



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

CEFIP - INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Documentos de Trabajo

Puja federal en el financiamiento de los regímenes previsionales

Marcelo Garriga y Walter Rosales

Documento de Trabajo Nro. 39

Diciembre 2020

ISSN 2618-4400

www.mfp.econo.unlp.edu.ar

Serie Documentos de Trabajo del CEFIP

Staff Editorial
Mg. Marcelo Garriga
Dra. Natalia Porto
Mg. Walter Rosales

Edición: Centro de Estudios en Finanzas Públicas
Instituto de Investigaciones Económicas
Facultad de Ciencias Económicas - UNLP
Calle 6 N° 777, 4° Piso, oficina 411
La Plata (1900) Buenos Aires
magisterfp@depeco.econo.unlp.edu.ar
ISSN 2618-4400

XXIII SEMINARIO DE FEDERALISMO FISCAL

Universidad Católica de Salta

2020

PUJA FEDERAL EN EL FINANCIAMIENTO DE LOS RÉGIMENES PREVISIONALES

Marcelo Garriga (FCE-UNLP) marcelogarriga@yahoo.com.ar

Walter Rosales (FCE-UNLP) walter75@yahoo.com

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar el impacto fiscal implícito en la relación nación-provincias y entre provincias del financiamiento del régimen previsional SIPA y de los regímenes provinciales. El esquema de financiamiento de estos regímenes es un entramado complejo. En los últimos 40 años, el financiamiento de la previsión social ha exacerbado la disputa en el reparto de fondos entre niveles de gobierno. El régimen de coparticipación ha sido el principal instrumento al que se ha recurrido para el financiamiento de la previsión social. Actualmente las provincias realizan un aporte neto de 1,3% del PIB al financiamiento del sistema previsional de la Nación. Los resultados proyectados muestran un mayor desequilibrio que tensará la relación nación-provincias, siendo una fuerza que llevará a un replanteo del régimen previsional y de las relaciones entre niveles de gobierno, principalmente del régimen de coparticipación.

PALABRAS CLAVE: coparticipación, previsión social, cajas previsionales provinciales.

I. Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar el impacto fiscal implícito en la relación nación-provincias del financiamiento del régimen previsional SIPA y de los regímenes provinciales. Surgen algunos interrogantes asociados a esta motivación: ¿en qué medida la nación y las provincias financian los regímenes previsionales? ¿Cómo afectaría el posible desequilibrio previsional futuro a la relación nación-provincias?

La dimensión propia de la previsión social en términos presupuestarios otorga una importancia central al tema. El sistema previsional público argentino está comprendido por el régimen nacional SIPA, que incluye a las cajas previsionales provinciales transferidas, comprende a 7,5 millones de beneficiarios y representa una erogación del 7,4% del PIB. Pero también existe un conjunto de regímenes previsionales que están administrados por las provincias. Se trata de 13 cajas provinciales, que comprenden alrededor de 0,7 millones beneficiarios y representan un gasto de 2,1 % del PIB¹.

El esquema de financiamiento de estos regímenes es un entramado complejo. En los últimos 40 años, el financiamiento de la previsión social ha exacerbado la disputa en el reparto de fondos entre niveles de gobierno. Se han implementado distintas medidas, que han tendido al desequilibrio, o bien que consistieron en soluciones parciales para el problema en cada momento en el tiempo (por ejemplo, la afectación de fondos de la coparticipación para financiar el régimen nacional deteriorando las finanzas provinciales, el otorgamiento de beneficios sin aportes, la asignación de impuestos específicos con cargo al financiamiento de la seguridad social, el mantenimiento de requisitos laxos para acceder a los beneficios previsionales, la “expropiación” de fondos de ahorro privado por parte del gobierno nacional, entre otras medidas).

Las tensiones entre niveles de gobierno han hecho que se recurra a la Corte Suprema de Justicia para dirimir los conflictos. Estas tensiones podrían profundizarse, toda vez que existen argumentos para prever que los desequilibrios de los regímenes previsionales podrían ser mayores en los próximos años.

El régimen de coparticipación ha sido el principal instrumento al que se ha recurrido para el financiamiento de la previsión social. Es por eso que la determinación de la carga final sobre las provincias y sobre el gobierno nacional no es una cuenta directa. En este estudio se considera el gasto de los regímenes nacional SIPA, el de las cajas provinciales transferidas y no transferidas. Luego se identificarán las fuentes que las financian y sobre quién recaen (Nación o las provincias).

Se planteará este ejercicio en la situación vigente en Argentina y se extrapolará en 30 años en función de proyecciones existentes y otras realizadas para este estudio.

