qué gasta el Estado? ¿es posible mejorar el presupuesto educativo con la restricción presupuestaria de hoy?

Para responder esta pregunta es necesario detenerse brevemente en la forma de como está organizado el gasto público. Se presenta la información en su forma tradicional: por inciso de gasto. Hacemos esta aclaración porque en la actualidad hay una forma nueva de ordenar el gasto público por lo que se llaman áreas programáticas.

Para el caso de la educación no es menor dicha discusión, los sindicatos y gremios de la enseñanza han centrado su lucha en el incremento presupuestal de la ANEP y la UDELAR. A partir del año 2005 el Poder Ejecutivo ha instalado esta nueva forma de ordenar el gasto, considerado que ha

cumplido el pedido del 4,5% del PIB para la educación. Pero en esa cuenta está contabilizando otros componentes que no son los dos incisos tradicionales por la que se ha zanjado la lucha tradicionalmente. En el Anexo 1 puede verse los componentes del gasto del área programática educación que no son ANEP-UDELAR.

Presentamos la información desagregada en lo que la contabilidad nacional llama *incisos de gasto* y se realizan algunas agrupaciones parciales para favorecer el análisis. En una primera agrupación se encuentra el Poder Ejecutivo formado por el gasto de los Ministerios, una serie de incisos que hacen al funcionamiento del Estado, como son el pago de deuda o la subvención que el Estado le hace a la seguridad social. Luego se toman los organismos del 220, que se refiere a los órganos descentralizados y al poder judicial. Y por último el poder legislativo. Por lo tanto tenemos:

Cuadro 3. Forma de agrupar el Gasto.

Concepto	Quien lo integra	Inciso presupuestal
Poder ejecutivo	Ministerios	2 al 15
	Funcionamiento	Del 20 al 24
Organismos del 220	Poder Judicial	16
	Organismos descentralizado	17, 18, 19, 25, 26, 27 y 29
Poder legislativo	Poder legislativo	1

El cuadro 4 muestra la estructura del gasto para los años 1996-2011. Antes de comentar los principales datos que observamos en el cuadro, es necesario realizar algunas aclaraciones. El Poder Ejecutivo ve disminuida su participación en el presupuesto debido a un cambio contable y político referido a la reforma de la salud. A partir del año 2008, ASSE pasó a ser un organismo del 220 y dejó de ser parte del presupuesto del MSP, por eso la caída en el poder ejecutivo y el aumento en el total de organismos del 220. Por su parte la transferencia a la Seguridad Social (inciso 22), contiene el monto que es recaudado por los primeros 7 puntos del IVA y la financiación de la misma por parte de Rentas Generales. Además cabe aclarar, que no solo contiene la financiación que se le da al BPS, sino también a otras cajas como la militar o policial, también otros componentes de la seguridad social como el seguro de desempleo, las asignaciones familiares y las pensiones a la vejez, este inciso es el más importante en cuanto a su peso en el gasto total. Otra advertencia es el inciso 15, que en un momento de la serie fue el Ministerio de Deporte y Juventud y luego con la creación del MIDES se eliminó, pasando a ser el MIDES ese inciso.

