



# Monitor Fiscal

Año 13 - Edición Nº 31 – 19 de mayo de 2020

## Asimetrías y costos que generan los sistemas provinciales de seguridad social no transferidos a la Nación

**Marcelo Capello**

**Laura Caullo**

**Jonás Alvarado**

### Edición y compaginación

Karina Lignola y Fernando Bartolacci

### IERAL Córdoba

(0351) 473-6326

[ieralcordoba@ieral.org](mailto:ieralcordoba@ieral.org)

### IERAL Buenos Aires

(011) 4393-0375

[info@ieral.org](mailto:info@ieral.org)

### Fundación Mediterránea

(0351) 463-0000

[info@fundmediterranea.org.ar](mailto:info@fundmediterranea.org.ar)

## Resumen

Actualmente, los esquemas provinciales de protección social para adultos mayores dan cobertura a cerca del 50% de los empleados públicos de Argentina, los cuales representan aproximadamente un 12% del total de asalariados. Estas cajas funcionan bajo un sistema de beneficio definido, con reparto administrado y financiado por cada Estado Provincial. Se trata de 13 provincias que continúan con regímenes previsionales propios para los empleados de sus administraciones públicas: Buenos Aires, Córdoba, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego

Es posible definir el déficit prestacional puro de las cajas provinciales no transferidas a la Nación, como la diferencia entre sus recursos previsionales (aportes y contribuciones) y los haberes previsionales pagados a sus beneficiarios. Así, en el acumulado al tercer trimestre de 2019 (últimos datos oficiales) el desequilibrio per cápita resultaría de \$15.332 en Santa Cruz, \$6.553 en Entre Ríos, \$5.189 en Formosa, \$4.840 en Tierra del Fuego, \$3.600 en Chubut, \$3.343 en Córdoba, \$3.201 en La Pampa, \$2.695 en Santa Fe, hasta \$ 1.267 en Buenos Aires.

Entre las 12 provincias con sistemas previsionales deficitarios, dicho desequilibrio (puro) se llevó, en el acumulado al tercer trimestre de 2019, desde un 83,5% del ahorro corriente en Entre Ríos, hasta un 13% en La Pampa. Dicho guarismo resulta del 74,4% en Santa Cruz, 56,1% en Buenos Aires y 51,2% en Chubut. En otras provincias de alta población, el déficit previsional se lleva un 36,1% del ahorro corriente en Santa Fe, y 33,5% en Córdoba. Dicha situación disminuye la posibilidad de ejecutar gastos de capital y/o compromete las posibilidades de afrontar las obligaciones por deudas.

El déficit previsional puro representa un 12,3% de los recursos corrientes de Santa Cruz en el acumulado al tercer trimestre de 2019, así como un 9,8% en Entre Ríos. En provincias como Córdoba o Santa Fe, su peso equivale a cerca del 5,4% de sus ingresos corrientes (propios más transferidos desde Nación).

Además de las diferencias existentes en condiciones de acceso y reglas para determinar los beneficios, se han generado otras distorsiones entre las cajas previsionales provinciales transferidas y no transferidas a la Nación. Por ejemplo, sobre la cuantía de las contribuciones patronales. Esto es así porque la alícuota para determinar las contribuciones patronales de los empleados de la administración pública de las cajas transferidas es del 8,67%, en lugar del 16% que rige para el sector público nacional. En los sistemas provinciales no transferidos la contribución patronal del régimen general puede llegar hasta el 18,5%.

# Asimetrías y costos que generan los sistemas provinciales de seguridad social no transferidos a la Nación

## Introducción

El presente informe tiene como principal objetivo mostrar el costo fiscal que tienen los sistemas provinciales de previsión social, y las asimetrías creadas entre dichos sistemas y los de provincias que los transfirieron al gobierno nacional en la década del '90. Con tal objetivo, primero se examina la situación de los sistemas previsionales provinciales no transferidos a la Nación, y el costo fiscal que significan para dichas provincias. Luego se plantean las principales diferencias entre el sistema previsional nacional (incluye cajas previsionales transferidas) y los sistemas provinciales no transferidos.

## *Componentes de la previsión social en Argentina*

Los esquemas de jubilaciones y pensiones brindan cobertura a riesgos asociados a vejez (jubilaciones), discapacidad permanente (pensiones por invalidez) o por defunción de una de las fuentes de ingresos del hogar (pensiones por fallecimiento). En Argentina, existen varios esquemas de jubilaciones y pensiones, y el sistema está estructurado alrededor de esquemas prestacionales de carácter contributivo y no contributivo.

Por un lado, se encuentra el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) que cubre a la mayoría de los trabajadores registrados, administrado por ANSES. Además, por fuera del SIPA, funcionan algunos otros esquemas previsionales con normativa propia, como el del personal militar de las fuerzas armadas y de seguridad, personal policial, entre otros. También existen esquemas especiales para empleados públicos provinciales o municipales, y cajas de previsión social para profesionales. Todos estos esquemas brindan prestaciones por vejez, invalidez y supervivencia, pero difieren en la determinación de su cuantía y en las condiciones de acceso.

