

## **¿Cómo aumentar los ingresos del Estado para poder aumentar el presupuesto educativo?**

Abril, 2018

### **Introducción**

Ante el nuevo contexto de Rendición de Cuentas y lucha presupuestal, se hace necesario por parte de las organizaciones populares contribuir a la lucha desde el aspecto programático. En ese marco, es que se hace necesario poder avanzar en propuestas que afecten los ingresos del Estado, por dos motivos: el primero es que dentro de la estructura de ingresos del Estado se esconden grandes inequidades que deben ser resueltas como imperativo moral, la segunda es que ante un contexto marcado por una política fiscal que da prioridad a la disminución de la brecha entre gastos e ingresos fiscales, una forma de aumentar los gastos (entre ellos el presupuesto educativo) es aumentando a la par los ingresos. A continuación presentamos algunas propuestas de cómo aumentar el ingreso del Estado modificando algunas inequidades que son producto de las estructuras de poder económico y social dentro de la sociedad.

### **1. Modificar la tributación al Agro**

Entre las propuestas posibles, destacamos dos:

A) Ampliar y modificar el impuesto al patrimonio considerando la enorme concentración de la propiedad en Uruguay (en particular, el índice de Gini de la propiedad de la tierra es cercano a 0,8) y dado que este tipo de impuestos tiene la ventaja potencial de mejorar mucho en equidad (y no ser muy “distorsivo”).

B) Incrementar el valor de los “aforos rurales” ya que están sustantivamente por debajo del “precio de mercado”, disminuyendo la “carga real” así como también modificar el régimen de aportes patronales al agro, ya que tributan muy por debajo del promedio de la economía.

La fundamentación amerita un análisis más profundo, pero a modo de ejemplo, vale destacar el aumento del precio de la tierra en los últimos años el precio de la tierra aumentó su valor en

dólares por 9 veces.

**Cuadro 1. Evolución del precio promedio de la tierra transada. 2000-2014**

Año	Precio tierra (U\$S/ha)
2000	448
2003	420
2004	664
2007	1.432
2010	2.633
2014	3.934

Fuente: elaboración propia en base a DIEA

El último aspecto a considerar refiere a la magnitud de los aportes patronales a la seguridad social. Mientras el sector privado en Uruguay tributa con una tasa genérica de 7,5% sobre el salario nominal de los trabajadores más un 5% para el FONASA, el agro tributa en función de un índice que considera la cantidad de hectáreas explotadas y el índice CONEAT multiplicado por un porcentaje de una BPC. De esta forma los aportes patronales al BPS no tienen relación con los trabajadores empleados, sino con el tamaño del establecimiento y la fertilidad del suelo, a lo que se suma que no pagan aporte patronal FONASA. En base a la Encuesta Continua de Hogares y ajustando los aportes personales con datos del BPS, la tasa efectiva de aportes patronales del sector para el 2013 fue de 3,6%, por debajo del 12,5% que aporta el resto del sector privado (7,5 seguridad social más 5 FONASA), y muy por debajo del 24,5% que paga la administración central. Sólo para tener una idea, si el agro en 2013 hubiera tributado un 12,5% de la masa salarial se hubieran erogado 93 millones de dólares más al BPS. Una consecuencia directa de esta situación es que, con cifras de 2013, el agro es el sector donde los aportes patronales por cotizante son menores con 3.046 pesos por año y que menos tributa en comparación con los aportes totales del sector con el 16%.

## **2. Reforma de la Caja Militar.**

La Reforma de la Caja Militar fue una de las propuestas de la Rendición de Cuentas del 2015 (presentada en 2016). Entre idas y venidas, su instrumentación derivó en un posible “Impuesto

a las Jubilaciones Militares”. Más allá de eso, la posibilidad de realizar una reforma en la Caja Militar sigue vigente y, combatir los privilegios jubilatorios de los militares significa, además de un política económica que atiende problemas fiscales y de justicia social, contribuir con el combate a la Impunidad en nuestro país.

Actualmente, los retirados y pensionistas de la Caja Militar ascienden a unas 50.000 personas y representan unos egresos de 400 millones de dólares por año de Rentas Generales. Desagregando más la información, 10.000 oficiales retirados representan el 70% de ese déficit y hay 1573 jubilados y pensionistas militares que reciben entre 133.000 y 345.000 pesos de jubilación por mes. Esos 1573 jubilados cobran unos 100 millones de dólares por año. Cualquier criterio sensato de justicia, debería considerar insoportable esos niveles de privilegio.

