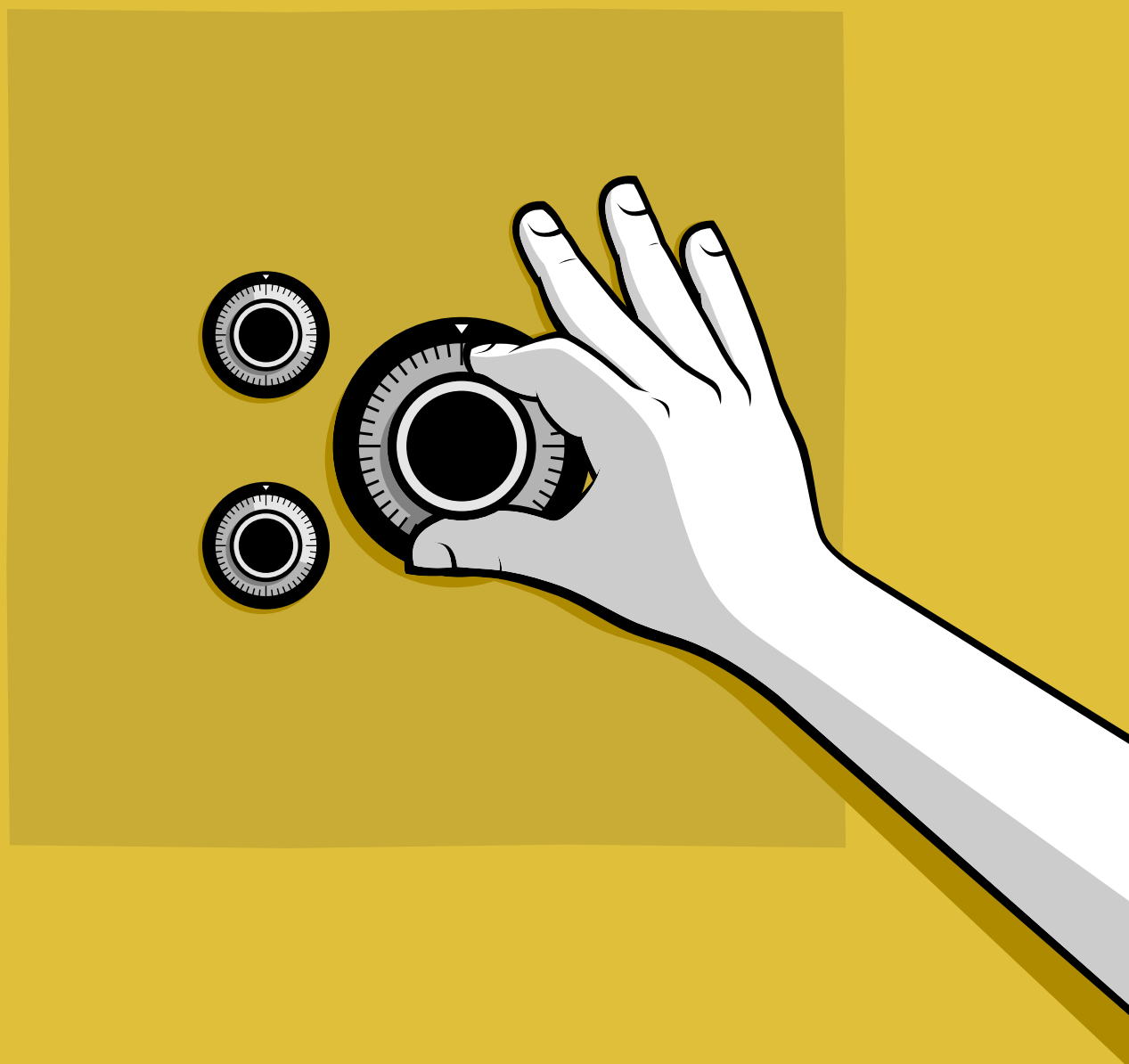


Las Cajas Previsionales de las provincias y el Pacto Fiscal



Oscar Cetrángolo
Julián Folgar
Febrero 2018

cece

Las Cajas Previsionales de las provincias y el Pacto Fiscal

Oscar Cetrángolo¹ y Julián Folgar²

Febrero de 2018

Luego de los buenos resultados obtenidos en las elecciones de medio término el Gobierno avanzó en la introducción de una amplia agenda de reformas, cuyos detalles fueron desarrollados previamente [aquí](#). Con la firma del Pacto Fiscal de fines del año pasado, la política fiscal en general y, de manera particular, las relaciones financieras entre la Nación y las provincias fueron puestas en el centro de la escena. Es por ello que resulta apropiado ahondar en el análisis de una de las temáticas sobre la que no suele haber mucha información y condicionó la firma de ese Pacto: el financiamiento de las cajas previsionales provinciales no transferidas a la Nación. No es un tema nuevo, desde la reforma previsional de los años noventa ha sido uno de los centros de tensión en la relación financiera entre la Nación y las Provincias. El objeto de esta nota es hacer un rápido repaso del status de sus parámetros normativos, su evolución financiera, su situación actual y perspectivas.

Antecedentes

Hasta las reformas de los años noventa la totalidad de las provincias argentinas se había reservado la facultad de instituir y administrar sus propios regímenes previsionales para los empleados de sus administraciones públicas. Sin embargo, la situación cambió sustancialmente a partir de la creación del nuevo Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) en 1993. Con el objeto de asegurar el financiamiento del nuevo esquema se sucedieron diversos acuerdos con las provincias mediante los que éstas cedieron recursos coparticipables con ese destino. Además de la cesión de porciones de impuestos particulares antes y después de esa reforma, el Pacto Fiscal de 1992 estableció la cesión del 15% de los recursos coparticipables de las provincias. Un año después se acordó la posibilidad de ceder las cajas previsionales de las provincias que así lo quisieran a la Nación. Durante 