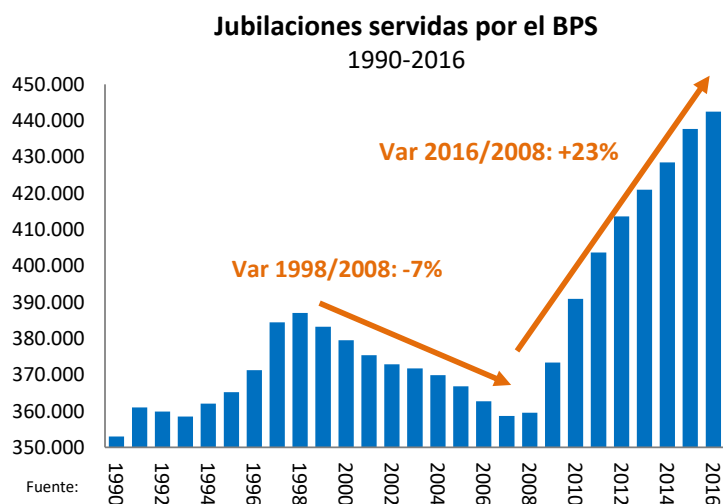


VII. GASTO PÚBLICO SOCIAL

4. Seguridad Social

Desde 2005 Uruguay ha comenzado un proceso de transformación y fortalecimiento de la Matriz de Protección Social, incorporando nuevos derechos, adaptándola a las nuevas necesidades y a un conjunto de riesgos sociales más actualizado, propio de estos tiempos. En particular, se ha ampliado fuertemente la cobertura de las prestaciones de la seguridad social que son administradas por el BPS.

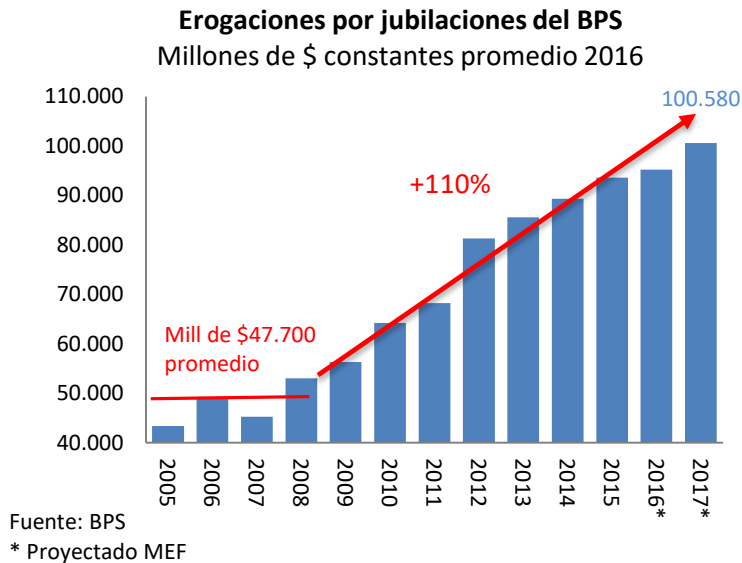
Dentro de las prestaciones de BPS, las más relevantes son las IVS (representan el 85% de los egresos operativos) y, dentro de éstas, las jubilaciones, tanto por su cobertura como por los recursos que se destinan a ella. Producto de la ley de flexibilización (Ley 18.395), en el correr de los últimos años estas prestaciones han crecido significativamente permitiendo que más personas obtengan derechos jubilatorios. En efecto, éstas crecieron 23% entre 2008 y 2016. Esta tendencia contrasta fuertemente con la verificada en los diez años previos a la aprobación de la ley, donde las jubilaciones registraron una caída de 7%.



Esto significó un gran avance respecto a la cobertura contributiva de las personas mayores y permitió ubicar a Uruguay, junto con Argentina, Brasil y Chile, entre los países de la región con mayor nivel de cobertura.

