



issa

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS



FORO MUNDIAL DE LA
SEGURIDAD SOCIAL

MARRAKECH 2022

Foro Mundial de la Seguridad Social

34ª Asamblea General de la AISS

Marrakech, Marruecos, 24-28 de octubre de 2022

Tesorería y financiación de la seguridad social

Comisión Técnica de Recaudación y Cobranza de Cotizaciones
Asociación Internacional de la Seguridad Social
Ginebra

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) es la organización internacional líder a nivel mundial que reúne organismos e instituciones de seguridad social. La AISS promueve la excelencia en la administración de la seguridad social a través de normas profesionales, conocimientos expertos, servicios y apoyo para que sus miembros construyan políticas y sistemas de seguridad social dinámicos en todo el mundo.

Las Comisiones Técnicas de la AISS desempeñan un papel central en la Asociación. Son el pilar fundamental del desarrollo de los conocimientos y el trabajo técnico. Las Comisiones Técnicas, que se organizan en torno a 13 grupos temáticos, permiten a los miembros de la AISS centrar su labor en un área de interés concreta.

Las opiniones e ideas expresadas no reflejan necesariamente las de la AISS o de sus miembros. Para conocer los términos y condiciones, consulte por favor el sitio web de la AISS en www.issa.int/site-policy.

Tesorería y financiación de la seguridad social

Comisión Técnica de Recaudación y Cobranza de Cotizaciones
Asociación Internacional de la Seguridad Social
Ginebra

1. Introducción

En Francia, según la Constitución, “La seguridad social garantiza que cada persona dispone, en todo momento, de los recursos necesarios para tener asegurada su subsistencia y la de su familia en condiciones dignas”. (Exposición de motivos de la orden de 4 de octubre de 1945 por la que se crea la seguridad social).

La Agencia Central de Organismos de Seguridad Social (*Agence centrale des organismes de sécurité sociale* – ACOSS) es un organismo público administrativo. Fue creada en 1967 para administrar la tesorería común del Régimen General de la Seguridad Social (*Régime général de la Sécurité sociale*), que cubre a alrededor del 85 por ciento de la población de Francia.

En enero de 2021, la ACOSS pasó a denominarse “URSSAF Caja Nacional” (*Urssaf Caisse nationale*), aunque siguió formando parte de la entidad jurídica de la Agencia Central de Organismos de Seguridad Social.

2. El marco jurídico y las modalidades de gestión de la tesorería y de la deuda

La gestión de la deuda y de la tesorería se somete a un marco financiero anual votado por el Parlamento sobre la base de proyecciones a cuatro años. Se trata del Proyecto de ley de financiación de la seguridad social (*Projet de loi de financement de la Sécurité sociale* – PLFSS) en el que se prevén los ingresos, los gastos y el límite máximo de empréstito de los recursos no permanentes.

2.1. Una comisión específica para el seguimiento de las cuentas de la seguridad social

Creada en 1979, la Comisión de Cuentas de la Seguridad Social (*Commission des comptes de la sécurité sociale* – CCSS) se encarga de analizar las cuentas de los distintos regímenes. Se trata de una labor que sirve de referencia para conocer la situación financiera de la seguridad social, que incluye los resultados del ejercicio anterior y las previsiones para el año siguiente. La Comisión se pone en marcha cada año en septiembre en el marco de la elaboración del PLFSS, cuya redacción se basa en el trabajo de la Comisión.

La CCSS reúne al conjunto de las partes interesadas en la seguridad social:

- el Ministro de Seguridad Social preside la Comisión;
- cuatro miembros de la Asamblea Nacional y cuatro miembros del Senado designados respectivamente por el Presidente de la Asamblea Nacional y el Presidente del Senado;
- un miembro del Consejo Económico y Social designado por el Presidente de dicho organismo;
- un magistrado del Tribunal de Cuentas (*Cour des comptes*) designado por su Primer Presidente;
- doce representantes de organizaciones profesionales sindicales y sociales;
- representantes del conjunto de los organismos de seguridad social;
- el Presidente del Centro Nacional de Profesiones Sanitarias (*Centre national des professions de santé*), así como cinco representantes de organizaciones profesionales de médicos y tres representantes de instituciones sanitarias designados por el Ministro de Seguridad Social;
- siete personas cualificadas seleccionadas por el Ministro de Seguridad Social por sus competencias personales.

2

La ACOSS, en su calidad de organismo financiero del Régimen General de la Seguridad Social, se encarga de la administración común y centralizada de la tesorería de las cuatro ramas del Régimen General, de conformidad con los artículos L. 225-1, D. 225-1, D. 225-3, D. 253-38 y D. 253-41 del Código de la Seguridad Social.