Cuadro 4. Estructura del Gasto 1996-2011.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
TOTAL	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Total Poder Ejecutivo	**80,92**	**81,27**	**80,80**	**80,17**	**80,87**	**80,47**	**82,35**	**83,82**	**81,97**	**80,98**	**83,40**	**82,45**	**74,93**	**73,02**	**73,10**	**72,62**
Total de Incisos 02 al 15	39,62	37,29	36,78	35,81	34,04	33,04	29,23	26,03	27,92	29,38	28,01	28,31	22,96	22,34	22,57	23,68
02 Presidencia	0,90	0,88	0,95	0,97	0,87	0,99	1,02	0,78	1,02	0,86	0,67	0,56	0,98	0,92	0,80	0,69
03 Ministerio de Defensa Nacional	9,39	8,40	7,79	7,51	7,51	7,19	6,22	5,32	5,66	5,91	5,03	4,85	5,14	4,66	4,52	4,80
04 Ministerio del Interior	6,07	5,96	6,34	6,27	6,31	6,23	5,59	4,53	4,99	5,24	4,53	4,89	4,90	5,31	5,56	5,81
05 Ministerio de Economia y Finanzas	3,67	3,29	3,25	3,16	2,20	2,06	1,84	1,56	1,68	1,85	1,76	1,83	1,80	1,73	1,76	2,99
06 Ministerio de Relaciones Exteriores	1,38	1,33	1,28	1,21	1,15	1,32	1,42	1,40	1,49	1,35	1,10	1,02	0,93	0,90	0,80	0,72
07 Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca	1,49	1,63	1,52	1,38	1,51	1,45	1,19	1,04	1,14	1,81	0,95	1,06	1,11	1,17	0,94	0,86
08 Ministerio de Industria y Energía	0,25	0,24	0,22	0,23	0,26	0,25	0,21	0,16	0,19	0,19	0,17	0,20	0,21	0,23	0,24	0,27
09 Ministerio de Turismo y Deporte	0,25	0,19	0,19	0,17	0,15	0,18	0,16	0,15	0,17	0,23	0,32	0,36	0,48	0,40	0,38	0,45
10 Ministerio de Transporte y Obras Públicas	3,72	3,75	3,63	3,60	2,96	3,28	2,45	2,94	3,01	3,18	2,56	2,33	2,67	2,53	2,60	2,19
11 Ministerio de Educación y Cultura	2,43	2,05	1,90	1,79	1,60	1,38	1,17	0,93	1,03	1,10	1,03	1,20	1,32	1,08	1,06	1,15
12 Ministerio de Salud Pública	6,97	6,52	6,70	6,56	6,83	6,00	5,39	4,87	5,37	5,64	5,59	5,84	0,48	0,45	0,49	0,42
13 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	0,72	0,73	0,62	0,67	0,67	0,64	0,95	0,73	0,77	0,80	0,58	0,58	0,73	0,61	0,57	0,57
14 Ministerio de Vivienda Ordenamiento Terriotorial y Medio Ambiente	2,38	2,31	2,37	2,29	2,02	2,06	1,61	1,21	1,42	1,22	1,50	1,77	1,42	1,44	1,96	1,77
15 Ministerio de Desarrollo Social	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,21	1,80	0,79	0,89	0,90	0,99
15 Ministerio Deporte y Juventud	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,23	1,18	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total de Incisos 20 al 24	41,30	43,98	44,02	44,36	46,83	47,43	53,12	57,79	53,81	50,41	55,39	54,15	51,97	50,67	50,52	48,94
20 Desembolsos Financieros de Estado	7,19	7,74	7,96	9,00	10,49	11,83	17,98	27,48	23,62	20,33	17,59	15,51	11,81	11,04	10,02	9,85
21 Subsidios y Subvenciones	1,22	1,37	1,28	1,11	1,94	1,93	1,35	0,64	0,53	0,56	1,75	2,10	3,00	2,86	2,82	4,42
22 Transferencias Financieras Sector de Seguridad Social	22,56	23,28	23,12	24,73	25,45	24,56	23,51	17,89	16,39	14,86	22,55	21,93	22,32	21,80	22,61	21,60
24 Diversos Créditos	10,33	11,60	11,66	9,52	8,95	9,11	10,29	0,00	13,27	14,67	13,50	14,61	14,85	14,98	15,07	13,06
Total de Organismos Artículo 220	**17,32**	**17,17**	**17,72**	**18,29**	**17,54**	**17,96**	**16,23**	**14,83**	**16,55**	**17,35**	**15,20**	**16,19**	**23,76**	**25,78**	**25,69**	**26,27**
16 Poder Judicial	1,65	1,56	1,57	1,48	1,44	1,49	1,39	1,18	1,31	1,42	1,27	1,30	1,29	1,36	1,31	1,33
17 Tribunal de Cuentas de la República	0,18	0,17	0,18	0,17	0,15	0,16	0,15	0,12	0,13	0,14	0,13	0,13	0,13	0,14	0,14	0,15
18 Corte Electoral	0,37	0,33	0,44	0,62	0,42	0,41	0,33	0,32	0,44	0,37	0,28	0,25	0,24	0,36	0,29	0,26
19 Tribunal Contencioso Administrativo	0,05	0,05	0,05	0,04	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
25 Administración Nacional de Educación Pública	10,20	10,32	10,75	11,32	10,87	11,03	10,28	9,45	10,48	10,98	9,57	10,18	11,30	12,35	12,04	12,29
26 Universidad de la República	3,15	2,94	2,94	2,82	2,72	2,98	2,37	2,30	2,58	2,71	2,46	2,65	2,83	3,04	2,98	3,12
27 Instituto Nacional Del Menor	1,71	1,79	1,80	1,84	1,89	1,84	1,66	1,42	1,57	1,68	1,46	1,65	1,78	1,90	1,92	2,08
29 Administracion de Servicios de Salud del Estado	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6,15	6,58	6,96	6,99

Fuente: elaboración propia en base a INE, CGN y AGEV-OPP para los datos 2011

En el Cuadro 4 marcamos algunos componentes de gasto interesantes de analizar. El primero refiere a los "Desembolso financieros del Estado", este inciso explica básicamente el pago de deuda, y en concreto en los años de crisis implicó un gasto fuerte del Poder Ejecutivo para hacer frente a la crisis del sistema financiero. Como comentamos ese gasto rompió con la regla de comportamiento fiscal con endeudamiento, el pago del mismo y sus intereses explica el peso de ese inciso en los años sucesivos a la crisis.

En los últimos años, de la era progresista en adelante, se visualiza un crecimiento significativo en los inciso 21 y 24, este último pasó a ser el más importante luego de las transferencias a la seguridad social. Estos incisos son parte del Poder Ejecutivo y son en su mayoría ejecutados directamente por presidencia o son programas ejecutados en algún inciso tradicional, pero no forman parte de la estructura del mismo. No realizamos juicios de valor sobre ellos, pero si sobre la volatilidad del gasto. Cuando un gasto se afecta a un inciso como la UDELAR o la ANEP, dichos entes tienen autonomía para su ejecución y ese gasto es muy difícil que se deje de afectar. Mientras que este tipo de gasto depende de la coyuntura política haciendo programas por fuera de las estructuras tradicionales y de mayor volatilidad.

