

Impacto de la Ley Nº 19.590 en las estadísticas fiscales y de deuda del sector público

26 de noviembre de 2018

El 28 de diciembre de 2017 se promulgó la Ley Nº 19.590 que habilita, bajo ciertas condiciones, la desafiliación del régimen mixto de seguridad social para trabajadores y jubilados que tuvieran cincuenta o más años de edad al 1 de abril de 2016. A los efectos de facilitar el análisis y monitoreo de la situación fiscal, este documento describe en detalle cómo se registrarán los flujos de ingresos y gastos públicos derivados de la nueva normativa, así como el consiguiente impacto en el resultado y el nivel de endeudamiento del sector público.

Contexto

Los trabajadores activos que opten por desafiliarse de una Administradora de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP), así como los jubilados que renuncien a la renta vitalicia previsional que perciben de una aseguradora, tendrán derecho a cobrar una jubilación enteramente a cargo del Banco de Previsión Social (BPS). Como contrapartida, las AFAPs pondrán a disposición del BPS los saldos existentes en las cuentas individuales de dichos trabajadores, mientras que las empresas aseguradoras de los jubilados que renuncien a su renta vitalicia deberán poner a disposición del BPS el saldo que surja de descontar todas las rentas pagas hasta ese momento del capital ahorrado al momento del retiro. Con la suma de ambos saldos, se conformará un capital propiedad del BPS que será administrado por el Fideicomiso de la Seguridad Social (FSS), figura prevista en el art. Nº 9 de la Ley. La conformación del FSS refleja la necesidad de encapsular los ahorros de los trabajadores beneficiados por esta Ley y reglamentada por el decreto Nº 71/18, a efectos de utilizarlos en el futuro cuando el BPS deba hacer frente a las obligaciones incrementales que surgen como consecuencia de la referida normativa.

Criterios metodológicos de registración

Los criterios para el tratamiento estadístico de una entidad como el FSS se establecen en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014 (MEFP 2014) del Fondo Monetario Internacional¹. Del referido Manual se desprende que los flujos asociados al FSS deberán registrarse como parte del BPS, ya que el FSS no debe ser tratado como una unidad institucional independiente a los efectos estadísticos. Ello se desprende de los criterios previstos en el párrafo 2.22 del MEFP 2014, en particular, en función de la capacidad para tomar decisiones económicas y realizar actividades económicas de las que sea directamente responsable ante la ley.

El párrafo 2.42 del MEFP 2014 brinda lineamientos adicionales para la registración del FSS (subrayado agregado):

2.42. A veces los gobiernos establecen entidades jurídicas que no pueden actuar de manera independiente y son solo tenedoras pasivas de activos y pasivos. Esas entidades se denominan subsidiarias artificiales y no se las trata como unidades institucionales separadas (...) Las entidades que son subsidiarias artificiales residentes se clasifican como componentes del nivel de gobierno que las controla (es decir, como parte de su unidad matriz o como unidades extrapresupuestarias de esta).

¹ Manual disponible en https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/GFSM_2014_SPA.pdf

Por su parte, el párrafo 2.137 establece:

2.137. Los gobiernos pueden crear Entidades de Fines Específicos (EFE) por razones de conveniencia financiera. Por ejemplo, las EFE pueden participar en actividades fiscales o cuasifiscales (incluidas la titulación de activos, la toma de préstamos, etc.). Las EFE residentes que funcionan únicamente de manera pasiva con respecto al gobierno general y que ejecutan actividades fiscales y cuasi-fiscales no cumplen con los criterios para ser consideradas unidades institucionales y, por lo tanto, no se las trata como unidades institucionales separadas en las estadísticas macroeconómicas, sino como parte del gobierno general, independientemente de su condición jurídica.

En atención a estas consideraciones, el FSS se registrará como parte de la unidad institucional BPS. Desde la óptica fiscal, la totalidad de las transacciones del FSS serán consideradas en las cuentas fiscales como transacciones del BPS y, por lo tanto, se reflejarán en el resultado fiscal que se publica mensualmente. No obstante, se incorporan varias líneas nuevas en la publicación para reflejar el impacto de la nueva normativa en las cuentas del Gobierno Central-BPS y facilitar el análisis.

