

## **El plan del Congreso para el Presupuesto 2016: una visión alarmante\***

Joel Friedman, Richard Kogan e Isaac Shapiro\*\*

La resolución correspondiente al presupuesto 2016, que el Congreso adoptó el 5 de mayo sólo con los votos republicanos, representa una visión alarmante para el futuro fiscal del país. Propone recortar casi US\$5 billones de los programas no vinculados a defensa en el próximo decenio, contrayendo gran parte del Estado a niveles no vistos en la era moderna. Concentra casi dos tercios de estos recortes en programas que atienden a personas con medios limitados. En caso de ser implementado, el plan llevaría a decenas de millones de personas a perder su seguro de salud o a quedar sub-asegurados, reduciría la asistencia alimentaria básica para grandes cantidades de familias e individuos de bajos ingresos, disminuiría el apoyo a millones de familias trabajadoras que tienen dificultades para llegar a fin de mes y dificultaría pagarse la universidad a los estudiantes de ingresos medianos y bajos.

### **LA RESOLUCIÓN CORRESPONDIENTE AL PRESUPUESTO 2016 REPRESENTA UNA VISIÓN ALARMANTE PARA EL FUTURO FISCAL DEL PAÍS**

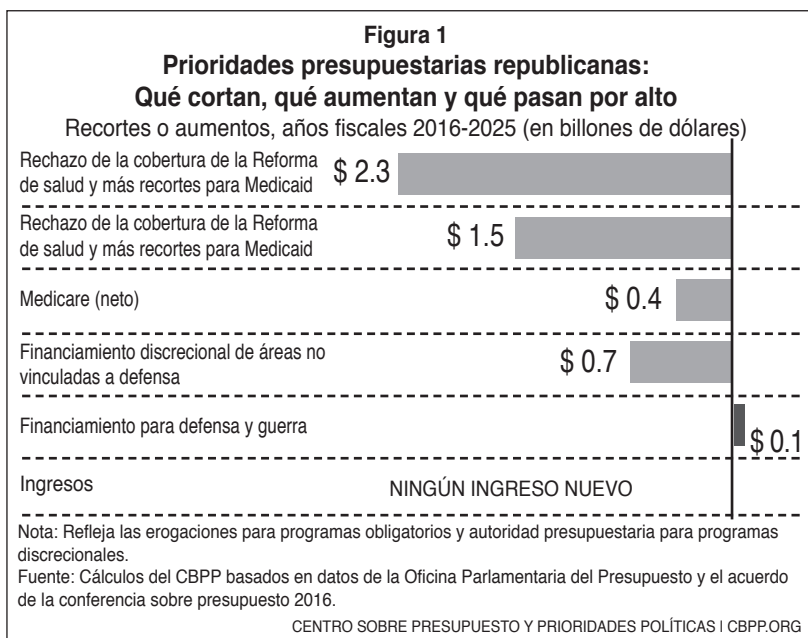
Las prioridades distorsionadas del plan reflejan su propósito de equilibrar el presupuesto a lo largo del decenio sin ningún ingreso nuevo

\* El presente artículo ha sido publicado por primera vez el 8 de junio de 2015 por el *Center on Budget and Policy Priorities* con sede en Washington, Estados Unidos y ha sido reproducido por la *Revista Internacional de Presupuesto Público* estrictamente con fines de divulgación.

\*\* Joel Friedman, Richard Kogan e Isaac Shapiro son expertos en presupuestos federales.

(ni siquiera proveniente de ir reduciendo las exenciones fiscales para los ricos) y aumentar a la vez levemente el financiamiento para defensa. Consagrar el equilibrio fiscal como el mayor objetivo de la política no es ni necesario ni acertado. Afortunadamente, la mayoría de las propuestas de política del presupuesto no se convertirá fácilmente en ley. Una resolución parlamentaria sobre el presupuesto no cambia por sí sola los niveles de financiamiento ni la terminología legal que afecta los gastos y los ingresos. Una resolución sobre el presupuesto es más bien un programa, y sus propuestas de cambio de política pueden implementarse sólo si el Congreso adopta y el presidente firma la consiguiente legislación que incorpora dichos cambios.

Este informe comienza con un análisis de los recortes por valor de US\$4,9 billones en gastos no vinculados a defensa en el plan del presupuesto. Luego explica los artilugios que emplea el plan para otorgar financiamiento adicional a defensa en 2016. A continuación, aborda las propuestas sobre ingresos –o su ausencia– en el presupuesto. La última parte describe los puntos fundamentales del presupuesto a decidir este año que, según se prevé, tendrán lugar en dos pasos. Uno es un proceso legislativo expeditivo conocido como “re-



conciliación”. Se supone que la mayoría republicana lo utilizará para tratar de rechazar o modificar la Ley de Protección al Paciente y Cuidado de Salud Asequible. El segundo implica negociaciones en torno a los niveles de financiamiento para programas asignados.