¹ En rigor, existen en la esfera pública otros regímenes previsionales no alcanzados por este estudio, vinculados a las fuerzas de seguridad, fuerzas armadas, regímenes previsionales municipales, bancos públicos, servicio exterior, guardaparques, poder judicial nacional, e investigadores y científicos. Tampoco se incluye los regímenes municipales ni las cajas profesionales.

Los resultados sugieren un mayor desequilibrio que tensará la relación nación-provincias, siendo una fuerza que llevará a un replanteo del régimen previsional y de las relaciones entre niveles de gobierno, principalmente del régimen de coparticipación.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En la sección II se realiza una breve discusión conceptual, en la sección III se hace una revisión histórica de los principales hitos que vinculan la previsión social y el federalismo. En la sección IV se estudia la incidencia de la previsión social en las finanzas de la nación y las provincias. En la sección V se realizan proyecciones de la previsión social al 2050 y en la sección VI se presentan una discusión de los resultados y consideraciones finales.

II. Discusión conceptual

La teoría de la Segunda Generación del Federalismo Fiscal (SGFF)² introduce un conjunto de aprendizajes muy útiles para analizar las relaciones fiscales entre distintos niveles de gobierno en un país federal. A las clásicas preguntas de ¿quién hace qué?, ¿quién grava a quién?, ¿cómo se resuelven los desequilibrios verticales y horizontales? ¿quién puede endeudarse?, debe agregarse que los gobernantes ya no actúan necesariamente en forma benevolente. El poder ejecutivo, el congreso, la burocracia, tienen sus propios intereses y objetivos. A partir de ello, restricciones presupuestarias débiles llevan a conductas oportunistas de los gobiernos locales y conductas fiscalmente irresponsables. Detrás de esto está la idea que siempre existe un prestamista de última instancia -el Gobierno Nacional- para cubrir los desequilibrios financieros de los gobiernos locales. En el caso argentino abona esta presunción la fuerte dependencia de las provincias de las transferencias nacionales, lo que conduce inevitablemente a comportamientos oportunistas.

Por su parte, el gobierno nacional también se ha comportado de manera perversa en el marco de un país federal. Cabe mencionar que ha sido responsable de los principales desequilibrios macroeconómicos: defaultó la deuda pública, se financió con emisión monetaria devaluando el valor de la moneda, aumentó la presión tributaria en impuestos que no se coparticipan, modificó la distribución de recursos entre los niveles de gobierno imponiendo pre-coparticipaciones, restringió la capacidad recaudatoria de los gobiernos provinciales, transfirió responsabilidades de gastos a los gobiernos subnacionales sin contrapartida financiera, se apropió de los fondos privados acumulados en el sistema de pensiones. En resumen, como señala Porto (2005) “en la experiencia argentina los “bail-outs” son simétricos y las pujas terminan en salvatajes recíprocos”.

En este contexto, existe un permanente conflicto de intereses que incentiva la disputa por los fondos federales por parte de los actores involucrados. Los gastos previsionales y su forma de financiamiento no han sido ajenos a este conflicto³. Más aún, dada su importancia relativa en la estructura de gasto del sector público consolidado (cerca del 9,5 % del PBI), las principales tensiones entre la Nación y las provincias en las últimas cuatro décadas han estado asociadas a las crisis de financiamiento de la previsión social.

² Ver Oates (2005), Weingast.(2009).

³ Ver Apella (2014).

La utilización de recursos tributarios coparticipados para afrontar los desequilibrios de la previsional nacional han implicado una reducción del financiamiento para la provisión de bienes públicos por parte de las provincias, tales como educación, salud, seguridad, acción social.

El problema toma relevancia desde el punto de vista económico. Por el lado de la eficiencia, la separación de las decisiones de gastos respecto del financiamiento lleva a decisiones que derivaron en desequilibrios actuariales de los regímenes previsionales: por ejemplo, el otorgamiento de beneficios sin aportes asociados (caso del régimen nacional), o bien sostener requisitos muy laxos para acceder a los beneficios previsionales (caso de las cajas previsionales provinciales).

En un primer razonamiento, podría señalarse que el régimen nacional comprende a beneficiarios que residen en las respectivas provincias. ¿Por qué entonces las provincias no han de aportar al financiamiento del régimen público? Por otra parte, algunas provincias transfirieron sus regímenes (desequilibrados actuarialmente) al ámbito nacional, respaldados por el sacrificio de fondos coparticipables no recibidos (pre-coparticipaciones e impuestos afectados a la seguridad social). Al mismo tiempo, provincias que aún conservan sus regímenes previsionales reciben asistencia del presupuesto nacional, más financiamiento directo de la coparticipación-fondos que también resignan provincias que cedieron sus cajas.