Por otra parte, en términos fiscales, mantener incambiada la Caja Militar no sólo implica desigualdad, sino una irresponsabilidad fiscal de relevancia. Las actuales jubilaciones militares de privilegio, son insostenible con recursos genuinos de la propia Caja Militar. Por tanto, las transferencias de Rentas Generales financian el 87% de los egresos. De hecho, mientras que por una Rentas Generales transfiere al BPS unos 1600 dólares por año por pasivo, por pasivo militar la transferencia es de 8100 dólares por año, más de 5 veces superior. Incluso, miramos las transferencias promedio de esos 1573 jubilados con altas primas, la transferencia anual per cápita es de 53.000 dólares al año.

La paramétrica detrás de esta enorme injusticia es variada. Sólo para ilustrar, vale mencionar que los militares pueden retirarse con 38 años de edad y 20 años de aporte. A la vez que lo hacen por el 100% del sueldo inmediato superior. Entre tanto, en el BPS, el grueso de los trabajadores se jubilan con un mínimo de 60 años y 30 años de aportes, para llegar así a un Sueldo Básico Jubilatorio (SBJ) del 50% del promedio de los últimos 10 años de aportes, o de los mejores 20 años. La casuística detrás de este fenómeno es más sencilla: una manifestación más de la impunidad.

### **3. Gastos Tributario (exoneración de impuestos) a la Educación Privada**

Las propuestas posibles para avanzar en la eliminación de las exoneraciones a la educación privada, son:

- A) Eliminar la exoneración de aportes patronales a la educación privada, que ascendió a casi 47 millones de dólares en el 2014 según Bps,
- B) Trabajar en la eliminación (vía modificación constitucional) de las exoneraciones impositivas de la enseñanza privada que sumaron en el año 2014 un 0,32 por ciento del

Pbi por concepto de Iva e Irae;

Hasta el momento el gran avance del sector privado en disputar recursos del Estado se ha dado por el lado tributario. Un primer mecanismo fue la exoneración de impuestos por vía constitucional. El primer mojón lo instala la Reforma Constitucional de 1934, que habilitaba la exoneración total de impuestos condicionando los mismos a la existencia -se desconoce su instrumentación y contralor- de becas estudiantiles por parte de dichas instituciones privadas. Posteriormente, el artículo 60 de la constitución de 1942, les exonera de impuestos a las instituciones privadas, tanto nacionales como municipales<sup>1</sup> sin exigir ya contrapartida alguna, y dicho artículo sigue presente en la constitución vigente en el artículo 69.

Otro avance por el lado tributario se da en el año 2007, se realiza una modificación a la ley 18.083 donde habilita a instituciones privadas a recibir donaciones de empresas con fines educativos, este cambio posibilitó por primera vez en la historia, la creación de instituciones privadas financiadas casi en su totalidad con fondos públicos, ya que cada 100 pesos que donan unos 83 son exoneraciones fiscales, es por tanto, con esta ley se da un gran avance en el fomento de la privatización por parte del Estado. Posteriormente, con la Ley de Presupuesto del año 2010 se habilitó a que dichas donaciones, que antes estaban restringidas para el sector terciario, puedan realizarse en cualquier institución educativa.

Ambos mecanismos impactan de forma diferenciada. Mientras que el beneficio “histórico” se focaliza en sectores de altos ingresos, los capítulos más recientes sobre “donaciones especiales” hace lo propio en sectores vulnerables desde el punto de vista socioeconómico.

En el cuadro 2, puede verse que hay una clara distinción entre la educación pública y privada respecto al entorno sociocultural en el cual se ubican los centros educativos. Como puede apreciarse, prácticamente no existen liceos privados en lugares de contexto medio, desfavorable y muy desfavorable, concentrando la oferta casi en su totalidad en los lugares de mayor poder adquisitivo<sup>2</sup>. Por otro lado, la oferta pública parece tener un comportamiento inverso, donde no tiene oferta en los contextos de mayor poder adquisitivo.

---

<sup>1</sup> En las constituciones anteriores a la del 1942, sólo explicita la exoneración de impuestos a aquellas instituciones privadas que brindan clases gratuitas a un número de alumnos que será establecido por ley.

<sup>2</sup> La nueva oferta en primaria y media que fomenta la ley de mecenazgo suele situarse en barrios marginados. Pero el número total de este tipo de instituciones es muy pequeña en relación al total de la oferta.

**Cuadro 2. Entorno sociocultural del centro educativo.**

Entorno sociocultural	Liceo Público	Escuela Técnica Pública	Liceo Privado	Total
Muy Desfavorable	5,60%	10,80%	0,00%	5,50%
Desfavorable	37,30%	47,00%	0,80%	32,80%
Medio	39,00%	31,90%	0,00%	31,30%
Favorable	18,10%	10,40%	24,10%	17,80%
Muy Favorable	0,00%	0,00%	75,10%	12,60%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Informe INEED (2014) elaborado en base a PISA (2012).