## Recortes en el gasto no vinculado a defensa

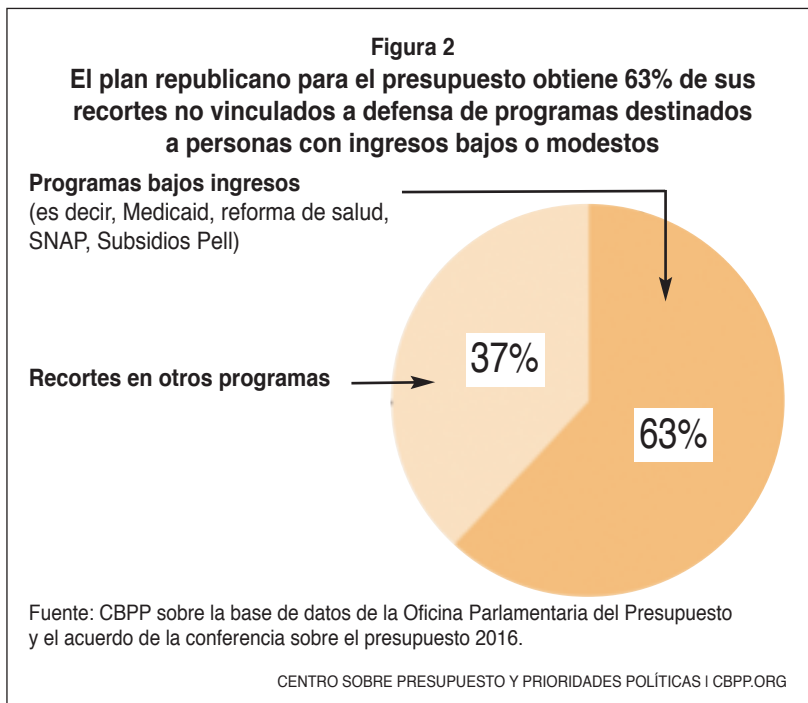
El plan de presupuesto propone reducir en US\$4,9 billones los programas no vinculados a defensa hasta 2025. (Ver Tabla 1.) Estos recortes se suman a los ya establecidos por los topes presupuestarios de la Ley de Control del Presupuesto 2011 (BCA) y por los recortes automáticos –conocidos como “secuestro”– descritos con mayor detalle a continuación.<sup>1</sup>

**Tabla 1**  
**Cambios en el gasto en el Plan del Presupuesto republicano**  
Totales a 10 años (2016-2025) en billones de dólares

<b>Recortes de programas:</b>	<b>Total</b>	<b>Programas para personas de ingresos modestos o bajos</b>
Planes de salud	-2.7	-2.2
Todos los demás planes obligatorios	<u>-1.5</u>	<u>-0.7</u>
Subtotal, recortes obligatorios	-4.2	-3.0
Gastos discrecionales no vinculados a defensa	<u>-0.7</u>	<u>-0.1</u>
<b>Total de recortes de programas no vinculados a defensa</b>	<b>-4.9</b>	<b>-3.1</b>
Aumento del gasto en defensa y guerra	+0.1	
Ahorro de intereses resultante	<u>-0.8</u>	
Monto total, gasto neto reducido	-5.6	

Fuente: Cálculos de CBPP basados en datos de la Oficina Parlamentaria del Presupuesto y el acuerdo de la conferencia sobre presupuesto 2016. Las cifras pueden no sumar debido al redondeo.

<sup>1</sup> Conforme a lo explicado en la Nota Técnica, las cifras de este informe sobre el monto global de la reducción del déficit difieren moderadamente de las cifras que presentan los defensores del plan en sus documentos. Esto se debe a que las Comisiones de Presupuesto de la Cámara y el Senado y nosotros medimos los recortes o los aumentos en relación a líneas base levemente distintas, aun cuando cada línea base esté tomada de datos publicados por la Oficina Parlamentaria del Presupuesto (CBO).



Los recortes en los programas que asisten a las familias de ingresos bajos y moderados —ya sean programas para el gasto en beneficios (“obligatorios”) o programas asignados anualmente (“discrecionales”)— representan unos US\$3,1 billones de los US\$4,9 billones de los recortes no vinculados a defensa, y probablemente más.<sup>2</sup> El plan del presupuesto apunta de manera desproporcionada

<sup>2</sup> Nuestras suposiciones respecto de la magnitud de los recortes para los programas de bajos ingresos son conservadoras: donde el plan no especifica recortes presupuestarios, suponemos que todos los programas en una categoría del presupuesto afectada enfrentan el mismo porcentual de recorte, pese a que algunos de los programas que *no* están diseñados para personas de ingresos bajos y moderados, como las pensiones de los militares retirados, probablemente serán reducidos significativamente menos que su parte proporcional, si es que son reducidos.

La cifra de 63 por ciento es más baja que el cálculo del CBPP de 69 por ciento correspondiente a los planes originales de la Cámara y el Senado, pero una parte de la diferencia se debe simplemente al monto mayor de recortes no especificados en el acuerdo de la conferencia. Para el cálculo original del CBPP y una explicación sobre la meto-

a estos planes para el 63 por ciento de los recortes pese a que constituyen sólo una cuarta parte del gasto en programas.<sup>3</sup> (Ver Figura 2).

Con las políticas actuales, ya está programado que el gasto federal total en planes para personas con ingresos bajos y modestos disminuirá como proporción de la economía a lo largo de la década.<sup>4</sup> Con los recortes que impone el presupuesto, el gasto en estos programas se contraería por debajo de estos niveles por lo menos un 39 por ciento, en promedio, para 2025. (Ver Figura 3.) Las reducciones más marcadas tienen lugar en los planes de salud.

En general, el presupuesto recorta el gasto federal al margen de la Seguridad Social, Medicare y los pagos de intereses sobre la deuda hasta 7,2 por ciento del producto bruto interno (PBI) para 2025 –grosso modo, 40 por ciento por debajo del promedio de 12,2 por ciento en las últimas cuatro décadas. Actualmente, dicho gasto alcanza 11,3 por ciento del PBI, ya por debajo de su promedio histórico. El plan del presupuesto lo empuja más abajo, y muy por debajo del mínimo de 9,4 por ciento del PIB previo a la Segunda Guerra Mundial.

### ***Programas de salud***

La reducción de US\$4.900 millones durante el próximo decenio incluye más de US\$2.700 millones en recortes en salud, de los cuales la gran mayoría afectaría a los hogares de ingresos bajos y moderados. Como muestra la Figura 3, el presupuesto reduciría el apoyo a la salud para los hogares en un 46 por ciento –o sea casi la mitad– para 2025. El plan rechaza la Ley de Protección del Paciente y Cuidado de Salud Asequible (ACA), incluidos los subsidios para la reforma de la salud, que permiten a las personas con ingresos bajos o modestos acceder a la cobertura de mercado, y su ampliación de Me-

