



Reforma fiscal y Políticas sociales

Roberto Nolasco

Instituto de Altos Estudos da UGT

Alternancia de fases

Dentro del régimen democrático, en el que hay libre alternancia de poder, la gestión fiscal es uno de los principales puntos de cambio.

La estabilidad de la política fiscal, por largo tiempo, ocurre en regímenes dictatoriales, pero estos tampoco son eternos.

A una fase de fuertes gastos públicos se tiende a seguir una fase de austeridad, con recortes y restricciones en esos gastos. Una vez controlada la gestión de los recursos públicos, existe la tendencia a aumentar los gastos, retomando el ciclo.

La alternancia se deriva de un juego de fuerzas, con presiones y contrapresiones en cada momento, pero sobre todo en los períodos electorales.

La composición del gasto público

Los gastos públicos se desdoblán en cuatro grandes categorías:

- Gastos obligatorios, formados - principalmente - por los gastos con los vencimientos de los funcionarios públicos, o los llamadas gastos con personal y los gastos con la complementación previsional;
- Gastos discrecionales de costeo que son aquellos que pueden o no ser hechos a criterio del Gobierno;
- Gastos con inversiones que, por su naturaleza, son discrecionales;
- Cargas de la deuda pública (intereses y amortizaciones), que son obligatorias, pero pueden ser refinanciadas con la toma de nuevos préstamos.

Cobertura del déficit público

Quando el gasto estimado supera el pronóstico de ingresos, el Gobierno tiene como alternativas:

- Aumentar los impuestos para obtener más ingresos;
- Aumento de el endeudamiento público;
- Contener los gastos.

Hasta principios de los años sesenta (del siglo pasado) el Estado tenía el poder de emitir papel moneda y podía cubrir los "agujeros" con esas emisiones.

- Esto fue impedido, constitucionalmente, transfiriendo la gestión monetaria al Banco Central, entonces creado.

Aumento de los impuestos

Esta práctica fue adoptada por sucesivos gobiernos federales, hasta alcanzar un nivel de carga fiscal, asumida con límite máximo para la continuidad del funcionamiento de la economía.

Las fuerzas de mercado, con el apoyo de teorías económicas, sostienen que cargas adicionales, deprimen el funcionamiento de la economía y acabaría teniendo efecto contrario, o sea, la recaudación caería en lugar de crecer.

- Las explicaciones o razones alegadas son que con una elevada carga fiscal el producto nacional perdería competitividad en relación a los importados y que algunos o muchos productores desistirían de continuar produciendo.

Brasil, supuestamente, ya habría superado el límite. La carga fiscal actual ya habría generado o fortalecido la crisis económica, provocando la reducción de la recaudación de tributos. Agravando la crisis.

Aumentar la deuda pública

Para cubrir los déficits, una alternativa, ampliamente utilizada por los gobiernos, fue "refinanciar" la deuda, tomando nuevos préstamos.

Este desplazamiento puede implicar no sólo el principal, es decir, la amortización de las parcelas de la deuda, sino también los intereses.

Lo que va acumulando la deuda, pudiendo llegar al punto de ser impagable.

Antes de llegar a esta situación, ante los riesgos de no recibir, los prestamistas o los tomadores de valores públicos pueden dejar de aplicar sus recursos en la deuda pública, generando la insolvencia del Estado.

- Esto que, antes - era considerado imposible (el Estado soberano no se rompió) ocurrió recientemente con Islandia y con Grecia.

Mantenimiento preventivo de los gastos

Con el fin de evitar la insolvencia del Estado, o las medidas paliativas de aumento de los tributos o aumento de la tasa de interés pagados en los títulos públicos, para mantener el flujo de ingresos, la alternativa es la contención del gasto público.

Ante las dificultades de continuar el proceso de aumento de los impuestos o de aumento indefinido de la deuda pública la alternativa es de reducción del gasto público.

Esta reducción también se caracteriza como ajuste fiscal.

La contención de los gastos obligatorios

Dado que los gastos obligatorios, por su naturaleza, no pueden ser cortados, la alternativa del Gobierno es postergar el pago.