La idea de un régimen nacional único con criterios de acceso a los beneficios jubilatorios iguales para todas las personas adultas mayores colisiona con los preceptos constitucionales que el asignan a las provincias la potestad de establecer y sostener su propio régimen previsional (art. 14 bis y 125 de la Constitución Nacional)⁴.

No existe desde la teoría del federalismo una respuesta única al tratamiento de la previsión social en un país federal. Sin embargo, se observa que en el marco de instituciones fiscales débiles y comportamiento oportunistas parte de los distintos niveles de gobierno (consistente con la teoría de la SGFF) los problemas del financiamiento de la previsión social en el contexto del federalismo se agudizan y las pujas y tensiones se incrementan conduciendo a equilibrios no deseables o inestables.

III. Revisión de hitos históricos

La tensión actual entre la nación y las provincias no es nueva, sino que es la resultante de un proceso histórico. A efectos de entender cómo se llega a esta situación, en esta sección se

⁴ El artículo 14 bis señala: “El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado.....”. Y el artículo 125 establece que “Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.

presentan cuatro hitos históricos de los últimos 40 años que muestran la estrecha relación entre las dificultades en el financiamiento de la previsión social y la disputa por los recursos tributarios entre los distintos niveles de gobierno.

Primer hito: Pre-coparticipación para financiar la seguridad social (1980)

Inserta en una política de apertura económica y de reducción de los costos laborales para mejorar la competitividad de la economía, la Ley 22.293 elimina las contribuciones patronales a la seguridad social, equivalentes al 15% de la nómina salarial. Al mismo tiempo, se generaliza el IVA y se aumentan las alícuotas del impuesto (Ley 22.294). Luego de producida esta modificación, los importes requeridos para cubrir el monto equivalente a las contribuciones patronales derogadas se debitan del producido total de los impuestos coparticipados.

Esta reforma tiene un impacto significativo en términos fiscales para la nación y las provincias. La idea fue que la reforma tuviera un efecto recaudatorio neutro para mejorar la competitividad de la economía reduciendo los costos para las empresas. No obstante, como lo señala Cetrángolo y Grushka (2020), las políticas que han tendido a la baja de las alícuotas de aportes y contribuciones para mejorar la competitividad de la economía terminaron en serias dificultades para financiar al régimen previsional.

La implementación de la ley se realiza a través de un mecanismo de afectación automático a través del régimen de coparticipación, de manera tal que se trata de una pre-coparticipación que no tiene límite superior en cuanto al gasto nacional a financiar. Es un mecanismo que implica una separación de las decisiones de gasto respecto de las de recaudación, ampliamente criticadas en la teoría del federalismo fiscal. Por un lado, es la nación quién decide determinados gastos (principalmente el previsional juntamente con otros). Por otro lado, son las provincias las que directamente ven disminuidos sus recursos debido a la pre-coparticipación de fondos.

Según señala Porto (2003) “El efecto más importante de la reforma de 1980, desde el punto de vista del régimen de coparticipación federal de impuestos, fue la drástica modificación de la distribución primaria que significó una pérdida importante para los Gobiernos Locales (21%). Pero no sólo se alteró la distribución primaria, sino también la secundaria debido a que una parte se distribuye en concepto de aportes para previsión social (de provincias), con un criterio diferente al de la Coparticipación Federal”. La importante pérdida de recursos que las provincias percibían en concepto de coparticipación se compensó en forma discrecional con aportes del tesoro nacional (ATN). Se llegó al absurdo en el cual los aportes del tesoro superaron a los montos distribuidos por el régimen de coparticipación. También implicó un cambio implícito en la distribución secundaria de los recursos.

En el año 1984 y ante la crisis del sistema de financiamiento de la previsión social y el desfinanciamiento de las provincias, se restablecen los aportes patronales en un 50% de las alícuotas vigentes en 1980 (ley 23.081). Todos estos cambios exacerbaron la disputa federal entre la nación y las provincias y entre provincias, lo que condujo a la caducidad del régimen a fines del año 1984 con consecuencias graves sobre el federalismo.

Los cambios en el régimen de coparticipación de principios de los 80, asociado a problemas en el financiamiento de la previsión social, es el primero de los cuatro hitos que vinculan estrechamente estas dos instituciones fiscales y debilitan fuertemente las finanzas provinciales.