En el inciso 21 los dos grandes proyectos que de alguna manera explican el aumento del gasto son

la financiación de la ANII y el plan CEIBAL. Por su parte el inciso 24 tiene una serie de proyectos que a grandes rasgos pueden agruparse en:

- Proyectos que tiene como objetivo "fortalecer la base productiva".
- Proyectos de "Servicios generales del estados" donde la gran mayoría apuntan a la reforma y modernización de Estado.
- El Plan Juntos.
- Proyectos del Sistema Nacional de Emergencia.
- Proyectos de apoyo a las gobiernos locales, asociados con la modernización del Estado y uno poblacional para el área metropolitana.
- Proyectos de mejora de infraestructura fluvial y marítima (dragado Martín García).

Uno de los incisos que ha estado tradicionalmente en el tapete de la discusión, el Ministerio de Defensa (inciso 03). Como señala en un artículo periodístico reciente la senadora Constanza Moreira (2012) destaca que el Ministerio de Defensa es el segundo ministerio más rico del Estado (4,8% del gasto en 2011) luego del Ministerio del Interior (5,8% en el 2011), y que dicho gasto no considera el déficit de la Caja de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas que incrementa en un 53% el gasto en Defensa. Este déficit, señala la senadora, se explica por el sistema de privilegio que tienen los miembros de las Fuerzas Armadas que se jubilan con el 100% de su sueldo, cuando la mayoría de los trabajadores percibe el 50% del promedio salarial de los mejores diez años en materia de aportes.

El desproporcionado gasto en Defensa es resultado de la dictadura militar que, entre otras cosas, elevó el número de funcionarios. Así mientras en 1960 habían 13.000 funcionarios en la actualidad hay 27.000, cifra equivalente a la cantidad de maestros de Primaria, siendo que además todos los docentes del país en Primaria, Secundaria y UTU son 42.000. Asimismo mientras un soldado gana $ 13.557, un maestro grado 1 (con partidas de alimentación incluidas) ganaba $ 15.670 pesos a febrero de 2012[15].

La UDELAR y la ANEP antes del estancamiento económico del año 1998 representaban

15 La siguiente cita del artículo de Moreira sobre la recuperación salarial es elocuente: *"si se comparan estos sueldos* [los militares] *con los de los maestros y profesores de enseñanza media, encontramos que mientras el salario mínimo militar aumentó 100 por ciento y los salarios más elevados del MDN crecieron en más de un tercio (30,6 por ciento) entre 2011 y 2012, los docentes de Primaria y Secundaria necesitaron siete años para percibir un crecimiento real de sus remuneraciones que, en el mejor de los casos, no alcanza el 50 por ciento. En el período 2004-2011 los profesores (según su respectivo grado docente) recibieron un aumento de entre el 37 y el 42 por ciento. En tanto, en el mismo período, los maestros (también dependiendo de su grado) tuvieron un incremento salarial de entre el 45 y el 49 por ciento. En síntesis: los maestros y profesores necesitaron más de siete años para incrementar lo que los militares incrementaron en apenas dos".*

aproximadamente el 13% del gasto público total, la salud significaba cerca del 7% del gasto, la defensa y la seguridad interna eran el 15,5 % y los servicios de deuda externa cerca del 8%. En 2011, luego de 8 años de crecimiento económico ininterrumpido, ANEP y UdelaR representaron en el entorno del 15% del gasto, la salud se mantuvo en el mismo porcentaje (7%), la seguridad interna y la defensa cayeron al 10,6% y los servicios de deuda externa (inciso 20) representaron 9,9%.

El gasto más importante del Estado son las transferencias a la seguridad social. En este inciso se incluye la parte deficitaria del sistema de jubilaciones y pensiones (inclusive la policial y militar), el seguro de desempleo y las transferencias sociales. En los últimos años se ha incrementado fuertemente el gasto que depende directamente de presidencia, dando mayor autonomía y volatilidad a los programas, haciendo estos más dependientes de las políticas de gobierno. El peso de la ANEP-UDELAR en el gasto total ha aumentado muy moderadamente.

3.4 Estructura del gasto educativo

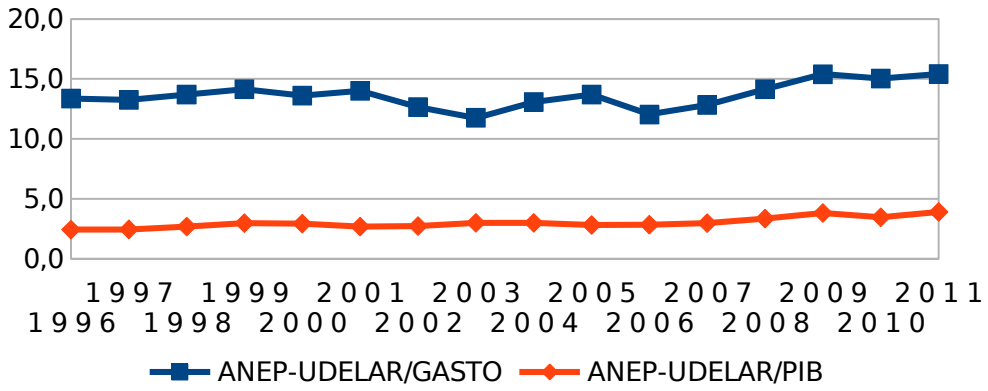
¿Ha crecido lo suficiente el presupuesto educativo para pensar en cambios profundos con trabajadores dedicados y comprometidos con la carrera docente?