Esta fue la salida adoptada por el Gobierno del Estado de Río de Janeiro, que ya al inicio del segundo semestre aún no pagó el aguinaldo de los servidores estatales y muchos aún no recibieron los salarios del mes de abril.

Lo mismo está ocurriendo en Río de Janeiro con el pago de las jubilaciones y pensiones, ya atrasado varios meses.

La contención de las inversiones

Entre los recortes de los gastos discrecional las primeras en ser cortadas son los fondos de inversión.

En el presente caso, los fondos presupuestarios para inversiones mantenidas, por el Gobierno Federal, son sólo para la realización de obras ya en marcha.

La contención de las inversiones tiene efectos a corto plazo, retardando la superación de cuellos de botella, ya largo plazo por contener los potenciales de crecimiento, por la insuficiencia de suministro de servicios públicos esenciales.

- Por ejemplo, la falta de inversión podría generar en el futuro "apagones de energía eléctrica".

Costeo discrecional

Los gastos de costeo discrecional se refieren a la compra de materiales, la contratación de servicios, incluidos los subcontratistas y otros gastos de apoyo al funcionamiento de los servicios públicos.

Cuando estos gastos se cortan, los servicios esenciales no se ven afectados directamente, pero si indirectamente.

Por ejemplo, en un hospital la atención de pacientes puede ser mantenida, pero la limpieza puede ser interrumpida, lo que lleva, en un segundo momento, a la suspensión también de la atención, por los riesgos de infección.

Transferencias

Las transferencias no obligatorias - como las establecidas constitucionalmente - pueden ser objeto de reducción, pero con graves consecuencias sociales.

La mayoría de estas transferencias son de naturaleza asistencial.

La más importante es Bolsa Familia.

También los subsidios a los programas sociales, como los de Mi Casa, Mi vida, de contratos nuevos son discrecionales.

Los referentes a contratos ya firmados estarían en el campo de las obligatorias.

Compromiso de los programas sociales

Ante las limitaciones para los recortes de gastos, los principales sacrificios recaen sobre :

- Inversiones y
- Programas sociales.

La opción del Gobierno Brasileño actual

El Gobierno brasileño actual optó por el ajuste fiscal y no dar continuidad a los gastos.

Entre aumentar los impuestos o reducir los gastos sociales, optó por la segunda.

Logró el apoyo del Congreso que aprobó la PEC 55 Transformada en la Enmienda Constitucional 95.

Con ello habrá inevitablemente la reducción de los gastos sociales, tanto discrecionales y de las obligatorias.

De las más importantes son las con la previsión, para la cual la medida en marcha es una PEC para la reforma previsional.

El techo de gastos y sus consecuencias

A través de EC nº 95 se estableció un techo global de gastos del presupuesto federal.

En función de este techo, no hay posibilidad de aumentar el volumen de cualquier servicio público federal e incluso mejoras que impliquen un aumento de los gastos.

No hay un compromiso del funcionamiento de servicios esenciales, pero hay todo un juego dentro de la Administración Pública en la disputa por los presupuestos.

Como hay un techo constitucional, cualquier aumento adicional de fondos en una unidad implica reducir los fondos de otras.

Un ejemplo del juego

La Policía Federal está fuertemente involucrada en las investigaciones de la Operación Lava-Jato, con aumento del volumen de trabajo sin poder aumentar sus créditos.

También tiene la asignación de emisión de pasaportes, cuya demanda está aumentando por dos motivos principales:

- Pequeña mejora de renta, asociada a la reducción de la cotización del dólar, llevando a las personas a pretender viajar más al exterior;
- Personas - al contrario - insatisfecho con la situación brasileña está huyendo del país.

La alternativa de gestión sería reducir los gastos en otras áreas para reforzar los fondos para la emisión de pasaportes.

Pero usó la repercusión pública de la suspensión de la emisión de pasaportes, para obligar al Gobierno a promover un refuerzo de sus fondos.

Qué implicará la reducción de fondos en algún otro lugar.

Pero la Policía Federal entiende que ese problema no es de ella. Y si, del Gobierno.

