

BPS con el mayor déficit en una década

Economía & mercado

ISAAC ALFIE



EL PAIS

Que la situación de las finanzas públicas no es buena no es novedad, el año 2013 terminó con un preocupante 2,8% de déficit global real. Una vez que se corrigen las cifras oficiales (en más y menos) por partidas que no se deben tener en cuenta. Así, hay que dejar fuera el egreso por la constitución del fondo de estabilización de energía de UTE, el “ingreso” por diferencia de valor de títulos de deuda canjeados por Ancap y el “superávit” (constitución de reservas matemáticas) del BSE.

Más allá de la cifra global, un análisis en profundidad nos conduce a otras varias conclusiones, algunas positivas como la mejora de ingresos de la DGI y otras negativas como la performance de las empresas públicas y el BPS. Sobre las EE.PP, seguramente dedique una columna especial en la próxima entrega porque el déficit de éstas en 2013, pese a que no se importó energía eléctrica y prácticamente no hubo que generar en base térmica para el mercado doméstico, lo que implicó una mejora de 1% del PIB en sus finanzas, terminó siendo (ajustado por los factores ya anotados) casi 0,1% del PIB superior al de un año antes cuando “el culpable” era la sequía. Se gastaron US\$ 600 millones adicionales, donde poco son inversiones que realmente valgan la pena.

Quiero concentrarme ahora en el BPS por varias razones.

a. Su influencia en el total del gasto es muy importante (casi 40%).

b. Se lo utiliza como un brazo ejecutor del Gobierno Central y por tanto, algunas de sus erogaciones en realidad no son propiamente de él, sino de aquél.

c. Cualquier arreglo de sus finanzas es de medio a largo plazo (gastos muy inelástico).

d. Su tendencia es preocupante.

e. El presidente Mujica habló hace poco tiempo de la necesidad de ajustar las variables claves de los derechos jubilatorios (edad de retiro, años de aportes requeridos, tasa de reemplazo).

CIFRAS DE BASE. El cuadro anexo nos sirve de respaldo. Con base de referencia en 2007, en los seis años 2008-2013, los egresos totales aumentan 4,5% del PIB anual (casi US\$ 2.500 a valores actuales). De ellos, 0,6% corresponden a pasividades; 0,7% a transferencias a las cuentas individuales de los trabajadores en las AFAP y 0,6% por IRPF (ambas se corresponden con un aumento en los ingresos), en tanto el resto, 2,5% del PIB, son aumentos de “otros egresos”, básicamente en el seguro de salud (2%), sueldos y gastos 0,1%, asignaciones familiares 0,2% y el seguro de desempleo 0,2%.

Por su parte, los ingresos crecen 3% del PIB, 0,8% en aportes jubilatorios (cifra prácticamente idéntica al aumento de traspasos a las cuentas de los trabajadores), 0,6% por IRPF y 1,6% por aportes al sistema integrado de salud. Este último, el aumento de recaudación por seguro de

salud, incluye el aumento de aportación de los privados (especialmente por aumento de la tasa de aportes) y, seguramente, el aporte del propio sector público que antes no estaba.

En resumen, en seis años el déficit anual del BPS aumentó 1,5% del PIB (US\$ 825 millones), llevándolo a su máximo en una década, siendo superior en más de un punto a su registro en el pico de bonanza anterior (1998), cuando se iniciaba la reforma y había que pagar resigando recaudación.

El futuro luce preocupante, de hecho el número total de pasividades bajaron mes a mes desde enero de 1999 (731.291) a enero 2008 (702.743) totalizando una caída de 4%. A partir de allí comienzan a subir sin razón y en seis años lo hacen 10% (773.000), o sea hoy se pagan 70.000 pasividades más que seis años atrás.

IDAS Y VENIDAS. En 1995 el sistema de jubilaciones y pensiones era la principal amenaza para la estabilidad de la macroeconomía del país, insumía enormes recursos, limitaba fuertemente la capacidad de asignación del gasto y, lo peor, las proyecciones sobre el mediano plazo conducían a la