Es conocido el discurso de que el gasto en educación se ha incrementado en los últimos años, esta afirmación es cierta pero en este apartado intentamos mostrar que no tiene la magnitud que se maneja habitualmente.

Si miramos el gasto en educación en una serie que tome los niveles anteriores a la crisis hasta los años más recientes podemos decir a priori que el gasto ha aumentado sustancialmente en los últimos años. Incluso ha ganado peso dentro de los gastos totales del Estado. Si observamos el Gráfico 8, el peso de la educación en el total de gastos del Estado paso de ser 13,8 % a cifras cercanas al 16%. Lo mismo le ocurre con relación al PIB, donde paso de ser el 2,3% en el año 96 a pesar un 3,9% en el 2011. Por lo tanto, si bien el gasto en la educación se incrementó fuertemente en los últimos años, no alcanzó las cifras prometidas en el primer gobierno del Frente Amplio (4,5% del PIB[16]).

16 Entendiendo la educación como ANEP-UDELAR.

Gráfico 8. Peso del gasto en ANEP-UDELAR en relación al PIB y al Gasto total.



Fuente: elaboración propia en base a BCU y CGN.

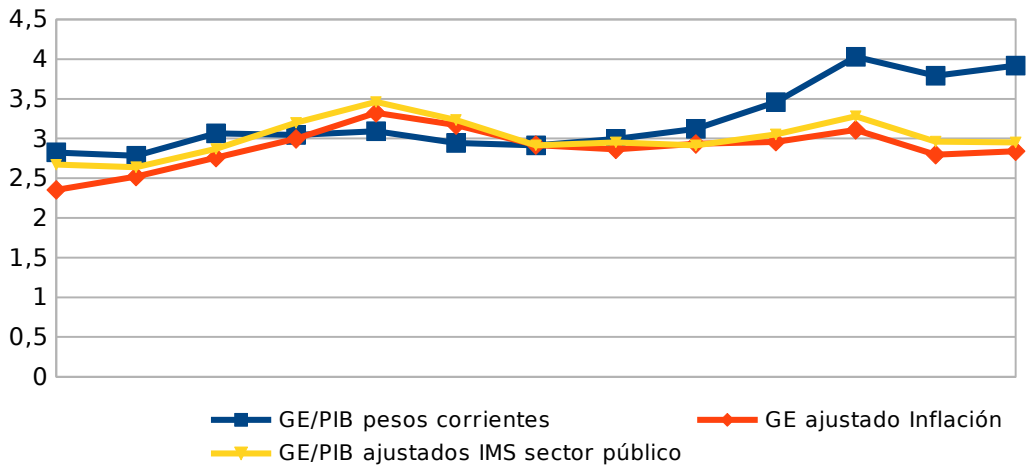
Pero ese aumento de gasto hay que mirarlo de una manera más crítica para comprender si realmente son más recursos para la educación. Para ello seguimos a Patrón y Villant (2012) quienes analizan el gasto en educación en términos reales. Para ello realizan un ajuste del PIB y del gasto en educación con el fin de obtener el gasto real. Dicho ajuste consiste en mirar el PIB a precios constantes y lo mismo para la educación, para ello se ajustan los valores corrientes con sus respectivos deflactores[17]. Pero para este último, utilizan la evolución de los precios del rubro educación, mientras que el PIB se ajusta con el indicador para toda la economía. Lo que encuentran es que la inflación para el rubro educación evoluciona por encima de la inflación de toda la economía, haciendo que la evolución de los recursos reales de la educación sean menores a la evolución real del PIB. Esto quiere decir, que si bien el gasto en términos nominales para la educación ha aumentado, dicho aumento en términos reales no es tan alentador.

A su vez, la educación tiene un componente muy fuerte en salarios[18] por lo que dicho ajuste también sería correcto ajustarlo por el índice de salarios (se usa el IMS del sector público). Esto da una idea de en qué medida los mayores recursos pueden servir para mejores salarios o por obtener más cantidad de cargos. Como puede apreciarse en el Gráfico 9, si se ajusta el gasto tanto por la inflación sectorial como por el IMS y se lo compara con el PIB ajustado, la inversión que realiza la economía en la educación no ha cambiado sustancialmente desde fines de los 90 hasta nuestros días.

Gráfico 9. Relación Gasto en Educación/PIB a precios corrientes, ajustado por inflación y ajustado por el IMS del sector público.

17 El deflactor utilizado es la evolución de precios de cuentas nacionales, no el Índice de Precios al Consumo. No obstante el resultado sería similar utilizando uno u otro ajuste.

18 Para el año 2012 los salarios representaron el 74% del gasto total, 10,45% fue gasto de funcionamiento y el 15 inversiones. Fuente AGEV-OPP.



Elaboración propia, fuente: INE y BCU.

Por lo tanto, si bien el gasto en educación ha aumentado en los últimos años el gasto real matiza fuertemente esta afirmación, haciendo la situación de la educación preocupante para enfrentar problemas que arrastra del pasado.