## Componentes de la previsión social en Argentina



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea

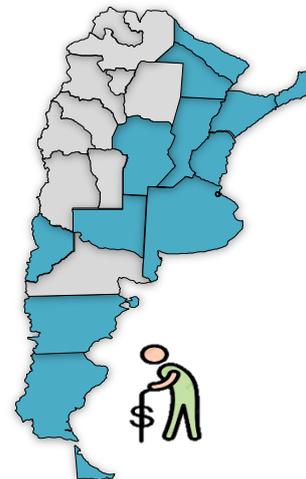
### Las cajas provinciales de previsión social

Actualmente, los esquemas provinciales de protección social para adultos mayores dan cobertura a cerca del 50% de los empleados públicos de Argentina, los cuales representan aproximadamente un 12% del total de asalariados. Estas cajas funcionan bajo un sistema de beneficio definido, con reparto administrado y financiado por cada Estado Provincial.

En el presente, trece provincias continúan con regímenes previsionales propios para los empleados de sus administraciones públicas: Buenos Aires, Córdoba, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego.

En cuanto a los antecedentes, a comienzos de los '90 cada provincia tenía sus propios regímenes, pero dos acuerdos establecidos entre la Nación y las provincias modificaron esa situación. El primero, firmado en agosto de 1992 ("Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales"), estableció que las provincias cedían el 15% de la recaudación coparticipable para el financiamiento de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES)<sup>1</sup>. El segundo, firmado un año más tarde, en agosto de 1993 ("Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento"), estableció el "compromiso de la Nación de aceptar la transferencia de las cajas de jubilaciones provinciales al Sistema Nacional de Previsión Social". Como consecuencia de este último acuerdo, entre los años 1994 y 1996

#### Regímenes previsionales propios



<sup>1</sup> Dicha detracción a la coparticipación federal se comenzó a eliminar desde el año 2016, y cesa en el corriente año 2020.

fueron transferidas a la Nación las Cajas correspondientes a once provincias (CABA, Catamarca, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán)<sup>2</sup>.

Este traspaso originó un incremento en el déficit del sistema previsional nacional que casi duplicaba al costo estimado de manera inicial. Entre los factores que se subestimaron pueden destacarse: la reducción de alícuotas de aportes personales y contribuciones patronales como consecuencia de la transferencia a la Nación; el aumento del número de beneficiarios, ocurrido en los períodos previos al traspaso; la coincidencia con otras reformas de los estados provinciales (como privatizaciones y concesiones de las empresas del Estado o de los servicios públicos). Por su parte, otras 13 jurisdicciones decidieron continuar con regímenes previsionales propios para los empleados del sector público.

En 1999 se firmó el Compromiso Federal en el que la Nación se comprometió a financiar los déficits de los sistemas provinciales no transferidos. A su vez, las provincias debían armonizar en un plazo de 180 días sus sistemas “en función de las pautas nacionales en cuanto al régimen de aportes y contribuciones, así como de los requisitos para acceder a beneficios en el futuro”. Es decir, ajustar su sistema jubilatorio al esquema nacional, por ejemplo, armonizando las edades legales de retiro. Esta normativa general fue complementada con convenios particulares entre cada provincia y la ANSES, a los que accedieron 10 de las 13 jurisdicciones que mantuvieron el sistema previsional en su poder.

Posteriormente y como consecuencia de la crisis de 2001-2002, esos requisitos fueron pasados por alto y durante los años 2000. las transferencias para financiar los déficits previsionales de las Cajas provinciales fueron efectuadas en función de las diferentes situaciones particulares, incluyendo las relaciones que mantenía cada gobierno provincial con el Gobierno Nacional.

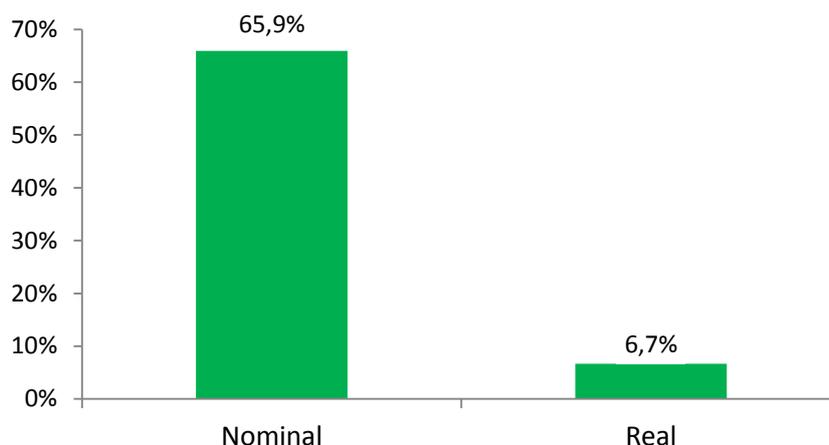
### ***Déficit en cajas previsionales transferidas y no transferidas***

El déficit previsional de las provincias con cajas no transferidas había sido de \$42.395 millones de pesos en el acumulado al tercer trimestre de 2018, y resultó de \$70.350 millones en el acumulado de enero a septiembre de 2019 (últimos datos disponibles). Implica una variación interanual nominal del 65,9% y un incremento real de 6,7% en dicho déficit previsional provincial.