En ese juego de fuerzas, los más débiles quedarán sin dinero. Como ya está ocurriendo con el área de la cultura.

Perspectivas de cambios

Dentro de las circunstancias actuales difícilmente habrá sustanciales cambios constitucionales :

- Para anular la EC 95 y ampliar el gasto público;
- Cómo reducir sustancialmente los gastos de previsión.

El escenario - a corto plazo - será la reducción de gastos sociales.

Las enmiendas serán una pauta fundamental de las próximas elecciones de 2018, con posiciones opuestas.

El ala ganadora, en el Congreso Nacional, definirá los rumbos de la reforma fiscal.

Lo que podemos

Informe del Banco Mundial - Mayo 2016 (Retomando el camino hacia la inclusión, el crecimiento y la sostenibilidad) dice que "ajuste fiscal y programas sociales no son contradictorios".

En Brasil tenemos un estado que todo puede y grupos de interés que todo quieren.

Lo que podemos

Los sindicatos **fueron el principal objetivo de una ideología que se ha vuelto hegemónica en varios países capitalistas -el neoliberalismo.**

Los sindicatos tienen **un papel "civilizador" en la dinámica del capitalismo**, contribuyendo a disciplinar el régimen de acumulación de capital, en relación a las condiciones generales de vida y de la fuerza de trabajo.