Otro aspecto interesante a analizar es ver a qué población atiende cada tipo de administración. Es decir, ver por nivel de ingreso los estudiantes que acceden a la educación pública o privada -cuadro 2-. Si nos detenemos en *Primaria*, se observa que casi la mitad de quienes asisten a la Pública -43,8%- pertenecen a hogares del 20% más pobre de la población, y que el 90% pertenece al 60% más pobre de la población. Mientras que para el caso de la educación privada ocurre lo opuesto, ya que solo el 84% de los que asisten a privada pertenecen al 60% más rico de la población.

**Cuadro 3. Acceso según tipo de administración, según nivel de ingreso; por subsistema.**

Quintil	Primaria				Media				Técnica				Terciaria			
	Pública		Privada		Pública		Privada		Pública		Privada		Pública		Privada	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
1	111.827	43,8%	2.329	4,4%	88.199	31,6%	667	1,4%	5.616	28,1%	640	9,4%	5.194	4,2%	29	0,1%
2	73.559	28,8%	6.646	12,5%	78.976	28,3%	3.717	7,7%	4.538	22,7%	1.376	20,1%	14.267	11,6%	277	1,2%
3	43.148	16,9%	10.313	19,5%	57.717	20,7%	8.561	17,6%	4.362	21,8%	1.698	24,8%	23.193	18,9%	1.189	5,3%
4	21.674	8,5%	14.870	28,1%	39.793	14,3%	14.715	30,3%	3.544	17,7%	1.770	25,9%	36.734	30,0%	4.510	20,2%
5	5.208	2,0%	18.827	35,5%	14.244	5,1%	20.893	43,0%	1.917	9,6%	1.356	19,8%	43.116	35,2%	16.324	73,1%
Total	255.416	100%	52.985	100%	278.929	100%	48.553	100%	19.977	100%	6.840	100%	122.504	100%	22.329	100%

Fuente: elaboración propia en base a la ECH.

En cuanto a las exoneraciones vía “donaciones especiales”, los destinos son más amplios. Si bien hay un amplio contingente que recalca al servicios de familias de altos ingresos (estudiantes

de universidades privadas) también ha servido para el fomento de la privatización educativa con escuelas tipo “charter” (Impulso, Jubilar, etc.)

Analizando la evolución de las donaciones especiales, vemos que pasaron de unos 61,2 millones de pesos corrientes en 2010 a unos 208,8 millones de pesos en 2016 (un crecimiento corriente de 241%). Tomando en consideración que un 81,25% de esas donaciones son “gasto tributario”, o sea, exoneración de impuestos, podríamos afirmar que de los 208,8 millones de pesos en 2016 169,7 millones fueron puestos por el Estado y 39,1 millones por el sector privado.

Asimismo, se evidencia oscilaciones en los destinos de dichas donaciones. Hasta el año 2013, “Educación Primaria, Secundaria y Técnica” pierde participación relativa respecto a “Educación Terciaria e Investigación” y, además, por momentos se reducen las donaciones a precios corrientes incluso en términos absolutos, como en el año 2012. A partir del 2014, aumenta la participación relativa de “Primaria, Secundaria y Técnica” superando incluso los ratios iniciales sin desmedro de que, las donaciones en “Educación Terciaria e Investigación” fueron crecientes en términos corrientes durante todo el período analizado (ver Cuadro 2).

**Cuadro 4. Donaciones especiales en millones de pesos corrientes.**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Educación	61,2	86,9	74,8	122,0	199,2	209,5	208,8
Educación Primaria, Secundaria y Técnica	31,8	45,4	29,0	53,0	108,9	118,4	115,8
Educación Terciaria e Investigación	29,4	41,5	45,8	69,0	90,4	91,0	93,0
Educación Primaria, Secundaria y Técnica	51.9%	52.2%	38.8%	43.4%	54.6%	56.5%	55.4%
Educación Terciaria e Investigación	48.1%	47.8%	61.2%	56.6%	45.4%	43.5%	44.6%

Fuente: exposición de motivos RC 2016.

Por otra parte, si evaluamos la evolución en términos reales, esto es, a precios constantes de diciembre 2016, vemos que el crecimiento real de las donaciones fue aproximadamente de un 113%, ascendiendo a 127% en “Educación Primaria, Secundaria y Técnica” y 97% en “Educación Terciaria e Investigación”.