---

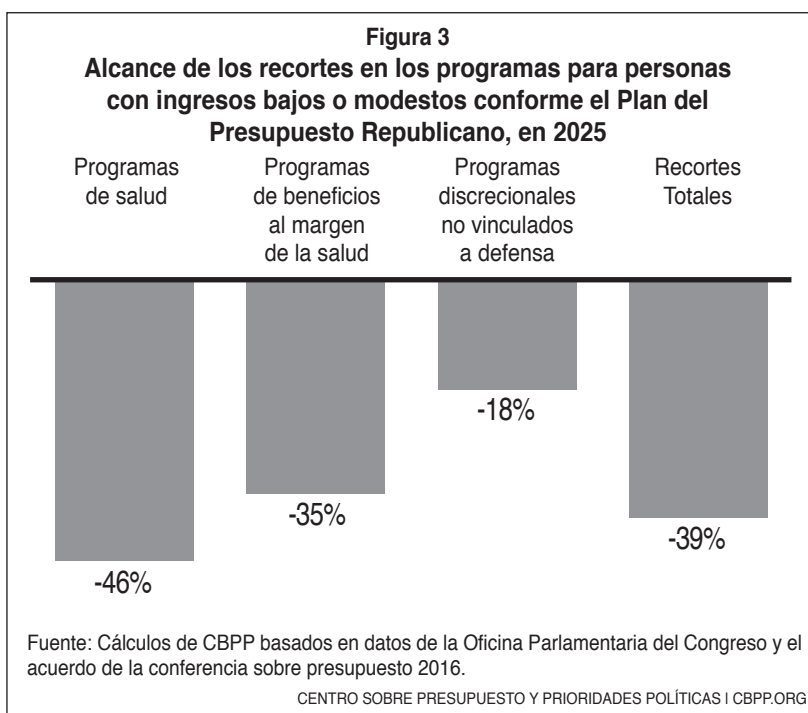
dología empleada, ver Richard Kogan and Isaac Shapiro, “Congressional Budget Plans Get Two-Thirds of Cuts From Programs for People With Low or Moderate Incomes”, Centro sobre Presupuesto y Prioridades Políticas, 23 de marzo de 2015, <http://www.cbpp.org/cms/index.cfm?fa=view&id=5289>.

<sup>3</sup> Conforme la ley actual, el gasto en programas no vinculados a defensa que se destinan a personas de ingresos bajos y moderados representa un poco más de un cuarto del gasto en programas no vinculados a defensa, y un poco menos de un cuarto del gasto total en programas cuando se incluye el gasto en defensa.

<sup>4</sup> Robert Greenstein, Isaac Shapiro, and Richard Kogan, “Low-Income Programs Not Driving Nation’s Long-Term Fiscal Problem”, Centro sobre Presupuesto y Prioridades Políticas, Actualizado al 12 de marzo, 2015, <http://www.cbpp.org/cms/?fa=view&id=3772>.

dicaid. Hasta el momento, las ampliaciones de cobertura conforme la ACA han extendido la cobertura a aproximadamente 16,4 millones de personas que anteriormente no contaban con un seguro y reforzaron la cobertura para millones de otras.

El plan también reduciría el financiamiento para el resto del programa Medicaid en unos US\$500.000 millones a lo largo de diez años. Aunque no especifica claramente cómo se lograrían estos recortes, indica su apoyo a propuestas que reestructurarían fundamentalmente Medicaid limitando el financiamiento federal a través de subsidios en bloque o un “tope per cápita”.<sup>5</sup>



<sup>5</sup> Edwin Park, “Congressional Budget Would Add Tens of Millions to Ranks of Uninsured”, Centro sobre Presupuesto y Prioridades Políticas, 1 de mayo, 2015, <http://www.cbpp.org/blog/congressional-budget-would-add-tens-of-millions-to-ranks-of-uninsured>.

Además, el plan insta a reducir Medicare en US\$431 millones a lo largo del decenio. Los recortes en Medicare son significativamente más marcados que los propuestos por el presidente, y son más marcados que los propuestos en los presupuestos independientes de la Cámara y el Senado.

### ***Programas de beneficios no vinculados a la salud***

El plan del presupuesto recorta US\$1,5 billones a los programas de beneficios no vinculados a la salud a lo largo del próximo decenio. Alrededor de la mitad de estos recortes corresponde a programas de beneficios centrados en los hogares de ingresos bajos y moderados. En promedio, el plan recorta en un promedio de *un tercio* los beneficios para ingresos bajos y moderados no vinculados a la salud para 2025.

Algunas de las reducciones del plan son:

**Casi US\$150.000 millones en recortes a la educación obligatoria y a los programas de servicio social, en tanto la mayor parte proviene de los Subsidios Pell.** El presupuesto elimina la parte obligatoria de financiar los Subsidios Pell, que ayudan a los estudiantes de familias con ingresos modestos a pagar la universidad —una reducción de unos US\$80.000 millones. El presupuesto también comprime la otra fuente de financiamiento Pell, que se mantiene a través del proceso de asignaciones. Por consiguiente, los diseñadores de la política probablemente restringirán considerablemente el derecho a los Subsidios Pell o reducirán sus beneficios.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> El presupuesto incluye pocos detalles sobre sus hipótesis políticas con respecto a los Subsidios Pell, pero eliminar la parte obligatoria es ineludible considerando el marcado recorte presupuestario en esta categoría del presupuesto. El presupuesto de la Cámara propuso los mismos recortes marcados que adopta el acuerdo de la conferencia sobre el presupuesto, y exhortó explícitamente a congelar el máximo del Subsidio Pell por diez años, pese a que se prevé que los costos de la enseñanza y de alojamiento y comida seguirán subiendo. Para una discusión más detallada de las propuestas de la Cámara para educación, ver Brandon DeBot and David Reich, "House Budget Committee Plan Cuts Pell Grants Deeply, Reducing Access to Higher Education", Centro sobre Presupuesto y Prioridades Políticas, 24 de marzo, 2015, <http://www.cbpp.org/research/house-budget-committee-plan-cuts-pell-grants-deeply-reducing-access-to-higher-education>.

Los recortes restantes en esta categoría provendrían de otros programas educativos, como los créditos estudiantiles, así como también de programas destinados a personas de bajos ingresos, como subsidios a los Estados para servicios sociales y servicios de asistencia infantil.