1994 y 1997, diez provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires han transferido al ámbito de la seguridad social nacional, sus cajas previsionales de empleados públicos. Gran parte de estas jurisdicciones acumulaban fuertes déficits en sus sistemas de previsión social. Por su parte, otras 13 jurisdicciones decidieron continuar haciendo uso de su facultad constitucional de contar con regímenes previsionales propios para los empleados de sus administraciones públicas³.

A fines de 1999, como parte de un nuevo pacto que intentó regular las relaciones financieras entre la Nación y las provincias en la transición entre los gobiernos de Menem y De la Rúa, el Compromiso Federal del 6 de diciembre de ese año incluyó el financiamiento gradual del déficit por parte del gobierno nacional de aquellas cajas no transferidas que fueran “armonizadas” con el entonces denominado SIJP. A partir de entonces comenzó una nueva etapa de negociaciones que dependió de las diferentes alternativas y entendimientos acerca de lo que debía comprender la armonización de

¹ IIEP (UBA-CONICET)

² UBA y Banco Mundial (*Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en esta publicación son exclusivamente de los autores y no deben ser atribuidas de ninguna manera al Banco Mundial, sus directores ejecutivos o los gobiernos a quien representan*)

³ Véase Cetrángolo y Curcio, “Sistemas provinciales de pensiones en Argentina. Diagnóstico y Alternativas”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2003.

las cajas provinciales con un mutante sistema nacional, de la situación fiscal de las diferentes partes involucradas y de las relaciones políticas entre los gobiernos involucrados.

En la actualidad, si bien el grueso del financiamiento de estas cajas proviene de los propios aportes y contribuciones de los trabajadores y gobiernos provinciales, las reformas y contra-reformas fiscales a nivel nacional y del sistema de pensiones en particular han redundado en una compleja arquitectura financiera donde parte de las necesidades financieras de estos esquemas son cubiertas mediante transferencias provenientes del Gobierno Nacional.