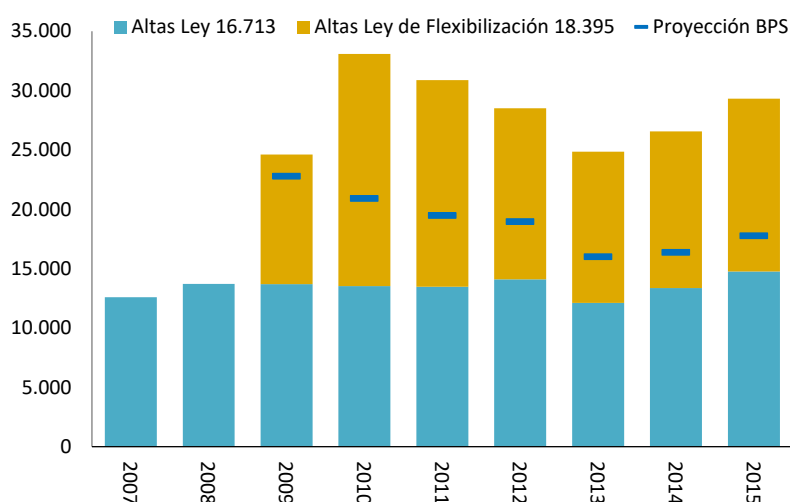
A raíz del aumento de la cantidad de jubilaciones, el gasto ha subido fuertemente. Como se observa en el siguiente gráfico, entre 2005 y 2008 el gasto promedio anual en jubilaciones era de \$47.700 millones, mientras

en 2017 el gasto por este concepto se proyecta que ascienda a \$100.580 millones, aumento que implica un incremento de 110% (alrededor de US\$ 1.760 millones).



Este aumento de las prestaciones y del gasto, trae de la mano una mayor presión sobre las cuentas públicas que no fueron enteramente previstas. De hecho, previo a la ley de flexibilización de las jubilaciones, el BPS había hecho una proyección sobre cuál sería el número de altas incrementales por el efecto de la nueva ley y las mismas rondaban las 37.000 acumuladas desde 2009 a 2015. Sin embargo, en base a la información actualmente disponible las mismas ascenderían a 103.000, quiere decir que son casi tres veces las proyectadas ex ante. Este número de altas implicaría un costo adicional no proyectado de alrededor de US\$ 330 millones anuales en 2016.

Altas jubilatorias del BPS por Ley

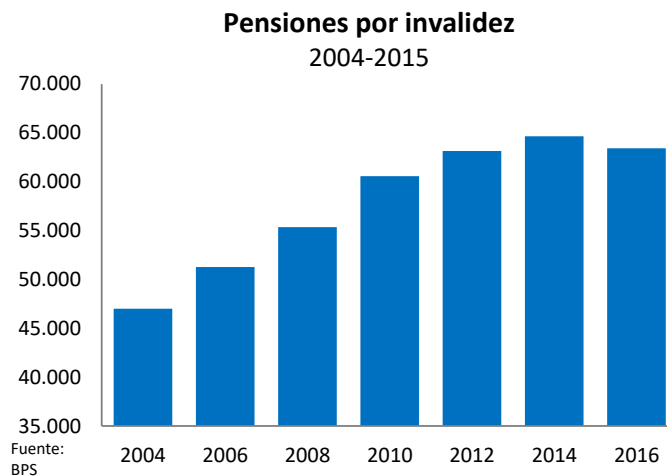


En particular, las altas jubilatorias por incapacidad han sido las que más han crecido en los últimos años. Como se observa en el siguiente cuadro, las altas por invalidez se multiplicaron por 4 desde el 2008 y por lo tanto el stock de jubilados por esta causal alcanzó las 60.000 personas en 2015. Actualmente una de cada 5 personas que se jubila lo hace por invalidez.

Altas jubilatorias causal invalidez y totales			
Año	Altas invalidez	Altas totales	Participación invalidez/total
2007	1.566	12.590	12,4%
2008	1.593	13.717	11,6%
2009	2.246	24.604	9,1%
2010	4.098	33.092	12,4%
2011	4.407	30.882	14,3%
2012	4.704	28.512	16,5%
2013	4.068	24.855	16,4%
2014	5.669	26.557	21,3%
2015	6.487	29.316	22,1%

Fuente: MEF en base a BPS

Por otro lado, las pensiones no contributivas por invalidez también vienen creciendo constantemente desde el 2004. De hecho, las pensiones por invalidez pasaron de 47.000 en 2004 a cerca de 65.000 en 2016¹.