---

<sup>2</sup> “Encrucijadas en la seguridad social argentina: reforma, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones” de la Organización Internacional del Trabajo (OIT -CEPAL); 2011.

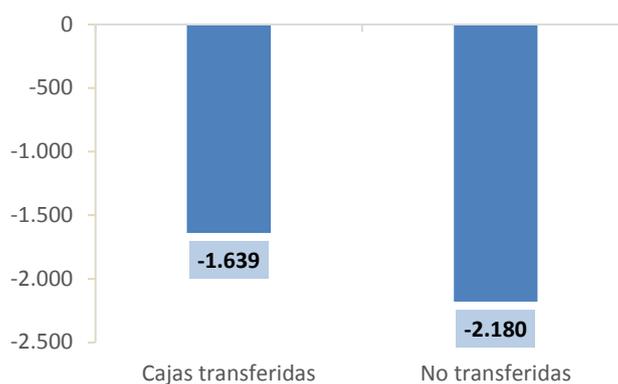
**Cajas No Transferidas: Variación interanual del déficit previsional**  
(Acumulado al tercer trimestre, 2019 vs 2018)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a DNAP

Tanto el conjunto de cajas previsionales provinciales transferidas como las no transferidas a la Nación presentan déficit en sus cuentas previsionales, cuando en la estimación sólo se consideran los egresos e ingresos previsionales (para el acumulado al tercer trimestre de 2019, \$1.639 per cápita en las primeras y \$2.180 en las segundas). Pero mientras que el déficit de las cajas transferidas fue y es absorbido por ANSES, por lo que es financiado en la práctica con recursos provenientes de impuestos nacionales, el déficit de las cajas no transferidas se financia en su mayoría con recursos de los respectivos gobiernos provinciales, y en menor medida con transferencias nacionales automáticas y no automáticas (estas últimas por convenios con Nación). Las transferencias a provincias que devienen de convenios entre provincias y ANSES se hallan con diferente grado de ejecución.

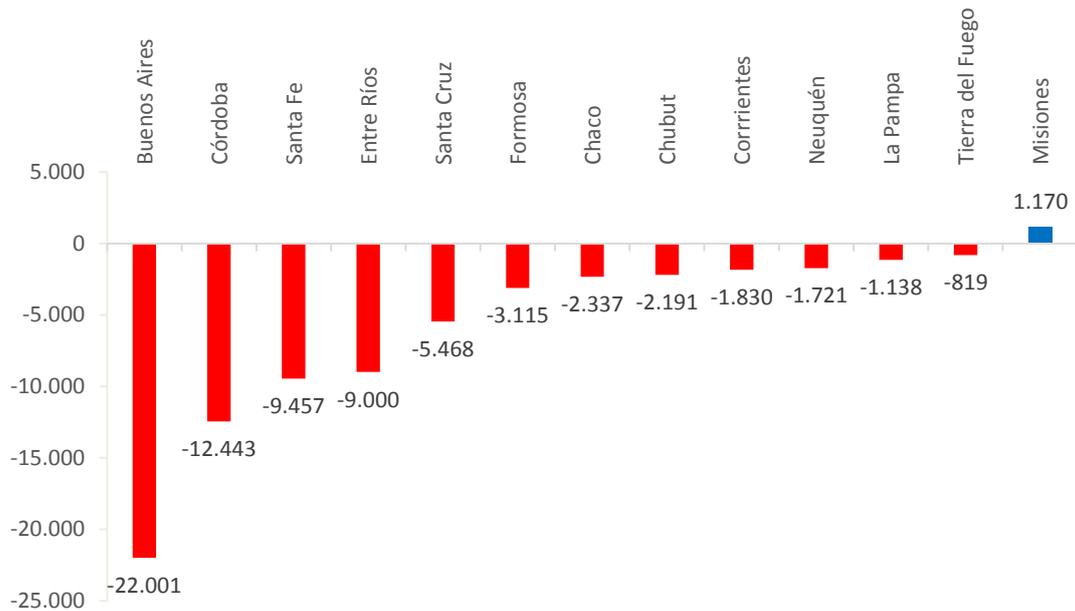
**Resultado previsional de las Cajas de Previsión**  
(valores per cápita, acumulado al 3er.Trim. 2019)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a DNAP y el Ministerio de Hacienda