3.5 Salario docente

¿Los salarios docentes son adecuados en relación al resto de la economía? ¿Han mejorado dichos salarios en los últimos años?

Como decíamos anteriormente el gasto en salarios son el principal componente en la educación. A su vez, los trabajadores de la educación se caracterizan por tener el mayor número de funcionarios con altos niveles educativos de todas las ramas de actividad. Esto se puede visualizar en el Cuadro 5, donde se aprecia que el 47% de los trabajadores de la educación cuentan con más de 16 años de estudio siendo el sector de actividad que concentra la mayor cantidad de profesionales.

Cuadro 5. Porcentaje de trabajadores con 16 o más años de educación, según sector de actividad

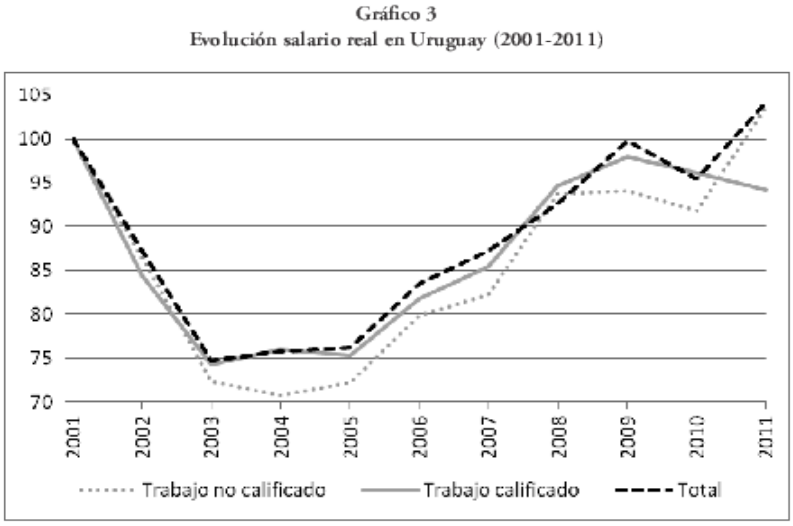
Rama de actividad	Porcentaje
Enseñanza	47

Servicios sociales y de salud	33
Alquiler de maquinaria y equipo sin operarios; informática y actividades conexas; actividades de investigación y desarrollo y otras actividades empresariales	32
Intermediación financiera	23
Fabricación de coque, productos de la refinación del petróleo y combustible nuclear	20
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	19
Fabricación de productos químicos y farmacéuticos	18
Actividades inmobiliarias	16
Suministro de electricidad, gas, vapor y agua caliente; Captación, depuración y distribución de agua	15
Transporte por vía acuática; vía aérea; actividades de transporte complementarias y auxiliares; actividades de agencias de viajes	14

Fuete: Patrón y Vaillant (2012).

El cuadro anterior muestra cuantitativamente una información que a priori parece lógica y deseable en el sentido que la educación concentre la mano de obra más calificada. Pero este hecho muestra una preocupación cuando se analiza la situación salarial de los docentes. Por un lado, los incrementos salariales de la mano de obra más calificada (explicada fundamentalmente por trabajadores de la educación) no alcanzó los niveles salariales del comienzo de la crisis en el año 2001. Como se aprecia en el Gráfico 10 recién en el año 2010, luego de 6 años de fuerte crecimiento económico, los salarios alcanzaron el poder de compra previo a la crisis. Pero dicha recuperación no fue alcanzada por los trabajadores calificados e incluso se ha deteriorado en los últimos años.

Gráfico 10. Evolución del salario real por nivel educativo del trabajador

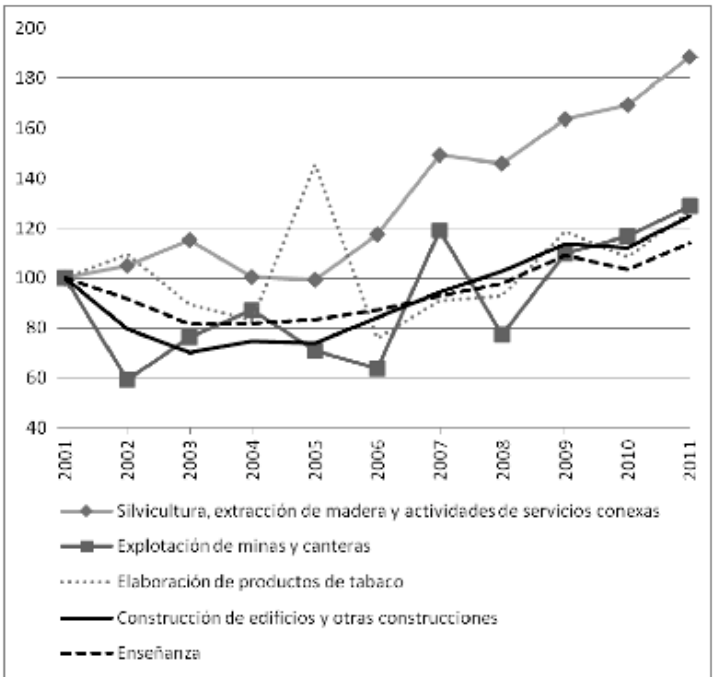


Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE

Fuente: Patrón y Vaillant (2012).