**Unos US\$160.000 millones en recortes por el vencimiento del otorgamiento de créditos fiscales a familias de trabajadores con ingresos bajos y modestos.** El plan del presupuesto autoriza a dar por concluidas a fines de 2017 importantes disposiciones del Crédito de Impuestos para Trabajadores (EITC) y el Crédito Tributario por Hijos (CTC) que fueron promulgadas en 2009. Esto llevaría a más de 16 millones de personas pertenecientes a familias trabajadoras de bajos ingresos, incluidos 8 millones de niños, a caer —más— en la pobreza. El plan también permite que el Crédito Fiscal por Oportunidad de Empleo venza a fines de 2017, lo cual llevará a millones de familias de ingresos bajos y moderados a perder parte o la totalidad de los créditos fiscales que reciben para compensar los costos de los altos estudios.<sup>7</sup>

**Aproximadamente unos US\$590.000 millones en recortes a los planes de seguridad del ingreso, muchos de los cuales benefician a estadounidenses de bajos ingresos.** El plan del presupuesto recorta unos US\$590.000 millones a programas obligatorios en la categoría “seguridad del ingreso” del presupuesto. El presupuesto no aporta esencialmente detalles, pero estimamos con criterio conservador que unos US\$350.000 millones provienen de programas de bajos ingresos. Entre los candidatos figuran el almuerzo escolar y otros planes de nutrición infantil; el Programa Asistencial de Nutrición Suplementaria (SNAP, anteriormente Cupones Alimenticios); el Ingreso de Seguridad Suplementaria (SSI) para los ancianos y los pobres discapacitados; cuidados sustitutos y asistencia para la adopción; el plan de Asistencia Temporal para Familias Necesitadas (TANF); la implementación del apoyo infantil; subsidios a los estados para la atención infantil; y los EITC y CTC reembolsables (además de permitir que expiren las mejoras introducidas en 2009 en estos créditos fiscales, tal como se dijo anteriormente).

<sup>7</sup> Chuck Marr, Bryann DaSilva, and Arloc Sherman, “Letting Key Provisions of Working-Family Tax Credits Expire Would Push 16 Million People Into or Deeper Into Poverty”, Centro sobre Presupuesto y Prioridades Políticas, actualizado el 20 de febrero, 2015, <http://www.cbpp.org/cms/index.cfm?fa=view&id=4228>.



Es posible que los recortes para las personas de bajos ingresos en la categoría de seguridad del ingreso puedan alcanzar más de US\$350.000 millones, en parte debido a que esta categoría presupuestaria también incluye programas como el retiro militar. Dado que aplicamos proporcionalmente los recortes no especificados en esta categoría de gasto, suponemos que el presupuesto recortaría significativamente el retiro militar. Si partimos de la base de que los Republicanos del Congreso no desearían disminuir el retiro de las fuerzas armadas, los restantes programas, incluidos los planes de bajos ingresos en esta categoría, seguramente serán reducidos en forma más marcada de lo que suponemos.

**Alrededor de US\$620.000 millones de recortes adicionales no especificados en programas obligatorios.** Unos US\$280.000 millones de estos recortes son asignados a categorías presupuestarias amplias, como la energía y la agricultura, pero los programas afectados en estas categorías no se han identificado. No obstante, la mayoría de estos recortes no especificados –unos US\$340.000 millones– corresponden a financiamiento obligatorio, en el cual el tipo de programa en cuestión ni siquiera se puede discernir.<sup>8</sup> Ante la falta de otra alternativa, suponemos que estos recortes se distribuyen proporcionalmente en todo el gasto obligatorio restante en el presupuesto.<sup>9</sup>

### ***Programas discrecionales no vinculados a Defensa***

La Ley de Control Presupuestario (BCA por su sigla en inglés) de 2011 estableció topes hasta 2021 que limitan el financiamiento en programas discrecionales para defensa y otras áreas. Conforme dictamina la BCA, estos topes fueron rebajados posteriormente por un proceso de “recortes automáticos” –llamado “secuestro”–, a raíz de que el

<sup>8</sup> Muchos de estos recortes aparecen en una categoría llamada “asignaciones”, que a diferencia de otras categorías presupuestarias –como la educación o la salud– no tiene ningún programa existente. Otros recortes no especificados están sepultados en “ingresos compensatorios no asignados”. Si bien esta última categoría puede incluir cambios específicos en los programas, los recortes presupuestarios superan de lejos los cambios modestos que se encuentran normalmente en esta categoría (y que se tuvieron en cuenta en los planes de la Cámara y el Senado).

<sup>9</sup> Estos cálculos excluyen a la Seguridad Social de una reserva de gasto obligatoria, dado que la Seguridad Social está “fuera del presupuesto” a los fines de la Ley Parlamentaria del Presupuesto y los cambios en dicho programa no son abordados a través de la resolución presupuestaria.

Congreso no pudo implementar la reducción adicional del déficit que requería la BCA.<sup>10</sup> El acuerdo presupuestario negociado por el entonces presidente de la Comisión de Presupuesto de la Cámara Baja, Paul Ryan, y la entonces presidenta de la Comisión de Presupuesto del Senado, Patty Murray, alivió parte de las reducciones requeridas por los recortes automáticos en 2014 y 2015.

No obstante, el plan del presupuesto Republicano no aporta ningún alivio a los topes estrictos existentes de recortes automáticos para los programas discrecionales no vinculados a defensa en 2016. Luego, en los nueve años posteriores a 2016, exige reducir el financiamiento de programas no vinculados a defensa sujetos a los topes de recortes automáticos por otros US\$496.000 millones. Este componente del presupuesto incrementa más del doble los recortes programados de por sí grandes en los programas discrecionales no vinculados a defensa durante la década venidera.

Entre los programas discrecionales no vinculados a defensa figuran la educación, la capacitación para el empleo, la infraestructura, la investigación científica y médica, la salud de los veteranos, los cuidados infantiles y otras áreas importantes. En líneas generales, un tercio de los programas discrecionales no vinculados a defensa asisten a estadounidenses con ingresos bajos y moderados.