Segundo hito: reforma previsional con financiamiento provincial (1993)

A comienzo de la década de los noventa se agrava la crisis del sistema nacional de jubilaciones y pensiones. Según Schulthess y Demarco (1993) cuatro problemas fueron la clave del deterioro: i) las bajas remuneraciones que se pagaban al sector pasivo, ii) el endeudamiento del sistema por juicios iniciados por los jubilados y pensionados debido a errores en las liquidaciones de haberes, iii) las significativas inequidades del sistema, iv) la falta de transparencia y confiabilidad. Este diagnóstico dio como resultado que en el año 1993 se reforma el sistema de reparto vigente y se pasa a un sistema mixto de capitalización y reparto (ley 24.241).

El artículo primero de la ley establece que conforman el Sistema Integrado de Jubilaciones y pensiones “1) Un régimen previsional público, fundamentado en el otorgamiento de prestaciones por parte del Estado que se financiarán a través de un sistema de reparto, en adelante también Régimen de Reparto, y 2) Un régimen previsional basado en la capitalización individual, en adelante también Régimen de Capitalización”. Los aportes patronales se destinan a sostener el régimen de reparto vigente y los aportes personales podían capitalizarse en fondos de pensiones.

Sin entrar en consideraciones sobre la reforma realizada en cuanto a lo previsional, desde el punto de vista fiscal los problemas se agravaron. Los recursos del sistema previsional (aportes patronales) fueron insuficientes para financiar el conjunto de jubilados y pensionados (alrededor de 3,5 millones). Esta reforma puso nuevamente en el centro de la escena la disputa por los recursos de la coparticipación.

Pero previamente a la reforma previsional, el gobierno nacional y las provincias firman en el año 1992 el Pacto Fiscal I (luego ratificado por la ley 24.130) por el cual el Estado Nacional queda autorizado a retener un 15 % de la masa de impuestos coparticipables para financiar el sistema previsional. Esto da lugar a una nueva intromisión del gobierno nacional en el régimen de coparticipación de impuestos.

Como contrapartida en el año 1994 se invita a las provincias a que transfirieran a la nación las cajas previsionales provinciales agobiadas por importantes déficits. En el caso que no lo hicieran, recibirían financiamiento por parte de la Nación para atender los desequilibrios. Entre 1994 y 1997, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 10 provincias transfieren sus cajas previsionales de empleados públicos: Catamarca, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán. Mientras que otras 13 provincias continuaron con regímenes previsionales propios para los empleados de sus administraciones públicas: Córdoba, Buenos Aires, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego.

En 1999, se firma el Compromiso Federal entre el gobierno nacional y las provincias, en el marco del cual se establece en su cláusula 12 que la nación financiará los déficits globales de los sistemas previsionales provinciales no transferidos con la condición de que armonicen⁵ sus sistemas previsionales conforme al sistema nacional. La implementación de esta norma fue muy discrecional, sujeto a algunos condicionantes: (i) las relaciones políticas entre cada provincia y el gobierno nacional, (ii) los criterios de armonización de estos sistemas previsionales, (iii) la magnitud de los desequilibrios fiscales a cubrir⁶.

La crisis financiera del sistema previsional de la década del 90 y su posterior reforma fue otro de los hitos en la disputa por los recursos coparticipados.

Tercer hito: la re-estatización del Sistema previsional y la apropiación de más recursos por parte del gobierno nacional (2008)

La crisis de las hipotéticas en Estados Unidos en el año 2008 tiene un efecto contagio en el mundo, con caída en la actividad económica y efectos importantes sobre el mercado de capitales. Constituye el marco ideal para que el gobierno argentino estatizara los fondos de pensiones y retornara a un sistema de reparto unificado. El artículo primero de la ley 26.425 establece “la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público” y “En consecuencia, eliminase el actual régimen de capitalización, que será absorbido y sustituido por el régimen de reparto”. Esto tuvo un efecto inmediato sobre las finanzas nacionales: i) por un lado se apropió de US\$ 30.000 millones de dólares acumulados en las Administradoras de Fondos de Pensión (AFJP), y por otro ii) comenzó a recibir nuevamente los ingresos provenientes de los aportes personales.

Este fue un cambio central en las finanzas nacionales, que incrementó sensiblemente los recursos disponibles para el financiamiento del sistema previsional (y de otros gastos) que no fue compensado con mayores recursos para los gobiernos provinciales. Esto dio lugar a reclamos por parte de estos últimos, solicitando se restituyera el 15% de los recursos coparticipables, que se habían destinado al financiamiento de la previsión social. Según estimaciones de Digresia (2019) el resultado de esta política significó una apropiación anual por parte de la Nación de 2,1 del PIB considerando solamente 15% de los recursos pre-coparticipación con destino a la seguridad social.