En lo que respecta al salario del sector educación, ha tenido una mejor evolución que el resto de los trabajadores calificados, logrando su recuperación salarial de inicios de la crisis en el año 2008 (Gráfico 11). Pero dicha evolución ha sido modesta si se consideran los valores iniciales y las partidas presupuestales que se han otorgado para la educación.

Gráfico 11. Evolución salarial sectorial en Uruguay. 2001-2011.



Fuente: Patrón y Vaillant (2012).

Es interesante analizar el valor del salario en relación al resto de la economía. En el Cuadro 6 puede verse el salario promedio de un trabajador según sector de actividad. Se exponen los primeros diez mejores pagos y la educación que se encuentra en el puesto 20[19].

Cuadro 6. Ranking salariales según sector de actividad.

Sector de actividad	Salario promedio	Ranking
Elaboración de productos de tabaco	37.143	1
Intermediación financiera	32.750	2
Fabricación de coque, productos de la refinación del petróleo y combustible nuclear	28.123	3

19 Hay 34 sectores de actividad.

Fabricación de productos químicos y farmacéuticos	26.777	4
Suministro de electricidad, gas, vapor y agua caliente; Captación, depuración y distribución de agua	25.690	5
Explotación de minas y canteras	22.265	6
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	20.809	7
Actividades inmobiliarias	20.485	8
Correo y Telecomunicaciones	20.435	9
Transporte por vía acuática; vía aérea; actividades de transporte complementarias y auxiliares; actividades de agencias de viajes	19.570	10
Educación	16.186	20

Fuente: Patrón y Vaillant (2012).

Por lo tanto, si bien el salario docente ha mejorado en los últimos años dicha mejora ha sido modesta en relación al resto de la economía. A esto se suman a los bajos niveles salarial que se arrastran del pasado que mantienen a la educación como un sector postergado para el desarrollo profesional. Esta es una limitación muy importante para impulsar una carrera docente con formación permanente y trabajadores con alta dedicación.

Bibliografía

Azar, P.; Bertino M.; Bertoni, R.; Fleitas, S.; García Repetto, U; Sanguinetti, C .; Sienra, M.; Torrelli, M. (2009): "¿DE QUIÉNES, PARA QUIÉNES Y PARA QUÉ? LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL URUGUAY DEL SIGLO XX"

Cetrángolo, C; Gómez-Sabaini, J (2007): "La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta". División de Desarrollo Económico. CEPAL - Serie Macroeconomía del desarrollo No 60 Santiago de Chile, diciembre de 2007.

DGI (2011): "La recaudación de la DGI a diciembre de 2011". En http://www.dgi.gub.uy/wdgi/hgxpp001?6,4,40,O,S,0,PAG;CONC;550;9;D;16189;2;PAG;MNU;E;162;4;MNU;,

DGI (2012): "Gasto Tributario en Uruguay". Hacia su inclusión en el presupuesto y rendición de cuentas.

Espada, V (2010): "Los Ingresos Fiscales en América Latina". Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago de Chile, noviembre de 2010.

González, I. (2012): "Gasto y Deuda Pública en América Latina: Indicadores del Sector Público". CEPAL.

Moreira, C (2012): ¿Seremos capaces de discutir abiertamente? El peso de las Fuerzas Armadas en el Estado uruguayo. En http://www.constanzamoreira.com/seremos-capaces-de-discutir-abiertamente-el-peso-de-las-fuerzas-armadas-en-el-estado-uruguayo/

Patrón, S.; Vaillant, M. (2012): "Presupuesto y logros educativos: claves para entender una relacion compleja. El caso uruguayo ". Revista Uruguaya de Ciencia Política 21 (1): 203-228.

Fuentes de información

Gasto 1999-2010:http://www.cgn.gub.uy/innovaportal/v/612/4/innova.front/consultar_ejecucion_presupue

stal_de_todos_los_incisos.html

Gasto 1997-2010: http://www.ine.gub.uy/economia/finanzas2008.asp

Gasto 2011: http://www.agev.opp.gub.uy/advni/#/~/cr-dito-total

Ingresos totales: http://www.mef.gub.uy/indicadores.php

Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal ejercicios 2005-2010. AGEV-OPP: http://agev.opp.gub.uy/pagina.php?id=28&m=4