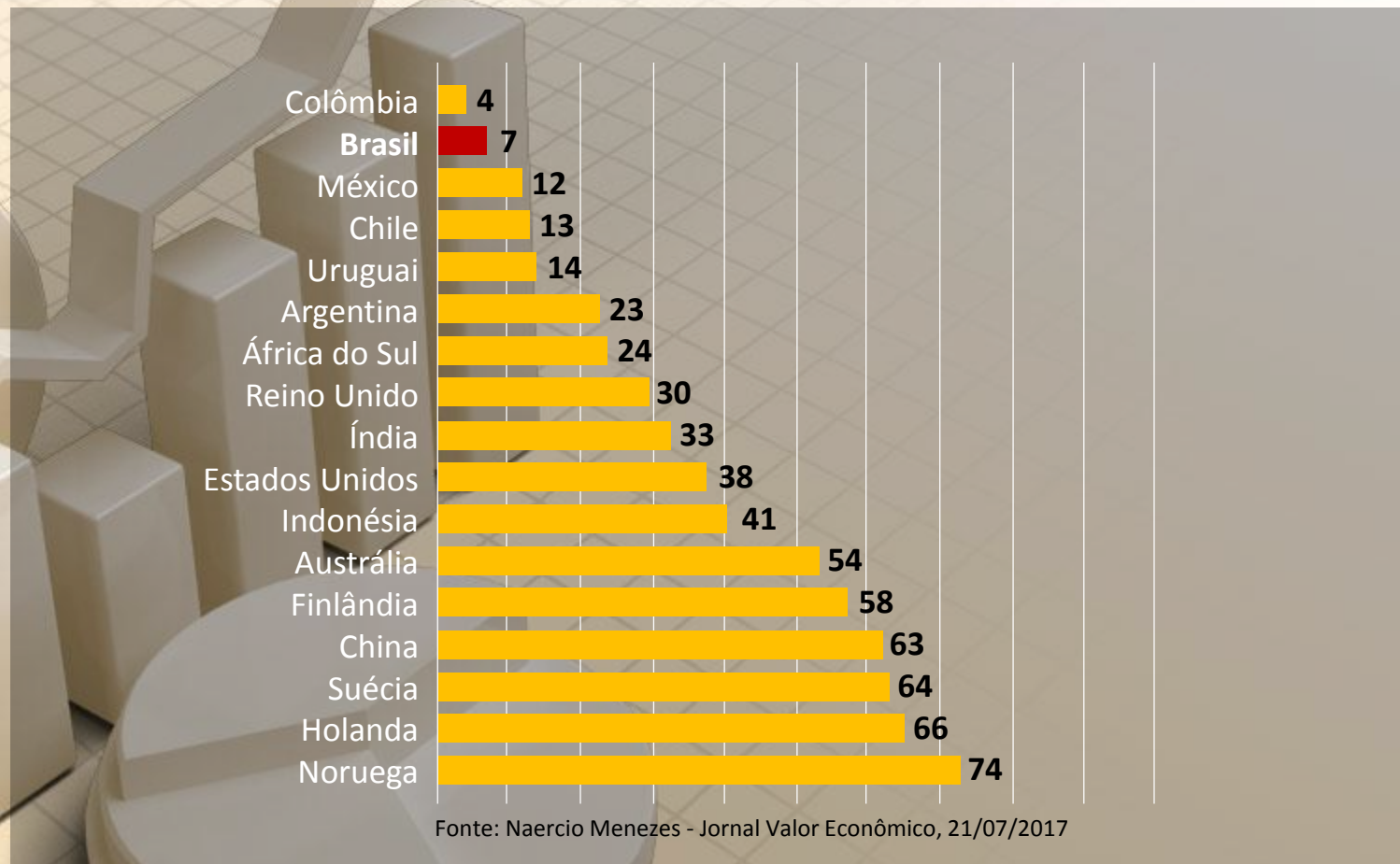
Lo que podemos

Las organizaciones sindicales no pueden ser meramente actores económicos sino activos en la organización capital / trabajo;

Participar en el campo de batalla de los conflictos de interés material y político.

Mapa de la confianza

Donde la gente es más confiable – en %



Lo que podemos

- Los sindicatos pierden afiliados en todo el mundo;
- El sindicalismo del siglo XXI debe ser agente proactivo en la concepción e implantación de políticas de interés de la sociedad en general;
- Evaluar la eficiencia de siempre decir no.
- Los desafíos en las relaciones laborales con la 4ª revolución industrial, exige una nueva postura sindical.
- Estaremos hablando en Autorreforma?



Gracias a todos

Adjuntos

Datos CEPAL

Deuda pública

Saldo de deuda pública en porcentaje del PIB
Gobierno Central - 2016

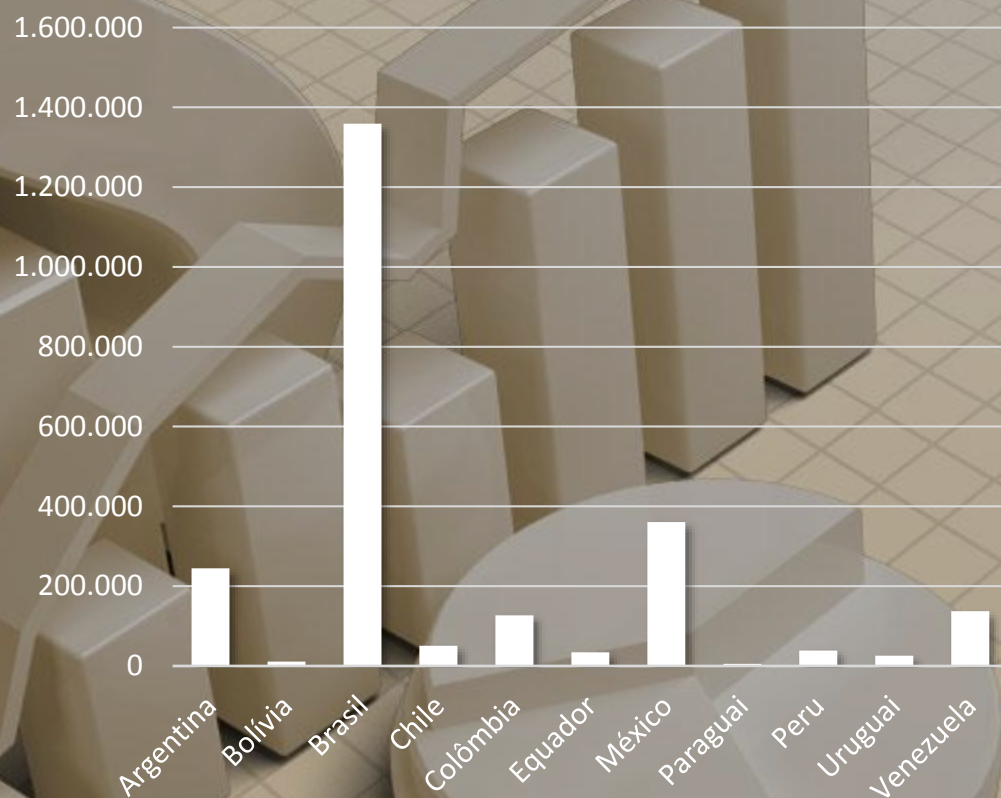
Países	Total deuda pública	Deuda Interna	Deuda Externa
Argentina	53,9	36,0	17,9
Bolivia	29,2	11,5	17,6
Brasil	70,3	66,7	3,6
Chile	20,6	16,5	4,1
Colômbia	44,6	29,7	14,9
Equador	35,6	12,9	22,7
México	36,7	27,7	9,0
Paraguay	20,9	4,8	16,1
Peru	21,7	9,3	12,4
Uruguay	44,9	17,2	27,7
Venezuela	41,1