Diseño y normativa: cambios recientes

El primer rasgo a destacar de estos esquemas es la importante heterogeneidad que todavía existe entre ellos, así como también en relación con el SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino), que reemplazó al SIJP desde la desaparición de la capitalización individual en 2009. Las trece cajas cuentan con diferentes tasas de aportes y contribuciones para diferentes regímenes. En esta nota, si bien la atención estará puesta sobre los regímenes jubilatorios generales, se harán referencias a los destinados al personal docente y policial cuando exista información. Conviene recordar que, tratándose de sistemas para empleados públicos, las contribuciones patronales implican un esfuerzo fiscal para las cuentas públicas provinciales.

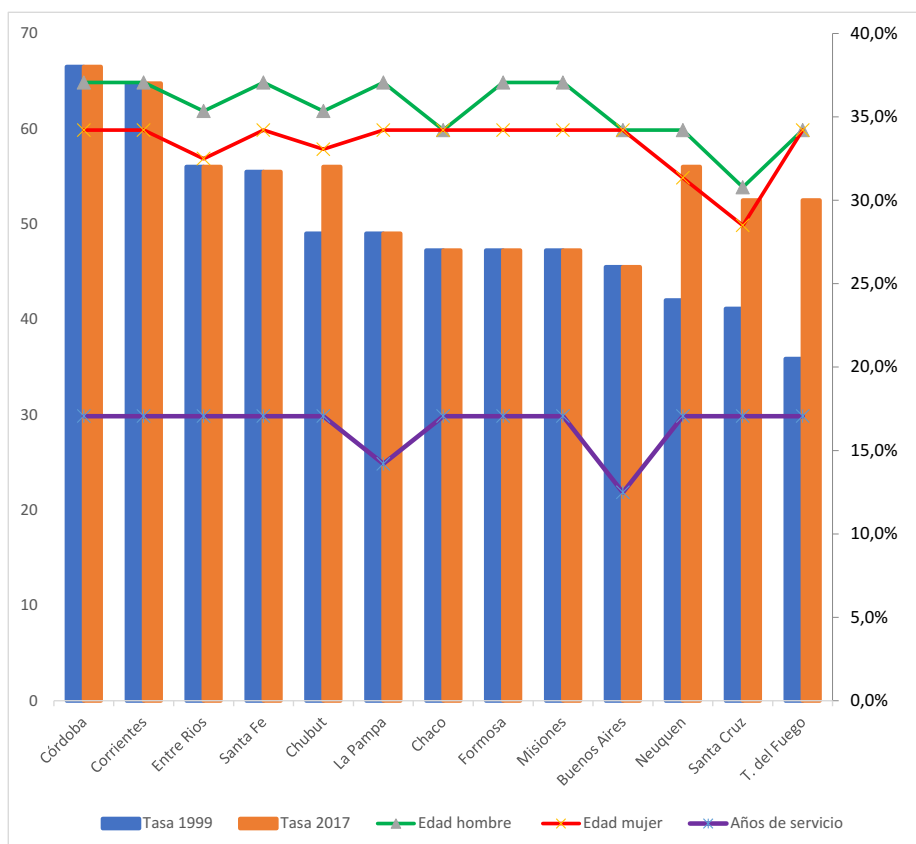
Al día de hoy, la tasa conjunta de aportes y contribuciones para el promedio de jurisdicciones con cajas propias se ubica en el 30,6%, bastante por sobre el nivel del sistema nacional (SIPA), que actualmente está en el entorno de 22%⁴. En ese sentido, se destaca el régimen de Buenos Aires con la menor tasa sobre la nómina salarial (26% al régimen general y 28% al docente), mientras en el otro extremo la provincia de Córdoba cuenta con tasas del 38% (tanto para el régimen general como docente).