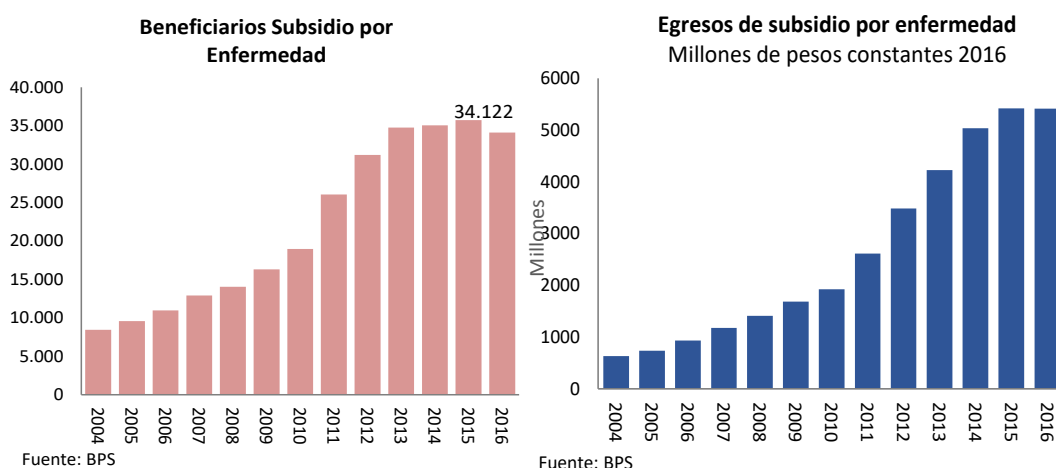
La evolución al alza de las jubilaciones y de las pensiones por invalidez se explica por cambios en la gestión de las juntas médicas que permitieron mayor agilidad en sus resoluciones, así como por sucesivas medidas que han flexibilizado los mecanismos de acceso a las prestaciones por incapacidad del BPS. En particular, desde el 2004 se ha flexibilizado el Baremo que es el criterio de referencia que se emplea para determinar el grado de invalidez y que define si corresponde o no percibir estas prestaciones².

A su vez, la ley de flexibilización de las jubilaciones también introdujo cambios que apuntaban a facilitar la generación de esta causal. En la ley 16.713 para obtener causal jubilatorio bajo esta modalidad, era necesario contar con no menos de dos años de servicios reconocidos de los cuales seis meses, como mínimo, deberían haber sido inmediatamente previos a la incapacidad. En la ley 18.395 se suprime la necesidad de los seis meses de trabajo previos a la incapacidad.

¹ La pequeña caída registrada en el año 2016 respecto a 2015 se debe a un ajuste de depuración realizado a la serie a mitad de año.

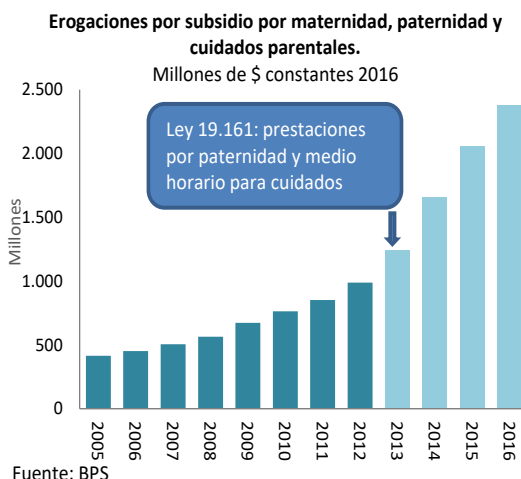
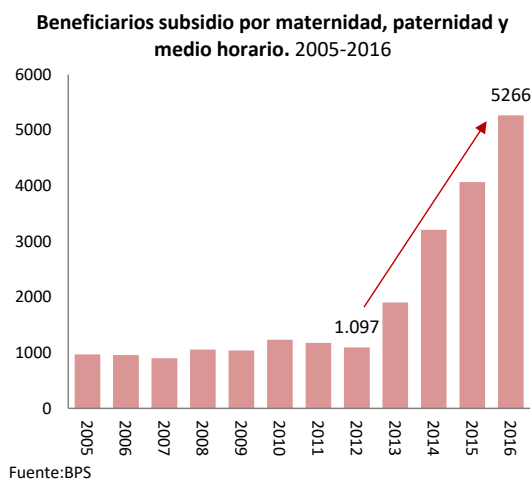
² El baremo tuvo una primer revisión en el 2003 que se comienza a aplicar en el 2004 y una segunda revisión que es aprobada en 2013.