Garantiza la administración individualizada de la tesorería de cada rama del Régimen General de la Seguridad Social (enfermedad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, familia y vejez), y hace un seguimiento de los ingresos y los gastos.

2.2. Objetivo: Garantizar un suministro constante de las cajas responsables del pago de las prestaciones a la altura de sus necesidades

- Realizar previsiones diarias de tesorería.
- Recaudar los fondos y centralizarlos lo más rápidamente posible en la ACOSS.
- Administrar de manera óptima las relaciones bancarias.
- Cubrir los riesgos para garantizar el buen funcionamiento, independientemente de los imprevistos.

Las cotizaciones a la seguridad social se centralizan en la ACOSS el mismo día que son recaudadas por la Unión de Recaudación de Cotizaciones para la Seguridad Social y Prestaciones Familiares (*Union de recouvrement de la sécurité sociale et des allocations familiales – URSSAF*). Las cajas responsables del pago de las prestaciones reponen sus fondos el mismo día que realizan los gastos.

Transparencia y control de las operaciones: La ACOSS contabiliza las operaciones por cuenta del Régimen General y de las cajas nacionales.

3. Los principales problemas de la gestión financiera y las herramientas que hay que poner en marcha

- Recaudar los recursos permanentes (cotizaciones sociales, tasas e impuestos asignados).
- Pagar las prestaciones.
- Financiar las necesidades de tesorería y los déficits.
- Invertir el superávit puntual o las reservas.
- Una dimensión transversal de control y de gestión de los riesgos.
- Desafíos en materia de capital humano y de sistemas de información.

3.1. La organización: Las virtudes de la centralización en materia de gestión financiera

La centralización de tesorería (*cash pooling*) permite:

- reducir el empréstito;
- gestionar los riesgos (tipos de interés, tipos de cambio) en un único lugar;
- promover la previsión;
- aumentar el poder de negociación con los bancos.

3

3.2. La financiación de las necesidades: Combinar los préstamos bancarios y el recurso a los mercados financieros

- Financiar la tesorería a corto plazo: El acceso a los mercados de deuda comercial permite reducir los costos y acceder a liquidez abundante a condición de tener una buena calificación del riesgo; los préstamos bancarios son un complemento y constituyen una seguridad, principalmente ante el riesgo de imposibilidad de acceder a los mercados.
- Financiar las necesidades a medio y largo plazo: Recurso a las emisiones de obligaciones y amortización de la deuda (Fondo de Amortización de la Deuda Social (*Caisse d'amortissement de la dette sociale* – CADES)).

3.3. El pago de las prestaciones

La noción de fecha de vencimiento permite estructurar los perfiles y las necesidades de tesorería.

Es indispensable respetar las fechas y los importes adeudados.

El carácter “alcanzable” de los asegurados/beneficiarios (disponer o no de una cuenta bancaria, pagar por transferencia o en efectivo): véase “Las relaciones bancarias”.

3.4. La recaudación de recursos permanentes (principalmente cotizaciones)

El respeto de los plazos de vencimiento es muy importante, de ahí la necesidad de fijar unos plazos de pago legales.

El procesamiento de los cobros (heterogeneidad de los medios de pago): La clave es la rapidez, pero también la eficiencia (de ahí la recomendación/obligación de utilizar uno u otro medio de pago) para aumentar el flujo de caja.

La centralización de los fondos (interbancaria o no): La clave es la rapidez.

3.5. La previsión... de los flujos y de los saldos generales

En materia de gestión, todo es cuestión de previsión: La gestión debe siempre proyectarse con antelación; de ahí que sea necesario prever los movimientos de cobro y de desembolso, y las necesidades generales de financiación (se habla de perfil de tesorería).

La previsión es un elemento importante de la gestión de los riesgos. El nivel de complejidad es alto y requiere asignar recursos adaptados a los desafíos.

4

3.6. La gestión del superávit

- Los depósitos y las inversiones a corto plazo (acuerdos de recompra).
- La cuestión de las reservas a largo plazo (Fondo de Reserva de Jubilaciones (*Fonds de réserve des retraites*)/reservas de regímenes específicos): problemas relativos a la gestión de los activos a largo plazo.
- Invertir el superávit puntual o las reservas.

3.7. Las relaciones bancarias

La transferencia de fondos de los cotizantes a las personas aseguradas se efectúa a través del sistema bancario (cuentas bancarias y medios de pago).

La financiación: Préstamo o financiación de mercado con socios “bancarios” (“dealers”).

Es una esfera importante que hay que organizar de manera central para adoptar un enfoque común consolidado y tener mayor peso en las relaciones con los bancos (calidad del servicio, de la gestión de los riesgos y del costo).

Ejemplo: la URSSAF Caja Nacional trabaja con 28 entidades financieras.