Además de reducir en US\$496.000 millones el financiamiento no vinculado a defensa sujeto a los topes a lo largo de diez años, el presupuesto reduce los montos para determinados programas discrecionales no vinculados a defensa que son provistos *al margen de* los topes. Estos incluyen el Fondo Fiduciario para Carreteras, actividades de “integridad de programas” para combatir el fraude y los sobrepagos, y la ayuda brindada como consecuencia de desastres y emergencias. Por consiguiente, nuestro análisis constata que el plan del presupuesto recortaría el gasto destinado a los programas discrecionales no vinculados a defensa en un *total* de US\$690.000 millones a lo largo de diez años. Los recortes presupuestarios profundos a estos programas se producirían pese a que, conforme a la ley actual, en 2017 el gasto discrecional no vinculado a defensa caerá hasta su proporción más baja en la economía de la que se tiene registro (con datos disponibles hasta 1962).

<sup>10</sup> Ver David Reich, “Sequestration and Its Impact on Non-Defense Appropriations”, Centro sobre Presupuesto y Prioridades Políticas, 19 de febrero, 2015, <http://www.cbpp.org/research/sequestration-and-its-impact-on-non-defense-appropriations>.

Los recortes presupuestarios correspondientes al financiamiento de autopistas y tránsito masivo serían graves, ascendiendo a un 40 por ciento en la década venidera. Estos programas del Fondo Fiduciario para Carreteras son financiados por los ingresos provenientes de los impuestos sobre la nafta, que cayeron gracias al aumento de la eficiencia del combustible, dejando un déficit en la financiación de las autopistas y el tránsito masivo. En lugar de buscar financiamiento adicional suficiente, como venía haciéndolo tradicionalmente el Congreso en años recientes, el plan contrae marcadamente la inversión necesaria en transporte en un esfuerzo visible por limitar el gasto a lo que el nivel reducido de ingresos por el impuesto sobre la nafta puede financiar durante la década.

Los recortes presupuestarios a las actividades de “integridad de programas” para combatir el fraude y los abusos en Medicare, Medicaid y los programas de discapacidad también pueden llegar a ser significativos. Dichas actividades tienen un historial probado de ahorrar más de lo que cuestan. En 2012-2014, por ejemplo, cada dólar gastado para detectar y frenar pagos erróneos y fraude flagrante en Medicare y Medicaid generó ahorros por unos US\$8.<sup>11</sup> La BCA autoriza un financiamiento adicional para las actividades relativas a integridad de los programas fuera de los toques, y los Congresos anteriores han ejercido esta opción para brindar recursos que representaron la mayor parte de la financiación de la integridad de los programas. El nuevo plan elimina todo el financiamiento destinado a la integridad de los programas más allá de los toques.

## **Defensa**

Para 2016, el plan del presupuesto republicano se propone mantener el financiamiento discrecional para defensa y áreas no vinculadas a defensa en el nivel de los recortes automáticos impuestos por la BCA. Si bien no ofrece un plan de alivio de los recortes automáticos para los programas no vinculados a defensa, el plan adopta un artilugio para eludir el toque relativo al financiamiento para defensa volcando

<sup>11</sup> Departamento de Justicia y Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos, “Annual Report of the Departments of Health and Human Services and Justice: Health Care Fraud and Abuse Control Program FY 2014,” 19 de marzo, 2015, <http://oig.hhs.gov/publications/docs/hcfac/FY2014-hcfac.pdf>.

US\$96.000 millones a Operaciones de Contingencia en el Exterior (OCO) —es decir, US\$38.000 millones más que lo que el Pentágono dice que necesitará para operaciones militares en el exterior. Dado que el financiamiento de las OCO no va en detrimento del tope para defensa, el plan del presupuesto está diseñado para permitir que el Pentágono canalice estos dólares de más al presupuesto de defensa normal o “básico”.

Si bien muchos han sospechado que algunos fondos para OCO se volcaron al presupuesto básico de defensa en años anteriores, los diseñadores de la política consideraron el uso flagrante de las OCO para financiar programas presupuestarios básicos como un artilugio inaceptable. De hecho, hace apenas un año los republicanos de la Cámara Baja lo declararon una “laguna legal subrepticia que socava la integridad del proceso presupuestario”.<sup>12</sup>

Con estos US\$38.000 adicionales de financiamiento para OCO, el presupuesto se ajusta al pedido del presidente para el presupuesto de defensa básico. Sin embargo, la administración ha rechazado la metodología de las OCO, amenazando con vetar cualquier proyecto de ley que se proponga implementar el artilugio. Lo que él propone es reemplazar los recortes automáticos por ahorros alternativos y elevar los topes tanto de defensa como no vinculados a defensa en montos iguales, conforme a las pautas del acuerdo presupuestario bipartito Murray-Ryan de 2013.

## Ingresos

El presupuesto refleja el nivel de ingresos en la línea base de marzo 2015 de la Oficina Parlamentaria del Presupuesto. La línea base refleja la ley actual y por ende supone el vencimiento de todos los recortes fiscales cuya expiración está programada conforme a la presente ley. Si bien este nivel de ingresos responde a la afirmación de los líderes republicanos de que su presupuesto no supone ingresos nuevos, no es coherente con otras hipótesis presupuestarias —y diversas acciones que han emprendido republicanos de la Cámara Baja— que adoptan nuevas y grandes reducciones impositivas.

<sup>12</sup> Comisión del Presupuesto, Cámara de Representantes, “Concurrent Resolution on the Budget – Fiscal Year 2015 Report”, 4 de abril, 2014, p. 100, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CRPT-113hrpt403/pdf/CRPT-113hrpt403.pdf#page=108>.

Por ejemplo, los líderes republicanos son claros en cuanto a su deseo de rechazar la reforma de la salud, incluidos sus aumentos aproximados de US\$1 billón a lo largo de tres años. Pero los ingresos en el presupuesto son equivalentes a los ingresos federales totales cada año, como si estas disposiciones relativas a la recaudación de ingresos continuaran vigentes. O bien el presupuesto exagera los ingresos y minimiza los déficits en alrededor de US\$1 billón o supone aumentos compensatorios de impuestos que no se describen.