Es posible definir el déficit prestacional puro de las cajas provinciales no transferidas a la Nación, como la diferencia entre sus recursos previsionales (aportes y contribuciones) y los haberes previsionales pagados a sus beneficiarios. Así, en el acumulado al tercer trimestre de 2019 (últimos datos oficiales) el desequilibrio resultaría de \$22.001 millones en el caso de provincia de Buenos Aires, \$12.443 millones en Córdoba, \$9.457 millones en Santa Fe, \$9.000 millones en Entre Ríos, hasta \$819 millones en Tierra del Fuego. En cambio, Misiones presentaría un leve superávit previsional.

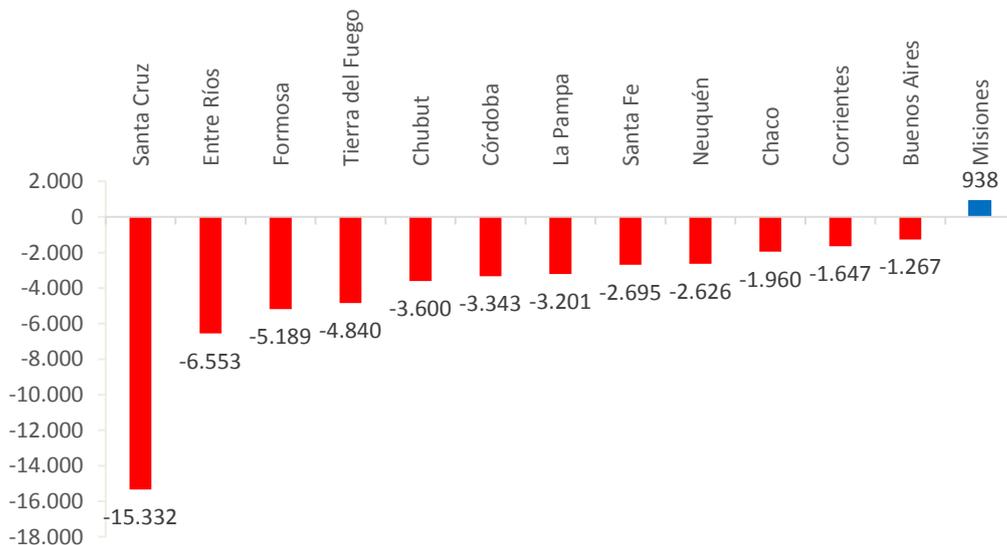
**Déficit previsional puro de cajas no transferidas**  
(en \$ millones, acumulado al 3er.Trim. 2019)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a DNAP y el Ministerio de Hacienda

Las posiciones cambian si se mide el déficit previsional en término por habitante: \$15.332 en Santa Cruz, \$6.553 en Entre Ríos, \$5.189 en Formosa, \$4.840 en Tierra del Fuego, \$3.600 en Chubut, \$3.343 en Córdoba, \$3.201 en La Pampa, \$2.695 en Santa Fe, hasta \$ 1.267 en Buenos Aires.

**Déficit previsional puro per cápita de cajas no transferidas**  
(en \$ corrientes per cápita, acumulado al 3er.Trim. 2019)

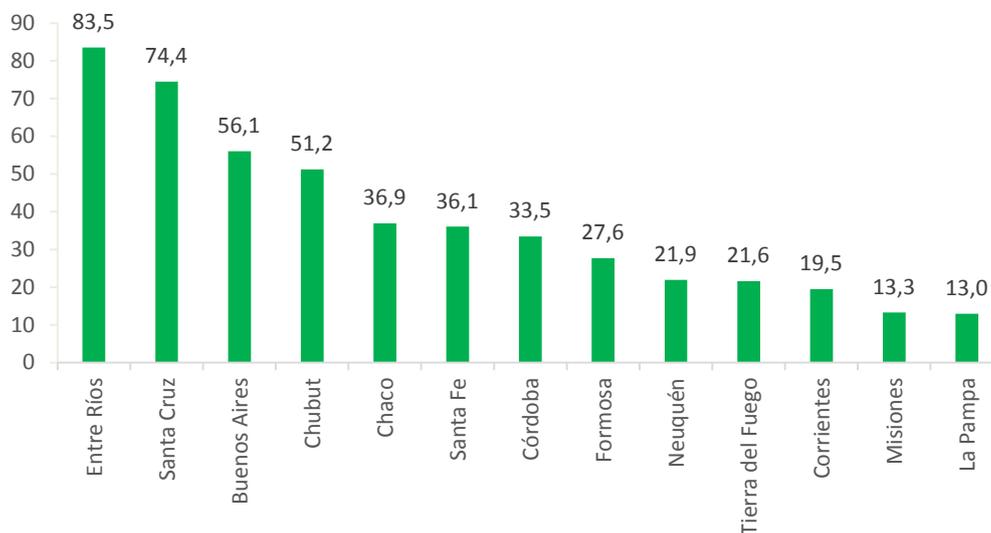


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a DNAP y el Ministerio de Hacienda