quiebra no solo del mismo, sino muy posiblemente del sector público. Desde 1987 se había intentado sin éxito reformarlo. Diversos proyectos de ley, más o menos complejos fueron presentados por los gobiernos de los presidentes Sanguinetti y Lacalle. Algunas normas aisladas se aprobaron pero era necesario un cambio de fondo y largo plazo. Así, en septiembre de 1995 se aprobó una gran reforma del sistema la que, arreglaba las cosas por, al menos, 50 años (el cambio cualitativo implica un sistema que jamás puede quebrar). Claro está, al inicio el costo de la transición era muy duro porque las finanzas públicas debían soportar el pago del sistema vigente y perder recaudación para que se forme el fondo de ahorro de las nuevas generaciones. Los modelos de simulación resultaron acertados; desde una óptica financiera, lo más difícil serían los primeros tres a cuatro años, para luego empezar una senda de mejora. Los problemas económicos de inicios de siglo pusieron más presión porque los ingresos cayeron, dilatando la mejora. De todos modos ya en 2004 estaba claro que las cosas mejoraban y en mediano plazo se daba tal cual lo planificado. En 2007 las cosas caminaban de maravillas, el peso de las pasividades había caído en 2 ½ puntos del PIB (US\$ 1.375:) poniendo a salvo de la quiebra al sistema, al tiempo que el resto de los egresos permanecían constantes respecto al mismo indicador. A mediados de ese año se comenzó a aplicar la reforma tributaria que implicaba un aumento de recaudación para el BPS pero, a la vez, se votaron leyes que cambiaron —hicieron más laxos los requisitos— aspectos de la jubilación que abona el BPS. También se cambió la ley de asignaciones familiares aumentando los egresos de manera discrecional en un muy poco transparente mecanismo de asignación, donde “el dedo” juega un papel clave y se votó la reforma de salud que empezó a regir en 2008. Por último, el BPS

vía resoluciones facilita la prueba testimonial —eliminada por la ley—, con lo cual el número de pasivos y con ello el nivel de erogaciones comienza a crecer.

FUTURO. La “reforma uruguaya” de 1995 fue única y ejemplo a imitar (caso de estudio y ejemplo mundial) debido a que recogió las experiencias que ya se conocían respecto a los regímenes de capitalización, solucionando sus mayores problemas —el no aporte para una cobertura universal mínima y la no capacidad redistributiva—, introduciendo el doble pilar, de capitalización y reparto, este último con aportes específicos para solventarlo y cálculo de haber de retiro que contempla a los grupos de menores ingresos.

La ley como tal, pese al asedio a que fue y es sometida, se mantuvo aun bajo las dos últimas administraciones, pese a lo cual, el pilar de reparto vía legal y reglamentaria, se ha perforado aumentando su costo sin financiamiento genuino. En el futuro, como indica el presidente Mujica, habrá que ajustar los parámetros, lamentablemente él y su partido impulsaron cambios que acortan los tiempos de estas modificaciones. Lo razonable es hacerlos de manera inmediata, pero el Presidente dijo que no será su gobierno, seguramente porque piensa que es un costo político para quien lo termine haciendo, de eso se trata gobernar.

Los cambios necesarios pueden ser sobre las tres variables descritas o sobre dos de ellas, años de trabajo y tasas de reemplazo, ya que la edad la terminará decidiendo cada persona. La gran bonanza que todo lo tapa también sirvió para esta semilla de descalabro. Si una erogación de 13% del PIB era difícil de cubrir, cuanto más será 15,1% (1) cuando las cosas sean normales. Otro deber que queda pendiente, que bien se pudo solucionar mucho más fácil cuando la plata abundaba.

(1) Se excluye de los egresos el IRP e IRPF

BPS (EN % DEL PIB)

	Ingresos totales	Egresos totales	Pasividades	Transferencias a AFAP	Resto egresos	Asistencia Neta
1994	7,59	14,14	9,63	0,00	4,51	6,54
1995	7,57	14,75	9,87	0,00	4,88	7,18
1996	7,86	15,56	9,83	0,06	5,67	7,70
1997	7,05	14,50	8,96	0,70	4,84	7,44
1998	7,12	14,45	8,79	0,80	4,86	7,33
1999	7,41	14,51	9,41	0,92	4,18	7,10
2000	7,32	14,71	9,54	0,93	4,24	7,39
2001	6,92	14,77	9,64	0,97	4,16	7,85
2002	6,31	14,64	9,37	0,93	4,34	8,33
2003	5,68	13,34	8,29	0,87	4,18	7,67
2004	5,28	12,29	7,73	0,88	3,68	7,01
2005	5,51	12,03	7,73	0,94	3,36	6,52
2006	5,93	12,16	7,58	1,01	3,57	6,23
2007	6,08	12,11	7,12	1,07	3,92	6,03
2008	6,61	13,14	6,94	1,18	5,02	6,53
2009	7,29	14,28	7,56	1,36	5,36	6,99
2010	7,49	14,57	7,64	1,40	5,54	7,09
2011	7,92	14,86	7,52	1,52	5,81	6,94
2012	8,64	15,97	7,67	1,68	6,62	7,32
2013	9,11	16,61	7,76	1,76	7,09	7,50