Por su parte, dentro de las prestaciones a activos resulta relevante mencionar el fuerte incremento registrado a partir del año 2010 en el número de solicitudes de subsidio por enfermedad así como del gasto total asociado a esta prestación, dado el peso que tiene esta erogación en el total de estas prestaciones (24%). El siguiente gráfico muestra la evolución de los beneficiarios del subsidio. Entre el año 2005 y el 2016, los beneficiarios crecen un 256% y pasan de 9.500 a 34.000.



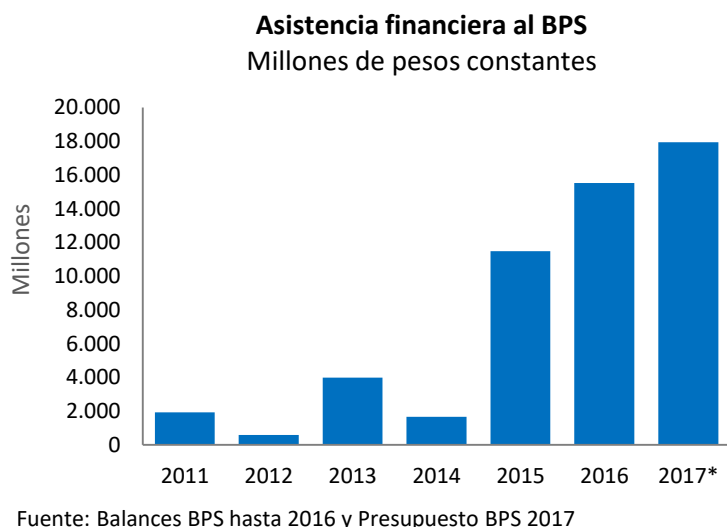
Respecto al aumento en el número de beneficiarios, el cambio en la forma de realizar las certificaciones médicas facilitó el procedimiento de la solicitud y ello habría repercutido en un aumento considerable de las certificaciones menores a los 3 días de licencia, las cuales no implican un gasto adicional para el BPS. Sin embargo, existe un fuerte aumento del gasto asociado a esta prestación. Lo que estaría por detrás de esto sería el aumento registrados en los topes máximos a partir del 2010, que a su vez podrían haber inducido a una mayor solicitud de la prestación.

Otra de las prestaciones para activos que viene en marcado ascenso desde el año 2013 es el subsidio por Maternidad impulsado por la promulgación de la ley 19.161. Entre los principales cambios que introdujo se destacan la ampliación del ámbito de aplicación del período de amparo, así como la creación del subsidio por paternidad y reducción de la jornada laboral para cuidados del recién nacido. Como se observa en el gráfico de la derecha, las erogaciones por este concepto crecieron 140% entre 2012 y 2016.