### Peso del déficit y el gasto previsional en las finanzas provinciales

Entre las 12 provincias con sistemas previsionales deficitarios, el desequilibrio puro se llevó, en el acumulado al tercer trimestre de 2019, desde un 83,5% del ahorro corriente en Entre Ríos, hasta un 13% en La Pampa. Dicho guarismo resulta del 74,4% en Santa Cruz, 56,1% en Buenos Aires y 51,2% en Chubut. En otras provincias de alta población, el déficit previsional se lleva un 36,1% del ahorro corriente en Santa Fe, y 33,5% en Córdoba. Esta situación disminuye la posibilidad de ejecutar gastos de capital y/o compromete las posibilidades de afrontar las obligaciones por deudas.

**Cajas No Transferidas: Peso del déficit previsional puro en el Ahorro Corriente (en %)**  
(Ahorro corriente sin incluir ingresos y gastos previsionales, acumulado al 3er. Trim. 2019)

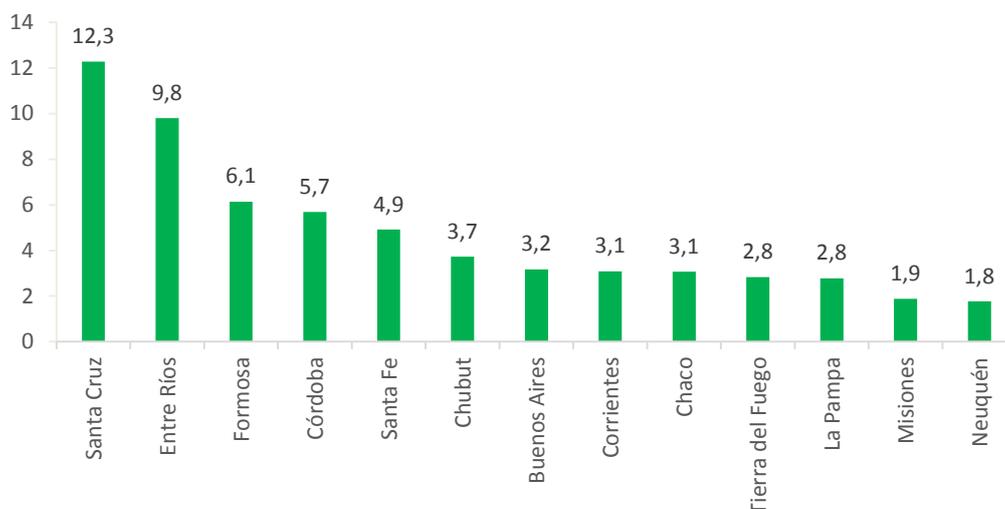


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a DNAP y el Ministerio de Hacienda

El déficit previsional puro representa un 12,3% de los recursos corrientes de Santa Cruz en el acumulado al tercer trimestre de 2019, así como un 9,8% en Entre Ríos. En provincias como Córdoba o Santa Fe, su peso equivale a cerca del 5,4% de sus ingresos corrientes (propios más transferidos desde Nación). Si se consideran sólo los recursos tributarios propios, el déficit de las jubilaciones equivale a un 115% de dichos ingresos en Formosa y a un 67% en Santa Cruz. En Córdoba y Santa Fe, alrededor del 21%.

**Cajas No Transferidas: Peso del déficit previsional puro en los ingresos corrientes (en %)**

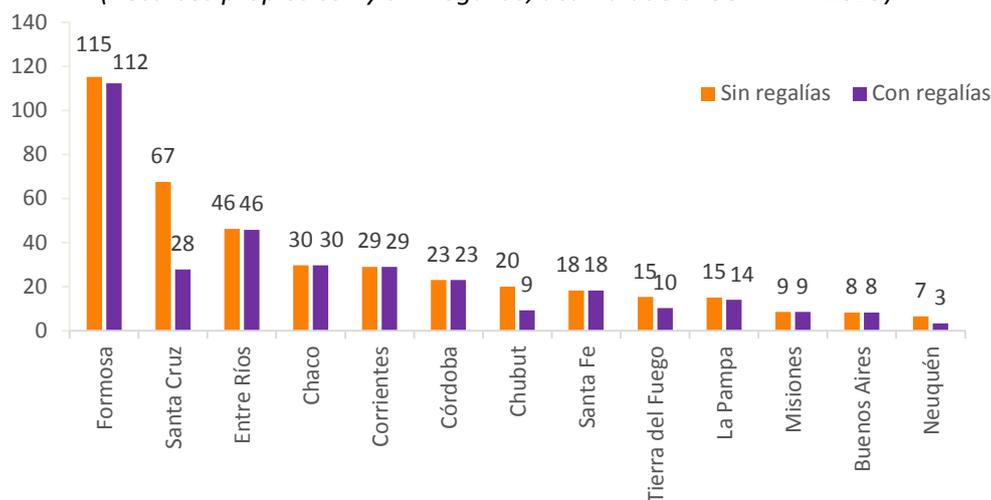
*(Recursos corrientes, acumulado al 3er.Trim. 2019)*