Sin embargo, no hay que perder de vista que la imagen actual es fruto de importantes cambios normativos llevados adelante en los últimos años para atender problemas de solvencia, especialmente en aquellos regímenes relativamente más “jóvenes” cuyas alícuotas eran hasta hace unos años, muy menores al resto. Históricamente es posible advertir un sesgo de mayor generosidad en los regímenes de las provincias patagónicas, respondiendo en parte a la generación de incentivos migratorios hacia estos distritos poco poblados. En consecuencia, fueron estas cajas las que en los últimos años con sistemas más maduros y atendiendo problemas de sostenibilidad financiera, implementaron reformas más significativas.

Los casos sobresalientes son los de las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego. Ambas jurisdicciones han incrementado sus tasas de aportes y contribuciones de 23,5% y 20,5% a 30%, respectivamente, desde los comienzos de los 2000s hasta la actualidad. Asimismo, vale aclarar que en aquellas jurisdicciones que realizaron incrementos en sus alícuotas, estos fueron más importantes en las contribuciones patronales que los aportes personales. Por su parte, en materia de condiciones necesarias para recibir el beneficio previsional, también es posible advertir sensibles diferencias entre regímenes, así como también con el régimen nacional (SIPA). En efecto, en la actualidad cerca de la mitad de los regímenes provinciales no transferidos cuentan con requisitos distintos (más generosos) al esquema nacional (gráfico 1).

⁴La reciente reforma tributaria estableció la introducción paulatina de un mínimo no imponible para las contribuciones patronales que llegarían a brindar la mitad de los recursos actuales dentro de cuatro años. Para ese entonces, la tasa promedio efectiva de aportes más contribuciones llegaría a ubicarse en el entorno del 17%.

Gráfico 1. Evolución de tasas de Aportes y Contribuciones del Régimen General (en % eje derecho); años de aporte y de servicio (eje izquierdo) por provincia



*Recientemente se aprobó un aumento escalonado (un año por año calendario) de la edad jubilatoria de hasta 65 años los hombres y 60 años las mujeres para el 2024. Fuente: Elaboración propia en base a websites provinciales

En términos de 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 el hombre y 50 años para la mujer), por tener edades de retiro por debajo del resto y del SIPA (65 años para el hombre, 60 años para la mujer). Por su parte, existe mayor uniformidad en los años de servicio requeridos para recibir la jubilación ordinaria, siendo solo dos distritos (La Pampa y Buenos Aires) con requisitos más laxos que el resto y que el SIPA (30 años).

El cuadro 1, a su vez, completa la imagen al proporcionar información acerca de las tasas de reemplazo de las diferentes cajas. En general, y como era de esperar, se puede apreciar la existencia de esquemas más generosos para los regímenes docentes y la definición de tasas cercanas al 82% de los últimos o más elevados niveles salariales alcanzados, lo que, en definitiva, determina una relación entre haber promedio y salarios promedio más elevada. Ciertamente, estas cajas no presentan los problemas de evasión que caracterizan al régimen general y la evolución de la tasa de sostenimiento dependerá, en cambio, de la evolución futura del empleo público, los parámetros adoptados y la propia maduración de cada caja. Como complemento de esa información debe señalarse que en casi todos los casos la movilidad se define en relación con la evolución de los sueldos sujetos a aportes en actividad.