Saldo de la deuda pública en millones de dólares

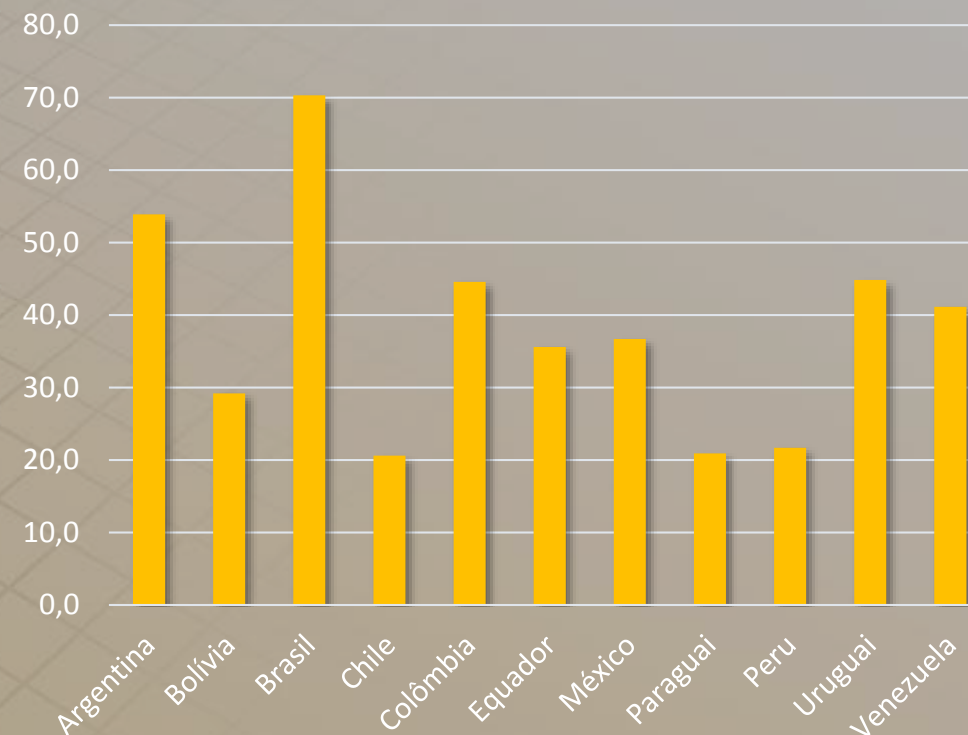
Países	Total deuda pública	Deuda Interna	Deuda Externa
Argentina	244.772	163.624	81.148
Bolivia	10.933	4.080	6.853
Brasil	1.359.019	1.288.921	70.098
Chile	50.571	40.391	10.180
Colômbia	126.889	84.610	42.280
Equador	34.286	12.404	21.883
México	360.623	272.255	88.368
Paraguay	5.394	1.191	4.203
Peru	38.512	18.274	20.238
Uruguay	25.676	23.253	247
Venezuela	137.287

Deuda pública

Total deuda pública



Total deuda pública (en % del PIB)