Por otra parte, la Cámara baja ha seguido llevando adelante políticas tributarias que pierden ingresos sustanciales. Votó en contra del impuesto sucesorio; el rechazo costaría US\$269.000 millones durante la próxima década en tanto beneficiaría solamente a las propiedades inmuebles del 0,2 por ciento de los estadounidenses más ricos.<sup>13</sup> Asimismo, la Cámara baja votó para volver permanentes (y en algunos casos ampliar) una serie de exenciones fiscales generalmente relacionadas con empresas que vencieron al término de 2014. Dicha legislación perdería ingresos por US\$304.000 millones a lo largo de diez años.<sup>14</sup>

Evitando aumentos de ingresos de cualquier tipo, el presupuesto no hace ningún esfuerzo por reducir los gastos fiscales —la cifra superior a US\$1 billón anual en deducciones, exclusiones, créditos y otras preferencias que el ex presidente de la Fed, Alan Greenspan, denominó “beneficios fiscales” y el ex asesor económico de Ronald Reagan, Martin Feldstein, ha dicho que constituyen el mejor blanco para reducir el despilfarro del gasto público. Los gastos tributarios se inclinan fuertemente hacia los pudientes, en tanto dos tercios de sus beneficios van al quinto más alto de los hogares.

<sup>13</sup> Chuck Marr, Brandon DeBot, and Chye-Ching Huang, “Eliminating Estate Tax on Inherited Wealth Would Increase Deficits and Inequality”, Centro sobre Presupuesto y Prioridades Políticas, actualizado al 13 de abril, 2015, <http://www.cbpp.org/research/federal-tax/eliminating-estate-tax-on-inherited-wealth-would-increase-deficits-and?fa=view&id=5293>.

<sup>14</sup> Ver Chuck Marr and Brandon DeBot, “House Efforts to Make Tax ‘Extenders’ Permanent Are Ill-Advised”, Centro sobre Presupuesto y Prioridades Políticas, actualizado al 19 de mayo, 2015, <http://www.cbpp.org/research/federal-tax/house-efforts-to-make-tax-extenders-permanent-are-ill-advised>.

## El proceso presupuestario

Esta resolución presupuestaria incluyó una serie de disposiciones de procedimiento que afectan la forma en que el Congreso analizará la futura legislación. La disposición más significativa permite al Congreso emplear un proceso expeditivo llamado “reconciliación” para analizar cierta legislación presupuestaria este año.<sup>15</sup> En el Senado, los proyectos de reconciliación no están sometidos a las tácticas obstruccionistas y el alcance de las enmiendas es limitado, lo cual aporta ventajas de procedimiento significativas para actuar respecto de medidas presupuestarias controversiales.

Otra estipulación significativa requiere que la Oficina Parlamentaria del Presupuesto (y la Comisión Mixta de Tributación o JCT) aporte estimaciones sobre los efectos macroeconómicos de determinados proyectos. Estas estimaciones –conocidas como “evaluación dinámica y automática”– han sido aportadas anteriormente sólo como información suplementaria. La resolución sobre el presupuesto exige que sean incluidas como parte de las estimaciones de costos oficiales de la Oficina Parlamentaria del Presupuesto en caso de una legislación importante. La principal motivación de este requisito parece ser un deseo de reducir el costo estimado de la legislación relativa a reducciones de impuestos.

### **Reconciliación**

Conforme lo autorizado por la Ley Parlamentaria del Presupuesto, la resolución presupuestaria incluyó las instrucciones relativas a la reconciliación para que ciertas comisiones facultadas desarrollen legislación “para reducir el déficit”. Esta legislación podría cambiar el gasto y los ingresos.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Ver David Reich and Richard Kogan, “Introduction to ‘Budget Reconciliation’”. Centro sobre Presupuesto y Prioridades Políticas, 22 de enero, 2015, <http://www.cbpp.org/research/introduction-to-budget-reconciliation>.

<sup>16</sup> Del lado del gasto, la reconciliación se utiliza para abordar programas “obligatorios” o de beneficios (salvo la Seguridad Social), donde el gasto es determinado por normas establecidas en leyes autorizativas vigentes. La reconciliación no ha sido utilizada para cambiar el gasto “discrecional”, que es controlado a través del proceso anual de asignaciones. La Ley Parlamentaria del Presupuesto también permite utilizar la reconciliación para elevar el límite de endeudamiento. Pero la resolución presupuestaria no incluyó ninguna instrucción para elevar el límite de endeudamiento, y de hecho esta-

Las instrucciones requieren que cinco comisiones —la Comisión de Finanzas y la Comisión de Salud, Educación, Trabajo y Pensiones en el Senado; y la Comisión de Medios y Arbitrios, la Comisión de Energía y Comercio, y la Comisión de Educación y Mano de Obra de la Cámara— desarrollen individualmente una legislación no más allá del 25 de julio de 2015, susceptible de reducir el déficit al menos en US\$1.000 millones entre 2016 y 2025. De conformidad con la Ley del Presupuesto, las instrucciones oficiales no indican los cambios específicos que se espera realicen las comisiones para lograr una disminución del déficit. El informe que acompaña la resolución correspondiente al presupuesto señala, empero, que la intención es utilizar la reconciliación “a los solos fines de rechazar la ley de salud del presidente que destruye empleos”.

Si bien el monto requerido de reducción del presupuesto —US\$1.000 millones a lo largo de diez años por cada comisión reconciliada— es pequeño, la legislación relativa a la reconciliación podría tener efectos fiscales considerablemente mayores, dado que estos objetivos son simplemente pisos mínimos para lograr la reducción del déficit. Muy probablemente se establecieron metas muy bajas para dar el máximo de flexibilidad a las comisiones a la hora de alcanzar sus metas políticas. Es posible que la naturaleza específica de la legislación sobre reconciliación se vea fuertemente afectada por el resultado del dictamen de la Corte Suprema sobre el caso *King v. Burwell*, relacionado con la disponibilidad de subsidios federales para los individuos que adquirieron un seguro de salud a través de mercados de seguros de salud manejados a nivel federal.