Cuadro 1

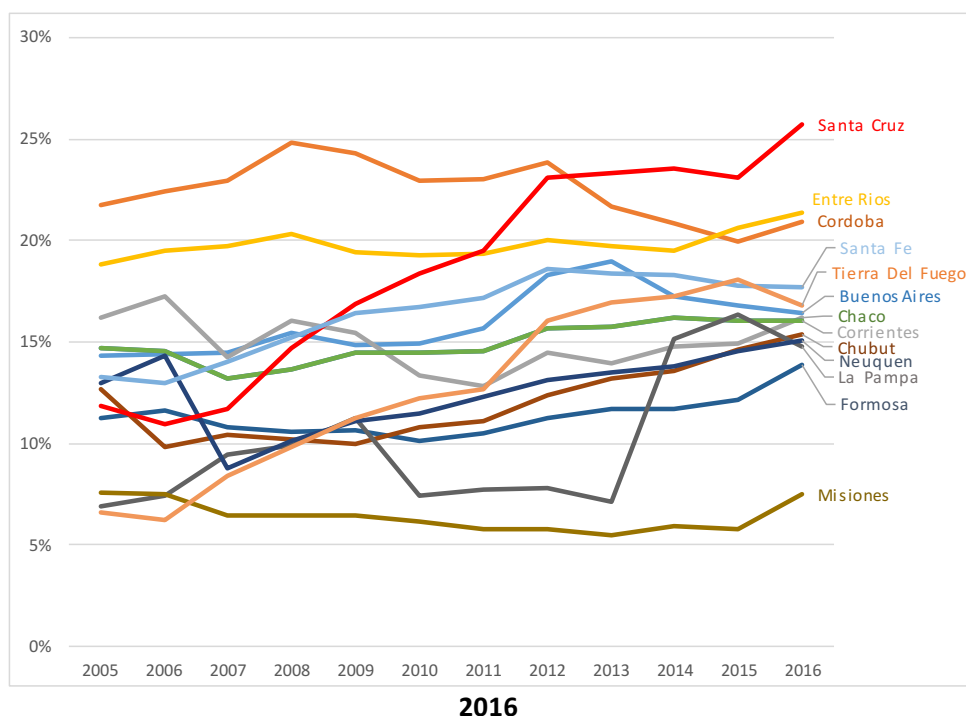
Tasas de reemplazo de los regímenes provinciales no transferidos

	Tasa de reemplazo	
	Régimen General	Docentes
Buenos Aires	70% del cargo al momento del retiro. >36 meses seguidos o 60 alternados	75% del cargo al momento del retiro
Córdoba	82% del promedio actualizado de últimos 48 sueldos brutos	82% del promedio actualizado de últimos 48 sueldos brutos
Corrientes	82% móvil del cargo-base promedio 120 últimos sueldos	82% móvil del cargo-base promedio 120 últimos sueldos
Chaco	82% móvil de últimos 10 mejores años	82% móvil de últimos 10 mejores años
Chubut	75% hasta 82% del salario promedio últimos 10 años	75% hasta 82% del salario promedio últimos 10 años
Entre Ríos	82% del salario promedio de últimos 5 años. +3% si tiene +10 años de los requeridos de aporte	82% del salario promedio de últimos 5 años. +3% si tiene +10 años de los requeridos de aporte
Formosa	82% del salario promedio de últimos 10 años.	82% del salario promedio de últimos 10 años.
La Pampa	75% del salario promedio actualizado de los últimos 10 años	75% del salario promedio actualizado de los últimos 10 años
Misiones	75% hasta 82% del salario promedio últimos 10 años (1% por año q exceda de 30 de aportes)	75% hasta 82% del salario promedio últimos 10 años (1% por año q exceda de 30 de aportes)
Neuquen	80% hasta 85% del salario promedio últimos 3 a 5 años	80% hasta 85% del salario promedio últimos 3 a 5 años
Santa Cruz	Máximo de 82% del salario promedio de últimos 60 meses	Máximo de 82% del salario promedio de últimos 60 meses
Santa Fe	72% hasta 82% del salario promedio últimos 120 meses. Incrementa 2% por año q exceda el establecido	72% hasta 82% del salario promedio últimos 120 meses. Incrementa 2% por año q exceda el establecido
T. del Fuego	82% móvil de últimos 120 meses	82% móvil de últimos 120 meses