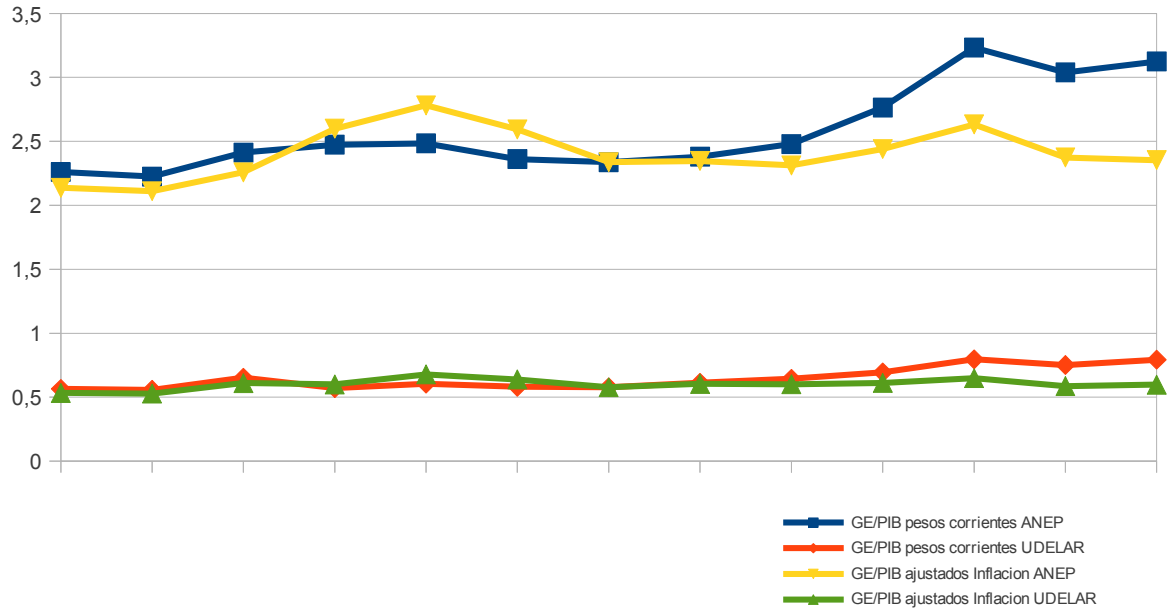
Regresividad del IVA: Análisis prospectivo mediante el simulador de políticas públicas http://www.agev.opp.gub.uy/documentos/publicacion.pdf

ANEXOS

Anexo 1. Componentes del gasto del Área Programática Educación que no son ANEP ni UDELAR. Fuente AGEV-OPP.

INCISO	Unidad ejecutora	destino	Peso en el PIB
Ministerio del Interior	Escuela Nacional de Policía	Formación y Capacitación	0,00336
Ministerio de Defensa Nacional	Comando General del Ejército	Formación y Capacitación	0,00434
Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay	INAU	Educación inicial	0,10502
Ministerio de Desarrollo Social	Dir. General de Secretaría	Educación inicial	0,00007
Subsidios y Subvenciones	Ministerio de Educación y Cultura	Formación y Capacitación	0,00145
Subsidios y Subvenciones	Ministerio de Educación y Cultura	Acceso a la Educación	0,00001
Ministerio de Educación y Cultura	Dir. Innovación, Ciencia y Tecn.	Acceso a la Educación	0,00043
Ministerio de Defensa Nacional	Av. Civil e Infraest. Aeron.	Formación y Capacitación	0,00040
Ministerio de Defensa Nacional	Dir. Gral de Secretaría	Formación y Capacitación	0,00047
Ministerio de Desarrollo Social	Dir. General de Secretaría	Educación primaria	0,00205
Ministerio de Educación y Cultura	Dir. General de Secretaría	Acceso a la Educación	0,00599
Subsidios y Subvenciones	Subsidios y Subvenciones	Acceso a la Educación	0,13392
Ministerio de Defensa Nacional	Av. Civil e Infraest. Aeron.	Formación y Capacitación	0,00036
Presidencia de la República	O.N.S.C	Formación y Capacitación	0,00024
Ministerio de Transporte y Obras Públicas	Dir. Nacional de Transporte	Educación media	0,01217
Ministerio de Desarrollo Social	Dir. General de Secretaría	Educación primaria	0,00016
Ministerio de Educación y Cultura	Dir. General de Secretaría	Coordinación de la Educación	0,00002
Ministerio del Interior	Escuela Nacional de Policía	Formación y Capacitación	0,00876
Ministerio de Defensa Nacional	Dir. Nac. de Meteorología	Formación y Capacitación	0,00002
Ministerio de Defensa Nacional	Comando General del Ejército	Formación y Capacitación	0,02518
Ministerio de Educación y Cultura	Dir. Innovación, Ciencia y Tecn.	Acceso a la Educación	0,00012
Presidencia de la República	O.N.S.C	Formación y Capacitación	0,00010
Diversos Créditos	Universidad de la República	Programa Académico	0,00001
Diversos Créditos	Presidencia de la República	Formación y Capacitación	0,00003
Ministerio de Educación y Cultura	Dir. General de Secretaría	Calidad de la Educación	0,00008
Ministerio del Interior	Escuela Nacional de Policía	Formación y Capacitación	0,00222
Ministerio de Educación y Cultura	Dir. General de Secretaría	Acceso a la Educación	0,00936
Ministerio de Defensa Nacional	Dir. Nac. de Meteorología	Formación y Capacitación	0,00014
Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay	INAU	Educación inicial	0,01102
Ministerio de Defensa Nacional	Com. Gral. de la Armada	Formación y Capacitación	0,00744
Ministerio de Relaciones Exteriores	Ministerio de Relaciones Exter	Formación y Capacitación	0,00018
Ministerio de Defensa Nacional	Dir. Gral de Secretaría	Formación y Capacitación	0,00022
Ministerio de Turismo y Deporte	Dirección Nacional de Deporte	Educación media	0,00003
Ministerio de Turismo y Deporte	Dirección Nacional de Deporte	Educación primaria	0,00099
Ministerio de Transporte y Obras Públicas	Despacho Secretaría Estado	Educación inicial	0,00075
Presidencia de la República	O.N.S.C	Formación y Capacitación	0,00169
Ministerio de Desarrollo Social	Dir. General de Secretaría	Educación media	0,00264
Ministerio de Educación y Cultura	Instituto Clemente Estable	Acceso a la Educación	0,00003
Ministerio de Defensa Nacional	Com. Gral. de la Fuerza Aérea	Formación y Capacitación	0,01120
Ministerio de Relaciones Exteriores	Ministerio de Relaciones Exter	Formación y Capacitación	0,00031
Diversos Créditos	Universidad de la República	Programa Académico	0,00883
Ministerio de Educación y Cultura	Dir. General de Secretaría	Acceso a la Educación	0,00094
Ministerio de Defensa Nacional	Com. Gral. de la Fuerza Aérea	Formación y Capacitación	0,00548
Ministerio de Educación y Cultura	Dir. Innovación, Ciencia y Tecn.	Acceso a la Educación	0,00005
Subsidios y Subvenciones	Subsidios y Subvenciones	Acceso a la Educación	0,02050
Ministerio de Defensa Nacional	Av. Civil e Infraest. Aeron.	Formación y Capacitación	0,00071
Diversos Créditos	Universidad de la República	Programa Académico	0,00029
Ministerio de Defensa Nacional	Com. Gral. de la Armada	Formación y Capacitación	0,00273
Ministerio de Turismo y Deporte	Dirección Nacional de Deporte	Educación primaria	0,00003
Ministerio de Educación y Cultura	Dir. Nacional de Cultura	Acceso a la Educación	0,00006
Diversos Créditos	ASSE	Formación y Capacitación	0,02445
Total			**0,41705**