3.8. La sostenibilidad de la deuda a corto plazo y las transferencias hacia la financiación a largo plazo

La diferencia entre los ingresos y los gastos pueden acumular necesidades de tesorería durante varios meses o años, y alcanzar niveles que sean únicamente financiables por medio de instrumentos a corto plazo.

En ese caso, hay que pasar a una financiación a medio y largo plazo mediante obligaciones o modificar los parámetros de los gastos y los ingresos para recuperar una trayectoria positiva de las cuentas sociales.

En Francia, la legislación ha previsto un sistema de gestión de la deuda de seguridad social a largo plazo, se trata del CADES.

El caso de las transferencias de deuda hacia el CADES: Una limitación de la deuda con recursos específicos para liquidarla en varios años.

3.9. La importancia de disponer de previsiones de tesorería para calcular con exactitud las necesidades que hay que satisfacer

Las previsiones deben efectuarse a la hora del cobro y del desembolso para poder anticipar los importes que hay que tomar prestados.

La previsión puede facilitarse con plazos de vencimiento reglamentarios:

- Prestaciones familiares el 5 de cada mes, prestaciones de jubilación el 9, prestaciones hospitalarias el 20.
- Dos plazos de vencimiento de las cotizaciones el 5 y el 15, dependiendo del tamaño de las empresas.

Disponer de una estimación de las necesidades y de su cobertura a largo plazo (un año seguido) facilita la previsión y las conversaciones con los bancos asociados, o permite calcular mejor los volúmenes de las emisiones que hay que realizar con sus plazos de vencimiento. Hay que velar por no generar un déficit de liquidez.

La ACOSS desempeña, por lo tanto, una función de “estabilizador automático”, que permite mantener el nivel de gastos en épocas en las que hay menos cotizaciones, al tiempo que presta asistencia a las empresas.

La ACOSS presta asistencia a los cotizantes, al tiempo que vela por mantener unas normas equitativas y por el respeto de los derechos de las personas aseguradas.

Las necesidades se financian principalmente en los mercados financieros con dos programas de emisión a corto plazo (European Commercial Paper – ECP y Negotiable European Commercial Paper – NeuCP). Nuestros bancos asociados brindan un apoyo complementario.

4. La crisis de la COVID-19 y sus efectos en materia de gestión de tesorería

Tras la crisis y el rápido aumento de las necesidades de financiación, fue necesario recurrir a financiación bancaria para hacer frente a la crisis. Cuando la situación se estabilizó, la financiación bancaria fue sustituida por mecanismos de financiación de mercado menos caros.

En 2020, la tesorería del régimen se vio afectada por gastos de alrededor de 40 000 millones de euros (EUR) en unos meses, lo que requirió la aplicación rápida de un plan de financiación excepcional.

La distribución de la financiación en 2020 fue la siguiente: una mayoría de financiación de mercado (76 por ciento), financiación bancaria (23 por ciento) y financiación por medio de depósitos realizados por regímenes de seguridad social que disponen de liquidez a corto plazo (1 por ciento).

Mantener buenas relaciones a largo plazo con una gran variedad de bancos asociados permite apoyarse en la capacidad de préstamo de los bancos en caso de necesidad. En 2020 se financiaron de este modo 40 000 millones de euros en unos meses, de los que 20 000 millones se financiaron con la Caja de Depósitos y Consignación (*Caisse des dépôts et consignations*), nuestro banco asociado histórico. En 2020, los bancos suscribieron directamente emisiones de deuda en el mercado específicas que conservaron en su balance.

6

El costo de la financiación se vio ligeramente afectado en varias decenas de puntos básicos con respecto al pico de necesidades, ya que se dio prioridad a los volúmenes frente a los precios. Una vez pasada la crisis, los préstamos se renovaron progresivamente a precios más favorables. Así, en 2021 la ACOSS recuperó el nivel de precios de principios de 2020.

En un primer momento, los déficits se financiaron a corto plazo (menos de un año). Ello requería un equipo específico con conocimientos especializados en financiación en los mercados de capitales.

	2019	2020
Número de operaciones	2 081	2 264
Volumen en miles de millones de EUR	326	348
Emisión media en millones de EUR	156	153
Duración media en días	30	90*

Nota: * Cuanto mayores sean los importes que hay que financiar, más hay que prolongar la duración de los préstamos para no tener que renovar constantemente los reembolsos (riesgo de liquidez).

La vuelta a la normalidad se logra mediante:

- una mejora de la tesorería como consecuencia de una economía dinámica (masa salarial, creación de empleo);
- un cambio de los parámetros del régimen (medidas);
- o cuando la deuda se vuelve tan grande que no se puede gestionar a corto plazo, se transfiere al CADES la parte estructural para amortizarla en varios años gracias a recursos específicos.