Impacto en la publicación mensual de ingresos y gastos públicos que publica el MEF²

Se crearán dos nuevas líneas en la planilla de Resultado Consolidado Gobierno Central-BPS. En primer lugar, el capital que transferirán las AFAP y las aseguradoras se registrará en forma mensual en una nueva línea denominada “Ingresos FSS Ley N° 19.590” del consolidado “Gobierno Central – BPS” (GC-BPS).

Resultado Consolidado Gobierno Central - BPS		
Millones de \$ corrientes		
Volver al inicio		
	ago-18	sep-18
Ingresos BPS - Recaudación Neta	10.128	13.180
Recaudación Bruta	11.057	13.585
Ingresos FSS Ley N° 19.590		
Cert. Dev. Impuest. BPS (-)	-639	-927
Otros Ingresos	-290	522

En segundo término, la línea de pago de intereses del Gobierno Central-BPS incorporará el efecto de que parte de los intereses que cobrará el FSS se derivan de títulos públicos en su cartera, lo que reduce el pago neto de intereses del sector público en su conjunto. Por ello, se expondrá además los pagos (o cobros) brutos del Gobierno Central y del FSS en líneas separadas.

Resultado Consolidado Gobierno Central - BPS		
Millones de \$ corrientes		
Volver al inicio		
	ago-18	sep-18
Intereses de Deuda Pública	2.186	3.824
Gobierno Central		
BPS - FSS Ley N° 19.590 (-)		

La desafiliación de los trabajadores de las AFAPs redundará en menores transferencias desde el BPS a las AFAPs. En tanto, las pasividades que habrá de abonar el BPS como resultado de la aplicación de la ley estará incluido en la línea ya existente “BPS” del rubro pasividades.

² Actualizado mensualmente en <https://www.mef.gub.uy/538/1/mef/datos.html>

Resultado Consolidado Gobierno Central - BPS		
Millones de \$ corrientes		
Volver al inicio		
	ago-18	sep-18
Pasividades	15.591	15.747
Caja Policial	1.045	1.162
Caja Militar	1.625	1.643
BPS	12.920	12.942

Por último, los gastos del fideicomiso serán abonados por el propio fideicomiso, y serán registrados en la línea “BPS” dentro de “Gastos No Personales” del consolidado GC-BPS.

Resultado Consolidado Gobierno Central - BPS		
Millones de \$ corrientes		
Volver al inicio		
	ago-18	sep-18
Gastos No Personales	6.365	5.131
Adm. Central	5.139	4.002
Org. Docentes	495	422
Suministros	533	580
Plan de Emergencia	0	0
BPS	198	128

Impacto en la publicación del resultado por fuentes de financiamiento que publica el BCU³

El capital que transferirán las AFAP y las aseguradoras será computado como un aumento de activo financiero (es decir, financiamiento negativo) del BPS. A partir de la publicación de enero de 2019 correspondiente al resultado de octubre 2018, dicho impacto se visualizará en el reporte que refiere al financiamiento del GC y BPS, cuyo detalle será expuesto en cuadros publicados por el MEF, tal como se mencionó en el apartado anterior⁴.

Impacto en la publicación de las estadísticas de deuda pública que publica el BCU⁵

La deuda neta del Sector Público Global (SPG) se verá afectada por la variación de los activos que conformen el portafolio del fideicomiso, dependiendo si el agente pasivo se encuentra, o no, dentro del perímetro de consolidación fiscal. Los activos que tengan como contrapartida pasivos de agentes del SPG, disminuirán la deuda bruta del SPG por efecto de la consolidación, y por lo tanto también la deuda neta. Los activos que no tengan como contrapartida pasivos de ningún agente del SPG, disminuirán la deuda neta.

El impacto en la deuda bruta por deudor dependerá de la composición del portafolio del FSS. El apartado que refiere al circulante de títulos públicos, detalla la tenencia de títulos por parte de los organismos públicos que se consolida (cuadros 16 al 19 del reporte de deuda pública). En la página web del BCU se divulga trimestralmente la deuda consolidada del SPG y se detalla la misma por deudor. Dicho impacto se visualizará a partir de la publicación del cuarto trimestre de 2018 (en marzo 2019).

³ <https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Financiamiento%20del%20Gobierno%20Central/resgc.pdf>

⁴ El efecto en el resultado del SPG es inferior dado el impacto de dichas transferencias en el registro estadístico del BSE. <https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Financiamiento%20del%20Sector%20Pblico/resff.pdf>

⁵ <https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Endeudamiento%20Pblico/resdspg.pdf>