Además, si bien el informe sobre el acuerdo presupuestario expresa una intención de utilizar la reconciliación para rechazar la reforma de la salud, no hay nada en el proceso de reconciliación que impida al Congreso utilizarlo para reducir programas más allá de los relacionados con la reforma de la salud. Las cinco comisiones que recibieron instrucciones sobre reconciliación tienen competencia sobre muchos programas además de la Ley de Protección al Paciente y Cuidado de Salud Asequible. En particular, la Comisión de Medios y Arbitrios y de Finanzas tiene competencia sobre una serie de programas contra la pobreza, como el Crédito por Ingreso del Trabajo, el Ingreso

---

bleció una cuestión de orden en el Senado en contra de introducir aumentos del límite de endeudamiento en el proyecto de reconciliación de este año.

Suplementario de Seguridad, y la Ayuda Temporal a Familias Necesitadas.<sup>17</sup> Por lo tanto, persiste el riesgo de que la reconciliación sea utilizada para llevar adelante algunos de los supuestos recortes de la resolución presupuestaria en distintos programas.

Como ya se dijo, la resolución correspondiente al presupuesto ordena a comisiones específicas transmitir una legislación coherente con sus instrucciones a las Comisiones del Presupuesto de la Cámara y del Senado para el 24 de julio. Las Comisiones del Presupuesto luego recopilarán las recomendaciones –sin realizar cambios sustanciales– en proyectos de reconciliación para que sean considerados luego por la Cámara y el Senado en su totalidad. Como ocurre con cualquier legislación, una vez que la Cámara y el Senado han sancionado sus respectivos proyectos de reconciliación, deben resolver las diferencias entre las dos medidas y promulgar un proyecto común en ambas cámaras para poder enviarlo al Presidente para su firma o veto.

### ***Evaluación dinámica y automática***

La resolución presupuestaria requiere que la Oficina Parlamentaria del Presupuesto haga una estimación de la “legislación importante” para incorporar los efectos presupuestarios que, según se prevé, derivarán del efecto de un proyecto sobre la economía. Se define como legislación importante un proyecto que tiene un efecto presupuestario en cualquier año superior al 0,25 por ciento del producto bruto interno (PBI) o que la presidencia de la Comisión del Presupuesto designa como “importante”. Este requisito es muy similar al lenguaje que se incorporó a las Reglas de la Cámara de Representantes a comienzos de año, de modo que el efecto principal de la disposición sobre la resolución presupuestaria es extender estas prácticas al Senado.

Las estimaciones de costos de la Oficina Parlamentaria del Presupuesto (y las estimaciones de la Comisión Mixta de Tributación para la legislación impositiva) han supuesto típicamente una serie de cambios en el comportamiento de los individuos o las empresas en respuesta a los cambios en la política, pero no han incluido los efectos

<sup>17</sup> Algunos de los programas contra la pobreza no son competencia de estas comisiones, y por ende no podrían ser cambiados como parte de la reconciliación. Por ejemplo, el Programa Asistencial de Nutrición Suplementaria (o Cupones Alimenticios) es competencia de las Comisiones de Agricultura.



de dichas políticas en el tamaño global de la economía estadounidense. “Las estimaciones dinámicas” que sí incluyen estos efectos macroeconómicos normalmente fueron aportadas como información complementaria, reflejando el alto grado de incertidumbre en cuanto a estas estimaciones.<sup>18</sup> Por ejemplo, el análisis realizado en 2014 por la Comisión Mixta de Tributación sobre la propuesta de reforma tributaria del presidente de la Comisión de Medios y Arbitrios, Dave Camp, utilizó dos modelos económicos distintos y muchas hipótesis diferentes, lo cual derivó en ocho estimaciones separadas –y sumamente dispares– de los efectos macroeconómicos y presupuestarios del plan.

Al integrar la evaluación dinámica y automática a las estimaciones de costos oficiales, el nuevo requerimiento podría facilitar la sanción parlamentaria de grandes reducciones de tasas fiscales haciendo parecer dichos recortes –en los papeles– menos costosos que conforme a una estimación de costos tradicional.<sup>19</sup> Esto se debe a que las estimaciones de costos dinámicas probablemente muestran que algunos paquetes de reforma tributaria impulsan el crecimiento económico y por ende generan ingresos adicionales. (Este desenlace es aún más probable si se considera que la cúpula republicana puede efectivamente designar qué proyectos son “importantes” y por ende sujetos a la evaluación dinámica y automática.) Bajando el costo oficial del paquete, la evaluación dinámica y automática podría crear un margen presupuestario aparente para reducciones aún más profundas de la tasa fiscal o disminuir la necesidad de medidas para compensar el costo de los recortes en las tasas.

Si se implementara legislación tributaria utilizando la estimación de la evaluación dinámica y automática y luego los supuestos ingresos “dinámicos” no se materializaran, la legislación aumentaría el déficit, agravando los problemas fiscales del país a largo plazo e intensificando las presiones para realizar recortes en los programas sociales. Por el contrario, las normas actuales son más prudentes: si

<sup>18</sup> Ver Paul N. Van de Water and Chye-Ching Huang, “Budget and Tax Plans Should Not Rely on ‘Dynamic Scoring’”. Centro sobre Presupuesto y Prioridades Políticas, 17 de noviembre, 2014, <http://www.cbpp.org/research/budget-and-tax-plans-should-not-rely-on-dynamic-scoring>.

<sup>19</sup> Paul N. Van de Water and Chye-Ching Huang, “House ‘Dynamic Scoring’ Rule Likely Will Mean More Tax Cuts — Not More Information”, Centro sobre Presupuesto y Prioridades Políticas, 5 de enero, 2015, <http://www.cbpp.org/research/house-dynamic-scoring-rule-likely-will-mean-more-tax-cuts-not-more-information>.

un proyecto de ley fortalece la economía y produce un déficit menor del estimado, la perspectiva fiscal del país mejora; pero si no hay ningún fortalecimiento económico, el déficit no se amplía dado que no se supuso ningún ingreso extra.