Anexo 2. Peso en el PIB del gasto en educación corriente y deflactado para ANEP y UDELAR



Anexo 3. Ejercicio de simulación de incremento del gasto en educación

Con el siguiente ejemplo se intenta poner en debate algunos usos de la recaudación o las exoneraciones fiscales que el Estado realiza y se analiza el efecto en el gasto en educación.

¿En cuanto se vería incrementado el presupuesto para la ANEP y UDELAR y su respectivo peso si el Estado no realizara algunas exoneraciones fiscales?.

Haciendo un ejercicio a modo de ejemplo con datos del año 2011 para las exoneraciones impositivas por concepto de IRAE, que sumaron $14.856.480.000 (DGI, 2011). Si todo ese dinero se recaudara y se volcara a la educación el peso de esta en el gasto total superaría fuertemente los niveles históricos alcanzando el 21% del gasto total, y representaría un 5,2% del PIB para ese año.

Este ejercicio no se alteran las cuentas fiscales, debido a que esta simulación se financia con impuestos que el Estado vuelca en en las empresas directamente vía exoneraciones fiscales.

Anexo 4. ¿Por qué el IVA es regresivo?

En este anexo se intenta explicar el concepto de regresivo/progresivo para el caso de un impuesto. Dicha explicación se centra en el IVA pero el concepto puede ser aplicado a cualquier impuesto.

Un impuesto es regresivo, cuando el esfuerzo (en relación a su ingreso) que realiza cada agente de la economía para pagarlo es mayor cuanto menores sean sus ingresos. Esto es justamente lo que le ocurre al IVA.

Para comenzar a entender por qué, podemos ver el cuadro 1A4, donde se puede ver la población partida en 5 partes (quintiles del ingreso) ordenadas por el ingreso de los hogares, donde el 1 es el 20% de la población más pobre y el 5 el 20% más rico. Como puede apreciarse, mientras que los más pobre deben endeudarse para consumir en un 11,8% de su ingreso corriente, los más ricos tienen un ahorro del 18,1% de sus ingresos.

Cuadro 13. Ahorro como porcentaje del Ingreso Disponible, según quintil de Ingreso per cápita, total del país. ENGIH 2005-2006.

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

Extraído de metodología de la ENGIH-INE (2006)

Respecto al IVA, que es un impuesto que se paga cuando se consume, quiere decir que los pobres pagan el impuesto por ingresos que van a tener en el futuro, seria algo así como "endeudarse de IVA", mientras que los más ricos se cubren de pagar el impuesto todo lo que no consumen.

Para fijar esta idea en datos más concretos, podemos ver el cuadro 2A4, donde se presentan tres columnas. La primera da cuenta de quien paga el IVA en términos absolutos, como se aprecia los más ricos son los que pagan gran parte del impuesto (40,3% del total), esto es bastante obvio porque consumen más porque tienen más dinero. La segunda columna muestra justamente esto último, los más ricos se apropian de un poco más del 50% del ingreso total del ingreso per cápita.

Y la última columna, muestra la idea de por qué el IVA es regresivo, como puede apreciarse el 20% más pobre hace un esfuerzo de casi el 11% de sus ingresos para pagar dicho impuesto, mientras que los más ricos solo el 5,75.

Cuadro 2A4. Participación en el IVA, en el Ingreso y la carga tributaria por quintiles de ingreso per cápita.

Quintil	Participación en el IVA	Participación en el Ingreso	Carga triburaria
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

Extraído AGEV-OPP (2011).