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a DNAP y el Ministerio de Hacienda

**Cajas No Transferidas: Peso del déficit previsional puro en los ingresos tributarios propios (en %)**

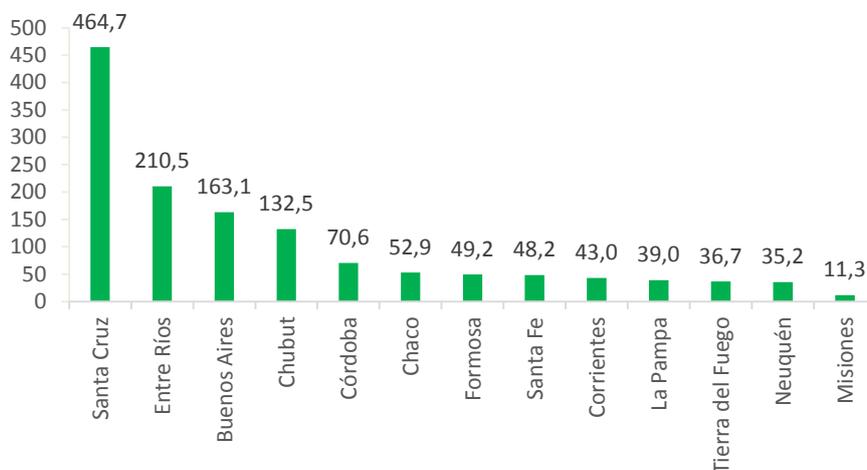
*(Recursos propios con y sin Regalías, acumulado al 3er.Trim. 2019)*



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a DNAP

Si las provincias con Cajas Previsionales no transferidas no tuviesen déficit por pagar jubilaciones, o hubiesen transferido sus Cajas a la Nación, ¿cuánto más podrían haber invertido en el acumulado al tercer trimestre de 2019? Santa Cruz podría haber multiplicado por 5 su inversión pública en dicho período, mientras que Entre Ríos por 3,1 o Buenos Aires por 1,6. Córdoba podría haber ejecutado un 70,6% adicional de inversión pública, y Santa Fe un 48,2%.

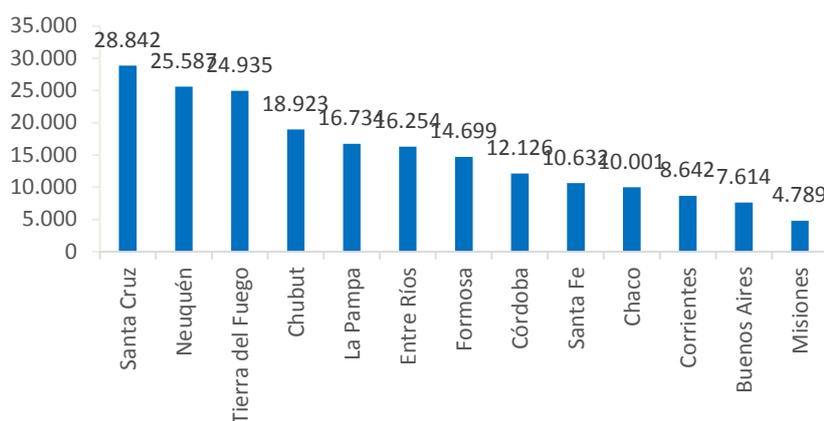
**Cajas No Transferidas: Relación entre el déficit previsional puro y la inversión pública**  
(Acumulado al 3er.Trim. 2019)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a DNAP