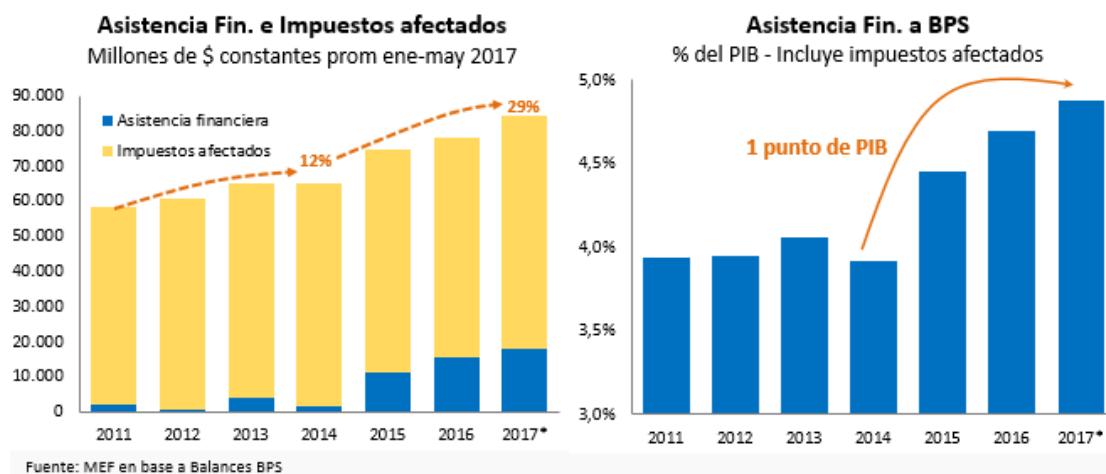


La ampliación de la cobertura y alcance de las prestaciones de BPS tiene una importancia fundamental en la trayectoria de las cuentas públicas ya que en forma individual el BPS concentra el 60% de todas las erogaciones del sector público.

De hecho, el aumento de los gastos no acompañado de un incremento de los ingresos implicó que en el año 2015 la Asistencia Financiera de Rentas Generales al BPS alcance los \$ 11.000 millones, cifra que es siete veces la asistencia de 2014. En el 2016 se refuerza esta tendencia y la asistencia al organismo ronda los \$ 14.000 millones, en tanto para 2017 se esperan nuevos incrementos alcanzando los \$ 18.000 millones.



Es de destacar que esta transferencia es adicional a otros recursos que el Estado destina al organismo a través de la afectación de impuestos como los siete puntos de IVA, el Impuesto de Asistencia a la vejez (IASV), el sustitutivo de COFIS y el impuesto a los premios de Loterías.³ En los siguientes gráficos se presenta la evolución de la transferencia total de Rentas Generales a BPS.



El fuerte aumento registrado a partir de 2015 en la asistencia financiera responde principalmente el continuo aumento que registran los egresos por prestaciones y, en menor medida, por la caída de los ingresos. De hecho, en este año los ingresos operativos cayeron 1,15% en términos reales respecto a 2014, mientras los egresos aumentaron 5,31%. En el año 2016 los egresos aumentan 0,85% mientras los ingresos caen 1,35%. Para el año 2017 se prevé que los egresos aumenten alrededor de 5,8% mientras que los ingresos lo harían un 3,7%, en síntesis entre 2014 y 2017 los ingresos habrán crecido 1,2%, mientras los egresos crecerán 12,4%.

³ El COFIS estuvo vigente hasta julio de 2007, a partir de allí a través de la ley 18.083, art. 109 se realiza una afectación a cargo de Rentas General para compensar al BPS por la derogación del impuesto. En tanto la afectación de Loterías se estableció en el artículo 28 de la ley 12.570 del 23 de octubre de 1958. En ella se afecta al BPS el 5% sobre el valor de venta al público de los billetes emitidos por la Dirección Nacional de Loterías y Quinielas.

Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas (SRPFFAA)

Las transferencias al SRPFFAA desde RRGG se ubicaron en US\$ 484 millones en 2016. Esto implicó, descontando el efecto cambiario, que dicho déficit se expandiera 3,3% en términos reales respecto al año anterior. En términos del PIB el déficit del SRPFFAA se ubicó en 0,92% en 2016, 0,04% por encima que el año anterior.

Con este resultado, se completan doce años de crecimiento ininterrumpido del déficit en dicho Servicio, registrando un incremento de 103,5% desde el año 2004.

Este crecimiento de las transferencias desde RRGG se explica por el efecto conjunto de un relativo estancamiento en los ingresos del Servicio por contribuciones de sus beneficiarios, y un incremento permanente de los egresos.

Asimismo, este comportamiento creciente de los egresos se debe tanto a una mayor cantidad de pasivos, como por el incremento de la pasividad promedio de los nuevos retirados, debido fundamentalmente, al efecto de las denominadas “leyes comparativas”⁴. A este comportamiento de las altas, particular de este Servicio, se le adiciona el incremento real generalizado de las pasividades, ligadas a la evolución del IMSN.