Evolución financiera

El peso de cada caja en las finanzas de su provincia depende, básicamente, de los parámetros propios de cada caso, su grado de maduración, la política de empleo público en cada territorio y, en general, de su política fiscal. En promedio, los regímenes previsionales representan algo más del 15% del total del gasto de estas jurisdicciones y su evolución ha sido relativamente estable y creciente en el tiempo (última década). Sin embargo, hay diferencias entre jurisdicciones. Tanto el régimen de Entre Ríos como el de Córdoba, han sido siempre los que mayor preponderancia (en torno a 20%) tienen para sus jurisdicciones (lo contrario ocurre para Misiones). Asimismo, sobresalen los casos de Tierra del Fuego y especialmente Santa Cruz que, en línea con lo comentado previamente (esquemas “jóvenes” y con condiciones iniciales sensiblemente más generosas que el resto), han ganado participación de manera significativa sobre los presupuestos provinciales, poniendo en duda su sostenibilidad inter-temporal. Ambos regímenes han pasado de representar el 7% y el 12% del gasto total, al 17% y 26%, respectivamente, en diez años (gráfico 2). En parte estas dinámicas dieron lugar a las reformas comentadas previamente para atender su solvencia financiera en el mediano plazo.

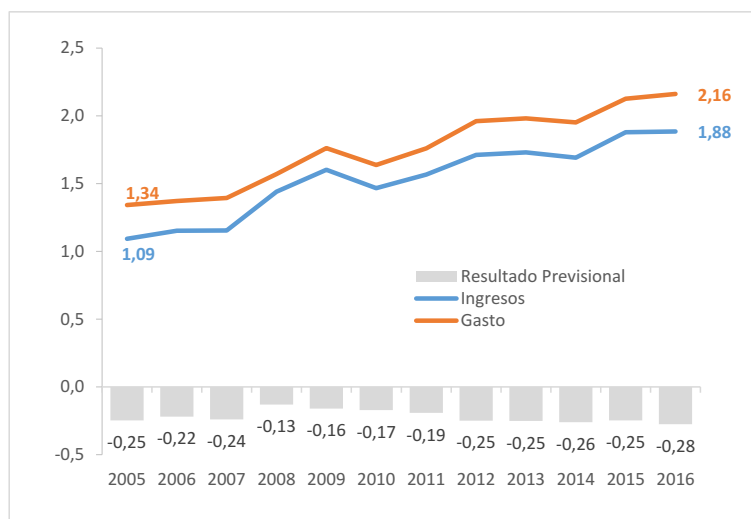
Gráfico 2. Participación del gasto previsional sobre el gasto total de cada jurisdicción. Año 2005-2016



Fuente: Elaboración propia en base a DNCFP

En el corto plazo, la situación financiera de las cajas no implica una situación apremiante para las finanzas provinciales, miradas en su conjunto. De hecho, el gráfico 3 muestra que el resultado agregado de todas las cajas ha mostrado una evolución relativamente estable y algo inferior a 0,2% del PIB entre 2008 y 2011, para alcanzar 0.26% del PIB entre 2012 y 2016, lo que muestra cierto deterioro.

Gráfico 3. Situación Financiera de las Cajas Provinciales.