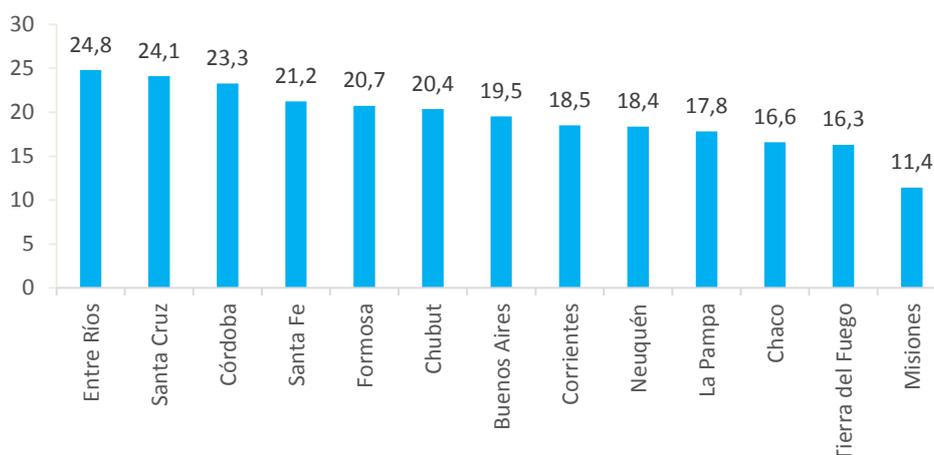
Con respecto al gasto previsional, en el acumulado al tercer trimestre de 2019 resultó de \$28.842 per cápita en Santa Cruz, \$25.587 en Neuquén, \$24.935 en Tierra del Fuego, \$18.923 en Chubut, \$16.734 en La Pampa, \$16.254 en Entre Ríos, \$14.699 en Formosa y \$4.789 en Misiones. Si se mide el gasto previsional con relación al gasto corriente, ese guarismo resulta del 24,8% en Entre Ríos, 24,1% en Santa Cruz, 23,3% en Córdoba, 21,2% en Santa Fe, 20,7% en Formosa, 20,4% en Chubut y 19,5% en Buenos Aires. Esto es, el gasto en jubilaciones puede resultar equivalente hasta a un cuarto del gasto corriente de las provincias con sistemas previsionales propios.

**Cajas No Transferidas: Gasto previsional per cápita**  
(en \$ corrientes, acumulado al 3er.Trim. 2019))



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a DNAP

**Cajas No Transferidas: Peso del gasto previsional en el gasto corriente**  
(Acumulado al 3er. Trim. 2019)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a DNAP

## Principales diferencias entre sistemas provinciales y sistema nacional de jubilaciones

En materia de condiciones de acceso necesarias para recibir un beneficio previsional se encuentran significativas diferencias entre los regímenes provinciales, así como respecto al SIPA nacional (Sistema Integrado Previsional Argentino). Además, las trece cajas provinciales no transferidas cuentan con diferentes tasas de aportes y contribuciones para diferentes regímenes, las cuales también difieren con relación al SIPA.

En cuanto a edad de retiro, se destacan las provincias de Buenos Aires, Chaco, Tierra del Fuego, Chubut, Entre Ríos, Neuquén y especialmente Santa Cruz (54 años para hombres y 50 para mujeres), por tener edades de retiro inferiores al resto de las provincias y respecto del SIPA (en este caso, 65 años para el hombre, 60 años para la mujer). No obstante, existe mayor homogeneidad en los años de contribución requeridos para acceder a un beneficio previsional, en que sólo La Pampa y Buenos Aires (25 y 22 años, respectivamente) resultan menos exigentes en este aspecto, versus 30 años en el SIPA y en otras provincias.

Salvo Chaco, Formosa y La Pampa, el resto de provincias aplica aportes personales mayores al SIPA (11%). Las mayores tasas personales se aplican en Corrientes y Misiones, con 18,5% y 19%, respectivamente. Con relación a las contribuciones patronales, Buenos Aires y Misiones muestran guarismos inferiores al SIPA y al resto de provincias con cajas no transferidas. En el otro extremo, Chubut y Corrientes presentan las mayores contribuciones patronales, con el 18% y 18,5%, respectivamente.

**Edades legales de retiro y años de contribución requeridas.  
Cajas provinciales no transferidas y SIPA (Nación)**

Provincias	Edad de Retiro		Años de contribución	Régimen general	
	Hombre	Mujer		% de aportes	% de contribuc.
<b>Buenos Aires</b>	60	60	22	14	12
<b>Chaco</b>	60	60	30	11	16
<b>Chubut</b>	62	58	30	14	18
<b>Córdoba</b>	65	60	30	16	16
<b>Corrientes</b>	65	60	30	18.5	18.5
<b>Entre Ríos</b>	62	57	30	16	16
<b>Formosa*</b>	61	58	30	11	16
<b>La Pampa</b>	65	60	25	11	17
<b>Misiones</b>	65	60	30	19	10
<b>Neuquén</b>	60	55	30	15.5	15.5
<b>Santa Cruz</b>	54	50	30	14	16
<b>Santa Fe</b>	65	60	30	14.5	17.2
<b>T. del Fuego**</b>	60	60	30	14	16
<b>SIPA Nación</b>	<b>65</b>	<b>60</b>	<b>30</b>	<b>11</b>	<b>16</b>

\*Aumento progresivo de la edad desde el año 2018.