El análisis, se enriquece y complejiza sustantivamente si se desagregan los subrubros por institución educativa de destino. Para ello analizamos por separado las tendencias y movimientos dentro de cada subrubro. Ello nos permite visualizar cómo, el uso de la Ley de Mecenazgo no sólo que permite mayor ingerencia del sector privado en la educación pública sino también que facilita la proliferación de escuelas tipo “charter” o incluso fortalece lisa y llanamente al sector privado. En el cuadro 3, se puede observar como, en el año 2010 la ANEP recibía el 98,43% de las donaciones y el Liceo Jubilar el 1,57%, no registrándose ninguna donación adicional mediante la Ley de Mecenazgo para la educación pública. Una estrategia clara del sector privado y un discurso político que avaló y acompañó dicho movimiento, permitieron una modificación sustantiva del destino de las donaciones.

Ya para el año 2011, la ANEP bajó su importancia relativa a un 59,4%, el Liceo Jubilar ascendió a un 13.9% y la Fundación Impulso, comenzó a funcionar y ser receptora de donaciones acaparando un 26.7% de las donaciones. A partir de entonces, se observa un descenso brutal en la participación relativa de la ANEP (llegando a un 7,8% en 2014 y 2016) y un crecimiento en la participación no sólo de las escuelas “charter” sino también de otras instituciones educativas consideradas en el “Resto”. Éstas, comprendidas por el Colegio Sagrado Corazón, el Liceo Francisco, Liceo Providencia y Colegio María Auxiliadora, pasaron de recibir un 1,8% de las donaciones en 2013 a un 21,15% en el 2016 (ver Cuadro 3)

**Cuadro 5. Participación relativa de las donaciones en Educación Primaria, Secundaria y Técnica, según instituciones receptoras. Período 2010-2016**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>ANEP</b>	98.43%	59.39%	16.49%	8.84%	7.82%	11.04%	7.84%
<b>Liceo Jubilar</b>	1.57%	13.86%	26.28%	22.33%	12.27%	12.66%	14.02%
<b>Fundación Impulso</b>	0.00%	26.74%	57.23%	67.03%	60.82%	54.01%	50.09%
<b>Anima-Tec</b>	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	2.96%	6.91%
<b>Resto</b>	0.00%	0.00%	0.00%	1.79%	19.09%	19.34%	21.15%

Fuente: elaboración propia en base a Exposición de Motivos RC 2016.

Este descenso en la participación relativa, fue acompañado de un descenso en la recepción absoluta de donaciones de la ANEP, pasando de recibir unos 31 millones de pesos corrientes en el año 2010 a unos 9 millones de pesos corrientes en el 2016, siendo la diferencia aún más impactante si se llevan los montos a precios constantes. Esto muestra cómo los mecanismos que favorecen la toma de decisiones en el ámbito educativo al sector privado, atentan a su manera contra la educación pública, ya que al poder elegir, optan por instituciones por fuera de lo público en educación primaria y media.

En el subgrupo “Educación Terciaria e Investigación” la dinámica es un tanto diferente. Desagregamos el análisis en tres subgrupos: a) Universidad, que comprende al conjunto de las facultades de la Udelar; b) Fundaciones, que comprende a un conjunto de fundaciones vinculadas a la Udelar (Fundaciba, Manuel Quintela, etc) y, c) “Terciario Privado” que comprende a los literales B al F de la Ley de Mecenazgo. Aquí observamos que, a diferencia de la educación no terciaria, no sólo aumentó sistemáticamente su participación absoluta, sino que la Udelar creció su participación relativa (ver cuadro 4). Si a esto agregamos, que las instituciones comprendidas en el subgrupo “Terciario Privado” el capítulo sobre educación de las donaciones especiales fue modificado, es esperable que esta tendencia incluso se profundice aún más.

**Cuadro 6. Participación relativa de las donaciones en Educación Terciaria e Investigación, según instituciones. Período 2010-2016**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Universidad</b>	0.00%	0.00%	24.90%	30.30%	26.35%	34.90%	30.65%
<b>Fundaciones Udelar</b>	25.34%	54.19%	27.19%	24.51%	24.66%	16.61%	18.65%
<b>Terciario Privado</b>	74.66%	45.81%	47.91%	45.19%	48.99%	48.49%	50.70%

Fuente: elaboración propia en base a Exposición de Motivos

No obstante, no deben sacar conclusiones preliminares muy profundas. Si miramos el desagregado en el subgrupo Universidad, la gran beneficiada fue la Facultad de Ciencias Económicas y el gran donante fue el Banco Santander SA. El grueso de la donación fue para financiar la política de fomento de emprendedores y emprendedurismo. Seguramente, no sea casual el hecho que desde 2015, los docentes de la Facultad de Ciencias Económicas comenzaron a cobrar su sueldo por Banco Santander SA, quedando a libre voluntad desde el 2017 por cambios en la Ley de Inclusión Financiera.