Gastos públicos

Gasto público según clasificación por funciones del gobierno
(en% del PIB) - Gobierno Central - 2015

Classificação das funções do governo por divisão	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Equador	México	Paraguay	Perú	Uruguai	Venezuela	América Latina (19 países)
Gasto público total	24,5	12,6	23,8	23,5	19,7	32,6	21,3	21,8	14,3	25,7	...	20,1
I. Gasto General	9,8	...	11,0	7,5	10,5	24,0	9,5	9,8	8,0	10,8	...	10,2
Servicios públicos generales	2,9	...	8,9	1,7	5,3	16,0	6,0	1,8	2,2	7,0	...	5,1
Defensa	0,5	...	0,1	0,9	3,1	1,6	0,6	1,0	1,2	0,6	...	0,8
Orden pública y seguridad	1,2	...	0,1	1,7	0,7	2,7	0,8	3,5	2,0	1,7	...	1,8
Asuntos económicos	5,2	...	1,9	3,1	1,5	3,6	2,1	3,5	2,5	1,4	...	2,5
II. Gasto social	14,7	12,6	12,8	16,0	9,2	8,6	11,6	12,0	6,3	14,9	...	10,5
Protección ambiental	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,0	0,2	0,0	...	0,1
Vivienda y servicios comunitarios	0,8	0,5	0,0	0,4	0,5	0,4	1,8	0,0	0,4	0,5	...	0,6
Salud	1,0	1,9	1,6	4,4	1,6	2,5	1,8	2,7	1,3	3,0	...	2,0
Actividades recreativas, cultura y religión	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	...	0,1
Educación	2,0	5,8	0,9	4,7	3,6	4,5	4,1	4,3	1,6	4,4	...	3,9
Protección Social	10,8	4,4	10,3	6,3	3,4	0,9	3,5	5,0	2,6	6,8	...	3,7