\*\*Aumento progresivo de la edad desde el año 2017 hacia un esquema de 60 años para H y M.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea y Bertranou, Casali y Cetrángol (2018)

A continuación, se presenta una tabla comparativa de las tasas de reemplazo<sup>3</sup> de los regímenes jubilatorios generales que, en virtud de la información disponible, se complementa con referencias del régimen propio de docentes. Asimismo, se señala que, en casi todos los casos, la movilidad se define en relación con la evolución de los sueldos sujetos a aportes en actividad.

**Tasa de reemplazo  
Cajas provinciales no transferidas y SIPA (Nación). Año 2017.**

	Regla de cálculo del haber inicial	
	Régimen General	Docentes
<b>Buenos Aires</b>	70% del cargo al momento del retiro. >36 meses seguidos o 60 alternados	70% del cargo al momento del retiro.
<b>Córdoba</b>	82% del promedio actualizado de últimos 48 sueldos líquidos	82% del promedio actualizado de últimos 48 sueldos líquidos
<b>Corrientes</b>	82% móvil del cargo, base promedio 120 últimos sueldos	82% móvil del cargo, base promedio 120 últimos sueldos
<b>Chaco</b>	82% móvil de últimos 10 mejores años	82% móvil de últimos 10 mejores años

<sup>3</sup> Porcentaje del salario percibido en actividad que es cobrado luego como jubilación en la etapa pasiva.

<b>Chubut</b>	75% hasta 82% del salario promedio últimos 10 años	75% hasta 82% del salario promedio últimos 10 años
<b>Entre Ríos</b>	82% del salario promedio de últimos 5 años. Más 3% si tiene >10 años de los requeridos de aporte	82% del salario promedio de últimos 5 años. Más 3% si tiene >10 años de los requeridos de aporte
<b>Formosa</b>	82% del salario promedio de los últimos 10 años.	82% del salario promedio de los últimos 10 años.
<b>La Pampa</b>	75% del salario promedio actualizado de los últimos 10 años.	75% del salario promedio actualizado de los últimos 10 años.
<b>Misiones</b>	75% hasta 82% del salario promedio últimos 10 años (1% por año que exceda de 30 de aportes)	75% hasta 82% del salario promedio últimos 10 años (1% por año que exceda de 30 de aportes)
<b>Neuquén</b>	80% hasta 85% del salario promedio de últimos 3 a 5 años	80% hasta 85% del salario promedio de últimos 3 a 5 años
<b>Santa Cruz</b>	Máximo de 82% del salario promedio de los últimos 60 meses	Máximo de 82% del salario promedio de los últimos 60 meses
<b>Santa Fe</b>	72% hasta 82% del salario promedio de últimos 120 meses. Incrementa 2% por año que exceda el establecido	72% hasta 82% del salario promedio de últimos 120 meses. Incrementa 2% por año que exceda el establecido
<b>T. del F.</b>	82% móvil de últimos 120 meses	82% móvil de últimos 120 meses

*Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Cetrángolo y Folgar (2018); Las Cajas Previsionales de las provincias y el Pacto Fiscal*

Puede observarse que, en las provincias con cajas no transferidas, las tasas de reemplazo van del 70% en Buenos Aires al 82% en varias de dichas provincias. En el caso de ANSES, la fórmula para determinar el monto de la jubilación de un trabajador asalariado Nacional (ANSES) se establece de la siguiente manera:

1. Se toma el promedio de las últimas 120 remuneraciones mensuales, actualizadas por un coeficiente vinculado al salario promedio de la economía.
2. Sobre la remuneración promedio del trabajador se considera el 1,5% por cada año de aportes. Con tope de 35 años
3. Al importe resultante, se agrega una suma fija (PBU), de \$6.646,2 en Dic 2019.

Un ejemplo vale para ilustrar el haber jubilatorio inicial que obtendría un trabajador que realizó aportes al sistema nacional durante 30 años. Suponiendo que el promedio salarial actualizado resulta de \$50.000 y se tienen 30 años de aportes, el primer componente del ingreso daría \$22.500 y al sumarse el monto fijo, se llegaría a un haber mensual de \$29.149,2 un 58,3% del ingreso de los último 10 años.



En suma, es posible distinguir por lo menos los siguientes tipos de situaciones entre los regímenes previsionales provinciales y el nacional:

- 1) Once provincias transfirieron sus Cajas previsionales a la Nación: las de la región de Cuyo (Mendoza, San Juan y San Luis), las del Noroeste (La Rioja, Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán), la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la patagónica Río Negro (que al momento de la transferencia soportaba una seria crisis fiscal).
- 2) Diez provincias acordaron con la Nación la armonización (total o parcial) de sus sistemas con el sistema nacional y, en consecuencia, están recibiendo transferencias de fondos desde el Estado nacional: provincias pampeanas (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y La Pampa), del Noreste (Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones) y de la Patagonia (Santa Cruz).
- 3) Tres provincias patagónicas no reciben transferencias desde la Nación para atender los gastos de sus Cajas: Chubut, Neuquén y Tierra del Fuego.