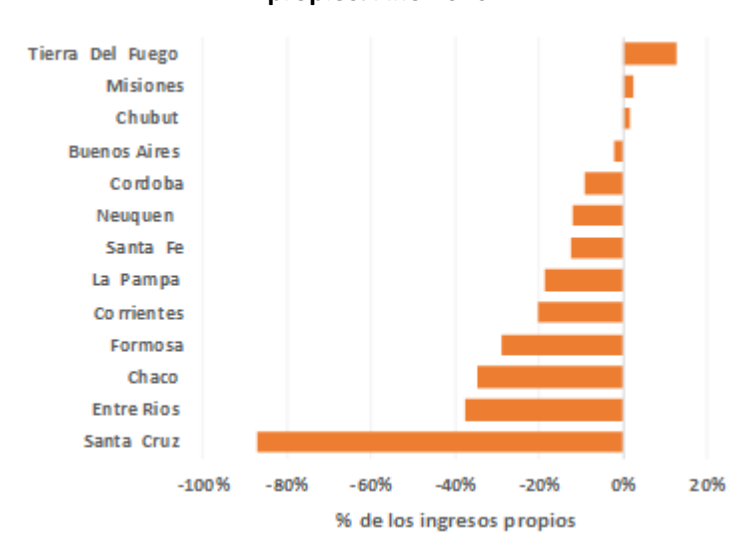


Nota: incluye el consolidado de cajas provinciales no transferidas. Se computan los los ingresos y los gastos de la seguridad social en los esquemas de Ahorro-Inversión-Financiamiento de cada distrito.

Fuente: Elaboración propia en base a Sec. Hacienda

Volviendo la mirada sobre los diferentes casos, para el año 2016 (último dato disponible), se observan sólo tres provincias con resultados positivos (Tierra del Fuego, Misiones y Chubut), mientras el resto tuvo saldos negativos. Midiendo estos desbalances en términos de los ingresos propios de cada jurisdicción, sobresale el caso de la Provincia de Santa Cruz con un déficit equivalente a más del 80% de sus ingresos, mientras que para el resto de las jurisdicciones los desequilibrios previsionales no superan el 40% de sus ingresos respectivos. Puntualmente en las provincias de mayor envergadura, como ser Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, este indicador no supera el 15% (gráfico 4).

Gráfico 4. Balance de las cajas previsionales provinciales no transferidas* (en % de los ingresos propios. Año 2016)



Nota: *Se computa la diferencia entre los ingresos y los gastos de la seguridad social en los esquemas de Ahorro-Inversión-Financiamiento de cada distrito. Fuente: Elaboración propia en base a DNCFP.

Estos desbalances han sido cubiertos tanto por ingresos presupuestarios de las propias jurisdicciones, pero fundamentalmente por transferencias del Gobierno Nacional. Sin embargo, el envío de fondos de origen nacional para estos fines no sigue una normativa automática y esto explica la alta volatilidad a lo largo de los años. De hecho, la cuenta de inversión de la Administración Nacional no registra transferencias para cajas previsionales provinciales durante el período 2012-2015, mientras que el resto de los años (desde 2007) los fondos habían representado porcentajes similares a los desbalances operativos de las cajas.

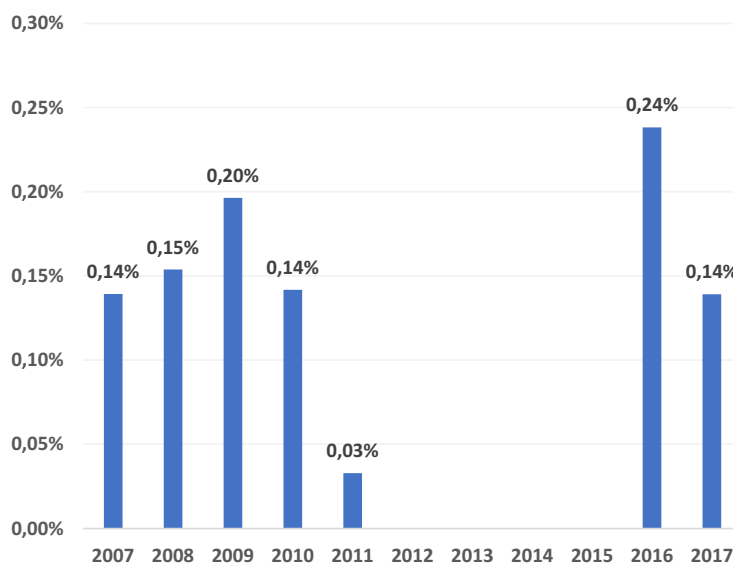
La situación se ha comenzado a normalizar durante los últimos años y se espera que esa tendencia se consolide de manera especial a partir de la firma del reciente Pacto Fiscal⁵. Ello puede ser observado al seguir el ritmo de las transferencias del gobierno nacional para ese fin, aunque debe señalarse que los datos de 2016 y 2017 comienzan a incluir no solo las transferencias para atender los déficits de las cajas previsionales, sino también la restitución gradual del 15% de la masa coparticipable, previamente destinada a financiar a la ANSES⁶ (gráfico 5). Para 2018, en el marco de