SRPFFAA: Evolución de Retirados y Pensionistas				Prom.
	2014	2015	2016	2014-2016
Altas por retiro	1.172	1.007	1.159	1.113
Altas por pensión	494	546	507	516
Bajas por fallecimiento	1.074	1.093	1.255	1.141
Retirados y pensionistas (<i>Altas menos Bajas</i>)	592	460	411	488
Retirados y pensionistas (<i>Variación anual</i>)	1,2%	0,9%	0,8%	1,0%
Retirados y pensionistas (<i>Total</i>)	49.098	49.558	49.969	49.542

Fuente: Elaborado en base a datos del SRPFFAA

⁴ Conjunto de leyes que equiparan, en determinadas condiciones, el haber de retiro a la prestación de mayor monto para la misma jerarquía y datos presupuestales.

http://www.srpffaa.gub.uy/index.php?mod=normativa_por_tema

En 2016, los retirados y pensionistas del SRPFFAA ascendieron a 49.969, registrando un incremento del 0,8% en relación al año anterior.

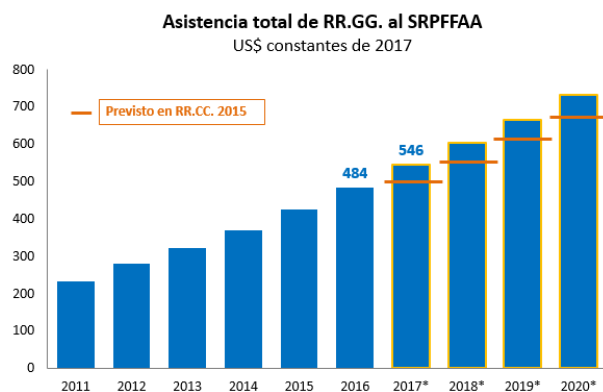
Las 1.159 altas de retiro registradas en 2016 se pueden descomponer según causal en: 568 por Retiro Obligatorio por Edad, 539 por Retiro Voluntario, y el resto a otras causales entre las que se destacan 47 prestaciones por Incapacidad. El haber de retiro promedio se ubicó en \$ 33.689, siendo el promedio para los Subalternos \$ 28.003, para los Oficiales \$ 84.158 y para los Oficiales Superiores de \$ 98.947.

SRPFFAA: Haber de Retiro Promedio (altas 2016)						
Grados	Haber de retiro promedio (\$ corrientes 2016)			Retirados (Nº)		
	Total General	Sin Comparativa	Con Comparativa	Total General	Sin Comparativa	Con Comparativa
Subalterno	28.033	21.225	42.347	1.058	717	341
Oficial	84.158	65.508	116.484	41	26	15
Oficial Superior	98.947	75.998	114.247	60	24	36
Total	33.689	24.440	51.787	1.159	767	392

Fuente: Elaborado en base a datos del SRPFFAA

Por su parte, el monto de las prestaciones muestra una importante variación según se acceda o no al beneficio de las “leyes comparativas”. A nivel agregado, el retiro promedio sin comparativa ascendió a \$ 24.440 en 2016, mientras que con comparativa fue de \$ 51.787.

Se proyecta que para el período 2017-2019 se requerirán mayores transferencias al SRPFFAA que las previstas en la RR.CC. 2015, puesto que en la proyección anterior incorporaban, desde el 1 de enero de 2017, los recursos derivados del tributo a cargo de retirados y pensionistas militares que está a consideración del Parlamento, que reducía en un 10% las transferencias desde RRGG.



Como consecuencia de esto, en esta oportunidad se proyecta que el déficit del SRPFFAA se incremente 13,7% entre 2016 y 2019, cuando se preveía en la RR.CC. 2015 que el mismo aumentara únicamente 2,3%. La transferencia total proyectada a dicho Servicio asciende a U\$S 551 millones en 2019. Esto significa erogaciones por aproximadamente U\$S 50 millones al año encima de lo previsto en la RR.CC. 2015 para el trienio 2017-2019.