Incluso, analizando más allá de la Facultad de Ciencias Económicas, constatamos que para el 2015 las distintas facultades -excluyendo las fundaciones- y las Oficinas Centrales de la Udelar recibieron un monto total de donaciones de \$U 33.764.963 de los cuales, \$U 20.420.438 fueron donaciones del Banco Santander S.A. representando un 60.4% de las donaciones totales. Si desagregamos por servicio, vemos que dichas donaciones representaron el 100% de las donaciones en Oficinas Centrales, el 92.7% de las donaciones en Facultad de Ciencias Económicas y Administración, el 84,3% de las donaciones en Facultad de Arquitectura y el 69.2% en Facultad de Odontología.

Es importante notar, que desde hace larga data hay otras amenazas de avances más directos de la educación pública que han estado en el debate, como pueden ser los sistemas de vouchers , donde el estado sólo ante la excusa de democratizar el acceso a la educación, garantiza renta al sector privado desviando recursos del sector público<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> El ex-subsecretario del Ministerio de Educación y Cultura, Fernando Filgueira, fue uno de los impulsores del sistema de vouchers. Desavenencias con la actual ministra, le hicieron renunciar. Asimismo, el Partido Nacional, tiene en su programa de educación a los vouchers como medida de política educativa.



#### **4. Aumentar la imposición a la riqueza, a los ingresos del capital, la herencia y los ingresos “gerenciales”**

Las medidas a adoptar son múltiples, pero destacamos las siguientes:

A) Aumentar el Irpf a las utilidades, ya que el actual 7 por ciento es bajo (de hecho, en 2007 había propuestas de que fuera del 15 por ciento);

B) Volver a implementar un IRAE del 30%, dejando la posibilidad de incluso diseñar un IRAE progresivo mayor para “Rentas Extraordinarias”

C) Instrumentar modificaciones en las franjas del Irpf al salario, que graven más fuerte al nivel gerencial y repensar los “saltos” en las franjas para hacerlos más progresivos.

D) Modificar el actual Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales para convertirlo en un verdadero impuesto a la herencia

Los recientes trabajos sobre los ingresos de los sectores de altos ingresos, evidencian que el 1% más rico se acapara de un 14% de los ingresos que se generan en Uruguay y que su presión fiscal se ha visto incambiada en los últimos años -incluso, podría afirmarse que tuvo un leve descenso-.

En cuanto a la riqueza (o sea, el stock patrimonial que poseen en propiedad) las estimaciones de De Rosa (2016) muestran un nivel de riqueza de 1,9 veces el Producto Interno Bruto y una fuerte concentración de la misma, con un índice de Gini del entorno de 0,82. La participación del 1% más rico en el total de la riqueza neta es de 25,8%, en tanto que el 0,1% de mayor riqueza acumula el 13,7% de la misma.

En lo que hace a las “formas” de la riqueza, la predominante es la inmobiliaria, encontrándose mejor distribuida que la empresarial y financiera, las que están muy fuertemente concentradas en el 1% más rico. En particular, el 0,1% de los individuos posee el 90% de la riqueza empresarial y el 54,5% de la riqueza financiera. Al desagregar por características de los individuos, se observa que el nivel de riqueza es superior en los varones que en las mujeres y es creciente con la edad, no encontrándose evidencia de desacumulación tras la edad de retiro. Finalmente, se observa una elevada correlación entre ingresos y riqueza, apreciándose coincidencia entre los individuos pertenecientes a los sectores de altos y muy altos ingresos y los fractiles superiores de riqueza.

Por otra parte, Lasarga y Agustoni (2016) analizan la riqueza heredada. Un primer dato a

destacar es que la riqueza heredada constituye más de un 30 por ciento de la riqueza total, en tanto que la obtenida por mérito propio constituye alrededor de un 67 por ciento. Además, la riqueza heredada se distribuye en forma más desigual que la riqueza total, ya que el 10 por ciento más rico se apropia aproximadamente del 76 por ciento de la riqueza heredada mientras que si consideramos la riqueza inmobiliaria y empresarial total, se apropia del 66 por ciento.

A su vez, si nos detenemos en el 1 por ciento de personas más ricas, se observa que se apropian del 31 por ciento de la riqueza total, en tanto que se adueñan de alrededor del 44 por ciento de la riqueza heredada, lo que indicaría que el estar ubicado en la parte alta de la distribución de riqueza puede deberse en gran parte a la herencia y no al mérito personal.