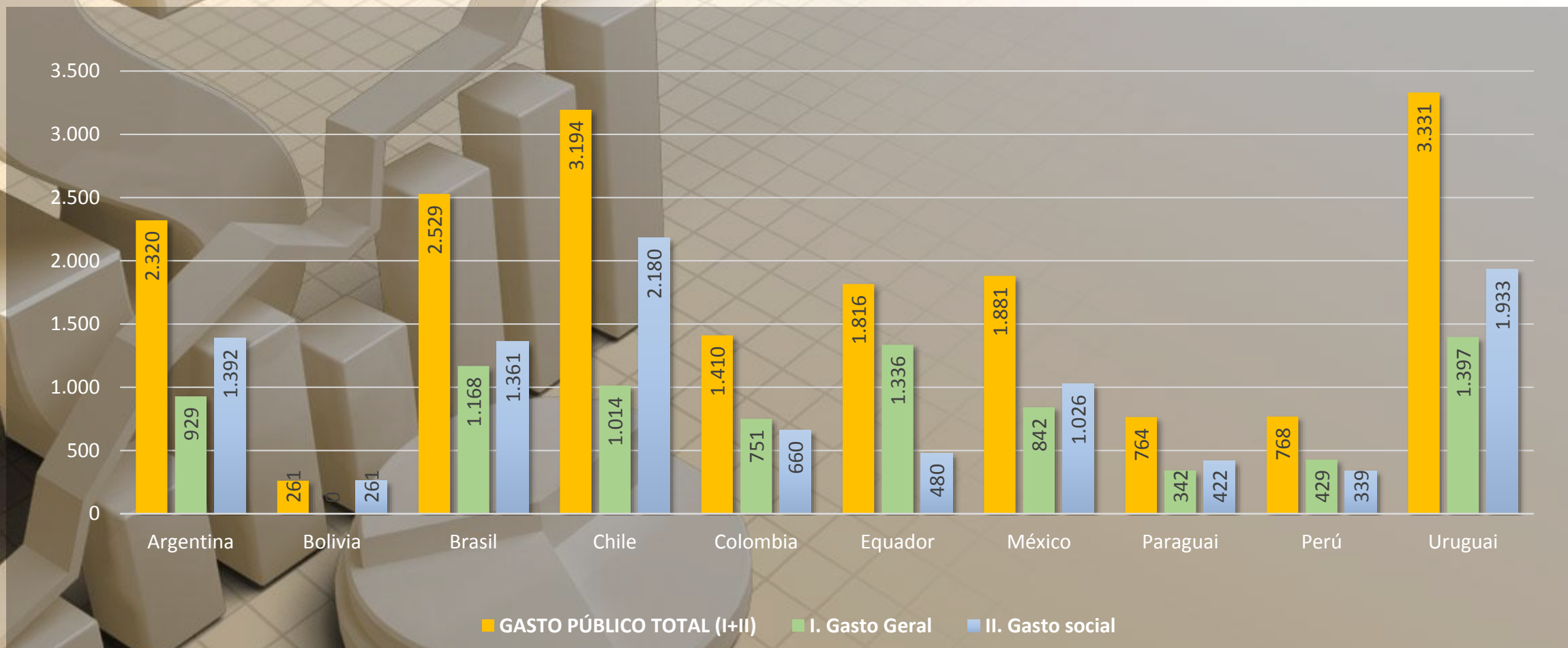
Gastos publicos

Gasto público según clasificación por funciones del gobierno
(por habitante en dólares a precios corrientes)

Clasificación de las funciones del gobierno por división	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	México	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela	América Latina (19 países)
Gasto público total (I+II)	2.320	261	2.529	3.194	1.410	1.816	1.881	764	768	3.331	...	1.344
I. Gasto Geral	929	...	1.168	1.014	751	1.336	842	342	429	1.397	...	654
Servicios públicos generales	275	...	946	237	377	891	534	62	120	907	...	339
Defensa	49	...	13	125	220	91	49	36	64	77	...	51
Orden pública y seguridad	116	...	8	232	49	153	74	121	110	226	...	100
Asuntos económicos	488	...	201	421	104	201	184	123	135	188	...	164
II. Gasto social	1.392	261	1.361	2.180	660	480	1.026	422	339	1.933	...	728
Protección ambiental	5	0	2	12	4	8	14	0	13	6	...	6
Vivienda y servicios comunitarios	74	10	3	52	34	22	161	0	21	62	...	34
Salud	91	40	171	599	114	137	161	94	68	389	...	135
Actividades recreativas, cultura y religión	0	0	2	25	7	10	14	4	10	23	...	8
Educación	194	121	92	638	259	253	363	150	87	576	...	235
Protección Social	1.027	91	1.092	853	242	50	314	174	140	878	...	311

Gastos públicos

Gasto público según clasificación por funciones del gobierno
(por habitante en dólares a precios corrientes)



PIB

PIB anual a precios corrientes (en millones de dólares)

País	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina	289.755	365.645	336.359	426.488	530.158	581.431	613.316	567.050	632.841
Bolivia	13.120	16.674	17.340	19.650	23.963	27.084	30.659	32.996	32.998
Brasil	1.397.113	1.695.852	1.666.995	2.208.837	2.614.528	2.460.998	2.465.786	2.416.447	1.774.722
Chile	172.869	179.627	171.957	217.538	250.832	265.232	277.079	258.733	240.796
Colombia	207.417	243.983	232.901	287.018	335.415	369.660	380.192	378.416	292.080
Equador	51.008	61.763	62.520	69.555	79.277	87.925	95.130	102.292	100.177
México	1.043.124	1.101.275	893.369	1.049.925	1.169.360	1.184.504	1.258.923	1.295.248	1.148.060
Paraguay	13.795	18.503	15.934	20.048	25.100	24.595	28.966	30.881	27.094
Perú	102.202	120.612	120.851	147.528	171.762	192.650	201.218	201.047	189.210
Uruguay	23.411	30.366	31.661	40.285	47.962	51.264	57.531	57.236	53.442
Venezuela	230.364	315.600	329.419	239.620	316.482	381.286
América Latina	3.774.597	4.403.179	4.134.174	5.004.772	5.874.009	5.957.375	6.129.494	6.191.222	6.121.035

PIB

PIB anual a precios corrientes (en millones de dólares) 2015