### **Los debates decisivos que se avecinan**

La gravedad de las consecuencias del plan presupuestario del Congreso dependerá en gran medida de cómo se desarrollan los debates.

El primer debate tendrá lugar en torno a la implementación de las instrucciones de reconciliación. Los contornos de dicho debate no se harán evidentes hasta que la Corte Suprema emita su dictamen en junio sobre el caso *King v. Burwell*, que podría derivar en la eliminación de subsidios para 6,4 millones de personas que han adquirido un seguro de salud en Estados con mercados de salud manejados a nivel federal. El resultado del fallo *King* influirá en los contornos del plan de la mayoría republicana de rechazar y/o reemplazar la ACA (Ley de protección al paciente y cuidado de salud asequible) mediante la reconciliación. El presidente, no obstante, ha dejado bien en claro que vetará cualquier proyecto de reconciliación que cambie dramáticamente la ACA. De todos modos, particularmente si el fallo en *King v. Burwell* trae aparejados cambios significativos para la ACA, un veto quizá sea sólo el preludio de negociaciones referidas a cómo modificar la Ley de Protección al Paciente y Cuidado de Salud Asequible.

Más o menos por entonces también se verá con mayor claridad si la mayoría republicana piensa utilizar la reconciliación sólo para su intención manifiesta con respecto a la ACA, o si también empleará este proceso para tratar de implementar recortes significativos y otros cambios en otros programas de beneficios.

Un segundo debate girará en torno al financiamiento de los programas discrecionales para el año fiscal 2016 (que se inicia el 1 de octubre de este año). Este debate ya comenzó de manera fragmentaria, en tanto algunos proyectos individuales de asignación que financian áreas particulares para 2016 avanzan en el Congreso. Habrá que ver cuántos de estos proyectos, que se atengan a los estrictos límites de financiamiento de la Ley de Control del Presupuesto, podrá sancionar el Congreso. Aun así, el presidente también amenazó con vetar cualquier proyecto que adhiriera a dichos toques, instando por el contrario a llevar a cabo negociaciones para aportar cierto alivio a los recortes automáticos. Por ende, este otoño el Congreso y el Presidente pro-

bablemente tratarán de llegar a un acuerdo para proveer cierto alivio de los topes a los recortes automáticos para los próximos uno o dos años.

Los temas clave serán las compensaciones a pagar por aliviar los recortes automáticos y si dicho alivio es compartido por partes iguales entre los programas de defensa y los no vinculados a defensa. El acuerdo presupuestario Murray-Ryan pagó el alivio de los recortes automáticos en 2014 y 2015 utilizando una combinación de reducciones en programas obligatorios y aumentos en las tarifas de usuarios y otros ingresos, y el alivio se dividió en partes iguales entre los programas de defensa y no vinculados a defensa. Las reducciones en los programas de beneficios probablemente serán una parte significativa de las compensaciones utilizadas para pagar el alivio de los recortes automáticos para los programas discrecionales, y los negociadores republicanos podrían impulsar algunas de las propuestas perjudiciales que supone el presupuesto.

Por último, es posible que estos dos pasos se unan más adelante a lo largo del año y podrían verse enredados en debates relativos a elevar el techo de la deuda u otras cuestiones fiscales pendientes. Pero, en un último análisis, será el resultado de estos debates –y no los detalles de la resolución correspondiente al presupuesto– el que determinará la naturaleza de cualesquiera reducciones en el gasto que puedan adoptarse este año, incluidas aquellas susceptibles de ser perjudiciales para las familias y los individuos de ingresos bajos y moderados.

### **Nota técnica sobre la trayectoria de la línea base utilizada para este análisis**

Todos los cambios en las políticas fiscales se muestran en relación a una trayectoria del gasto subyacente y los ingresos, referida como la “línea base”. Las cifras utilizadas en este análisis se apoyan en la línea base del Centro sobre Presupuesto y Prioridades Políticas (CBPP) para el próximo decenio. Nuestra línea base deriva directamente de la referencia de la Oficina Parlamentaria del Presupuesto, con algunos ajustes relativamente moderados. Para una descripción completa de la línea base del CBPP, remitirse a la Nota Técnica de “Programas bajos ingresos que no llevan al problema fiscal de largo plazo del país”, actualizado el 12 de marzo de 2015, <http://www.cbpp.org/cms/?fa=view&id=3772>.

La proporción de recortes totales impuestos a los programas de bajos ingresos es esencialmente la misma sea cual fuere la referencia utilizada. La proporción de los recortes que afectan a los programas de bajos ingresos es de 63 por ciento utilizando la línea base del CBPP y 62 por ciento utilizando una línea base no ajustada de la Oficina Parlamentaria del Presupuesto. La principal razón por la que tenemos una cifra ligeramente más alta es que contamos el plan parlamentario de permitir que ciertos créditos fiscales reembolsables venzan después de 2017 como un recorte, mientras que la línea base de la Oficina Parlamentaria del Presupuesto no lo hace.

Además, la Oficina Parlamentaria del Presupuesto está obligada por ley a producir una línea base que suponga que el financiamiento para las operaciones militares en el exterior (principalmente en Afganistán e Irak) aumentará cada año con la inflación. El CBPP, así como también las Comisiones del Presupuesto de la Cámara y el Senado, arman líneas base en las que se supone un financiamiento bélico más bajo en años futuros, en coincidencia con la actual política estadounidense. Por último, el Centro sobre Presupuesto y Prioridades Políticas proyecta que el financiamiento para programas discrecionales crecerá con la población y los precios después de 2021, cuando expiren los topes de defensa y áreas no vinculadas a defensa de la Ley de Control del Presupuesto de 2011, mientras que la Oficina Parlamentaria del Congreso proyecta que crecerá sólo con los precios.