Por otra parte, el proyecto de reforma del SRPFFAA recientemente enviado al Parlamento modifica los principales parámetros y condiciones para acceder al retiro. A continuación se presenta un cuadro con los principales parámetros del proyecto de reforma propuesto:

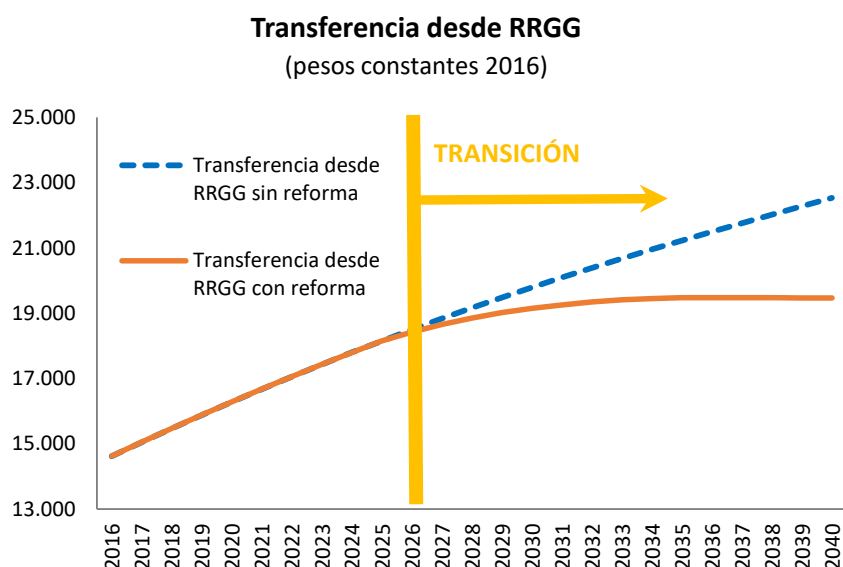
Parámetros	Situación Actual	Propuesta modificación	Régimen general
	SRPFFAA	SRPFFAA	BPS
Retiro Voluntario	Edad	38 años (subalternos)	60 años
	Servicios	20 años	30 años
	TR máxima	100% (30 o más años de servicios) Comparativas, GIS	82,5%
Retiro Obligatorio	Edad	entre 44 y 60 años	entre 45 y 65 años 22 años personal subalterno/25 años personal superior
	Servicios	10 años	
	TR máxima	100% (30 o más años de servicios) Comparativas, GIS	90,0%
Haber Básico de Retiro	período considerado	mes anterior	últimos 60 meses
Tope Máximo	Nuevo Régimen	no existe	\$ 101.108
	Régimen Transición		\$ 151.662
			Pilar Solidario Sist. Mixto= \$ 40.386
			\$ 59.723

Asimismo, el proyecto de ley elaborado por el Poder Ejecutivo propone que estos nuevos requisitos regirán para quienes tienen menos de 10 años de servicios efectivos, creando un régimen de transición para aquellos que hoy tienen entre 10 y 19 años de servicios.

Esta transición prevé que el ajuste de parámetros entre la situación actual y la nueva propuesta, se realizará mediante un incremento lineal de los requisitos durante 10 años. Esto implica, por ejemplo, que los soldados de

1ª, cuya edad de retiro obligatorio aumenta desde 45 a 48 años, verán incrementado este requisito a razón de aproximadamente 3 meses por año, y sólo quienes hoy tienen 9 años de servicios deberán retirarse a los 48 años de edad. Considerando que la edad promedio de ingreso a esta fuerza es de 20 años, se prevé que dentro de 19 años comience a regir a pleno el régimen propuesto en la reforma.

En función de esto, se proyecta que esta Reforma mantendrá incambiadas las transferencias desde Rentas Generales hacia el Servicio por los próximos diez años, cuando comenzarían a operar los cambios graduales que se implementarán con el régimen de transición. A raíz de ello, no se proyecta que la reforma tenga impacto en las cuentas fiscales en el corto plazo.



Es por ello que el Poder Ejecutivo ha previsto la creación de una prestación pecuniaria a cargo de los retirados y pensionistas del SRPFFAA, proyecto de ley que se encuentra a consideración del parlamento. El objetivo de dicha prestación es contribuir a financiar parte del creciente déficit del Servicio que debe cubrir Rentas Generales.