⁵ Adicionalmente, como parte de los puntos acordados entre el Gobierno Nacional y las Provincias (excepto San Luis), se decidió incluir la adopción de medidas necesarias para que ANSES establezca un régimen simplificado de remisión de información a los fines de la determinación del resultado financiero corriente de los sistemas previsionales provinciales.

⁶ Siguiendo el fallo de la CSJN de fines de 2015, correspondiente los litigios llevados adelante por tres Provincias (San Luis, Santa Fe y Córdoba), el Gobierno Nacional acordó con las Provincias dejar de deducir el

las reformas fiscales llevadas adelante sobre finales de 2017, se acordó el envío de recursos por \$17.000 millones para atender las cajas provinciales no transferidas.

Gráfico 5. Transferencias del Gobierno Nacional a las Cajas provinciales no transferidas (en % del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a Min Hacienda – Presupuesto Abierto Datasets.

Reflexión final

En esta breve nota se ha reunido y presentado información disponible sobre la problemática actual de las cajas previsionales de las provincias que no fueron transferidas a la Nación. Teniendo en cuenta los múltiples cambios y alternativas que ha sufrido el financiamiento de estas cajas durante las últimas dos décadas hoy parece importante señalar algunos comentarios finales en relación a sus perspectivas y desafíos futuros. Ellos son:

- Aunque parezca obvio es importante que cada caja realice periódicamente sus correspondientes estudios actuariales con el objeto de ir corrigiendo sus parámetros en la medida de lo necesario y con el objeto de asegurar la protección de ingresos de los adultos mayores sin afectar las cuentas de sus respectivas provincias. Si bien este tema no fue tratado en la presente nota, los cambios demográficos, sociales y económicos inciden significativamente en las capacidades de protección, financiamiento y sostenibilidad de los diferentes esquemas.
- Adicionalmente, y atendiendo a la historia de las disputas analizadas, considerando que en pocos años más desaparecerán las detracciones de fondos coparticipables (15% de la coparticipación bruta) y del impuesto a las ganancias, no parece claro que subsistan las razones que motivaron el financiamiento nacional a las cajas provinciales. Solo quedará el 11% del IVA, pero que incluye una asignación para estas cajas. No obstante, como la

15% de la masa coparticipable que hasta ese momento se destinaba a financiar a la ANSES. Esta devolución de recursos automáticos se acordó realizar de manera gradual, devolviendo 3 puntos porcentuales por año.

situación de las transferidas quedó irreversiblemente en manos de la Nación, se sigue requiriendo de un tratamiento a las no transferidas que no resulte inequitativo.

- En resguardo de la organización federal de Argentina, cada provincia debe mantener su autonomía en la decisión de estas temáticas, pero parece también razonable que la Nación no financie situaciones que corresponden a decisiones autónomas de los gobiernos provinciales y difieran de la normativa nacional. Dicho de otro modo, consensuada una capacidad de protección homogénea general para todo el país, si algunas provincias acuerdan sostener regímenes previsionales más benévolos deben acordar su financiamiento con los propios contribuyentes provinciales en cada caso.
- En relación con esto último, teniendo en cuenta que la Nación se ha comprometido a discutir y diseñar un nuevo esquema previsional, parece prematuro especificar las particularidades que se deben tener en cuenta en un futuro proceso de armonización.
- Como parte de ese debate, debe ser incorporado, en consecuencia, la necesidad de tener esquemas homogéneos previsionales para todos los trabajadores.