El trato desigual entre Nación y Provincias dio origen a reclamos en la justicia por parte de estas últimas que finalmente llegaron a instancias de la Corte Suprema.

⁵ El alcance de la armonización a la que la norma hace referencia es respecto de las tasas de aportes y contribuciones, y de los requisitos para acceder a los beneficios en el futuro, en función de las pautas nacionales.

⁶ Un análisis al respecto se puede hallar en Cetrángolo y Folgar (2018).

Cuarto hito: el Fallo de la Corte a favor de las provincias y la firma de un nuevo consenso fiscal (2015)

En noviembre de 2015, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) declara inconstitucional la detracción del 15% de la masa de impuestos coparticipables que el Gobierno nacional quita a las provincias para financiar a la ANSES, según lo previsto en un acuerdo federal de 1992. También se resuelve que la Nación deberá pagar a las provincias beneficiadas la suma de las cantidades retraídas desde 2006, sumado a los intereses. En principio, el fallo beneficia a las provincias de Santa Fe y San Luis, junto con Córdoba, aunque a esta última a través de una medida cautelar.

Los fundamentos de esta medida fueron entre otros:

- (i) la afectación del 15% es inconstitucional por tratarse de una modificación unilateral del derecho intrafederal según lo expresado en el fallo del 24 de noviembre de 2015 en la causa CSJ 539/2009. Es decir que el Gobierno sancionó esta ley sin llegar a un acuerdo con las provincias y sin obtener de ellas el “respaldo necesario”, como demanda la Constitución;
- (ii) La situación en la que se estableció que las provincias debían destinar el 15% a la ANSES se había modificado. El Fondo de Garantía de Sustentabilidad, que respaldaba el funcionamiento de la ANSES pasó a ser superavitario con rentabilidades (nominales) del 35%. De esta forma, para la Corte, la ANSES se desempeña actualmente como un “inversor institucional” con fondos de las provincias.

Como consecuencia de este fallo, se firmó el Programa Acuerdo para el Nuevo Federalismo (Dec. 406 de febrero de 2016 y Ley 27.260 del mes de mayo de dicho año). Este acuerdo establece las pautas para devolver gradualmente los montos retenidos (a razón de 3% por año hasta 2020 inclusive).

Asimismo, esta ley establece que se financiarán los déficits de las cajas previsionales no transferidas en función de los déficits recalculados por ANSES en base al grado de avance en el proceso de armonización.

Luego, el Consenso Fiscal de 2017 establece hechos importantes en relación con la previsión social y el federalismo fiscal:

- (i) Modifica el régimen de distribución del producido del impuesto a las ganancias. Al mismo tiempo, afecta el 100% del impuesto de créditos y débitos bancarios al ANSES (hasta tanto se dicte una nueva ley de coparticipación).
- (ii) Elimina las sanciones por no armonizar los regímenes previsionales no transferidos, garantizando el financiamiento nacional de los déficits de las cajas previsionales no transferidas.

Cabe aclarar que para el último hito (2015) si bien se desafectó el 15% de la pre-coparticipación en el último período, la asignación del 100% del impuesto a los créditos y débitos bancarios habría generado un efecto similar. En rigor, este proceso fue gradual, ya que en cada año se restituye un

3% de los fondos afectados hasta 2020, año en el cual la desafectación de la pre-coparticipación es plena.

Tal como se verá en la sección siguiente, todas las provincias, con o sin cajas previsionales, han de realizar aportes al régimen nacional. También las provincias sin cajas previsionales soportan parte del financiamiento de los desequilibrios del régimen nacional.

Estos desequilibrios podrían traer mayores tensiones en la relación nación-provincias y entre provincias en la medida que los desequilibrios de los regímenes previsionales se profundicen.

IV. Incidencia de la previsión social en las finanzas de la nación y las provincias

En esta sección se calcula el impacto de la previsión social sobre las finanzas provinciales y del gobierno central. Se trata de medir cuál es el subsidio cruzado al contemplar todos los flujos de gastos y recursos (recursos contributivos, recursos coparticipables y de los presupuestos propios de cada jurisdicción). Esto da una idea más precisa de la forma en que las provincias aportan al financiamiento de la seguridad social en su conjunto.

Tanto la nación como las provincias toman decisiones que suponen un gasto previsional. El financiamiento asociado se reparte entre las fuentes contributivas y tributarias. Pero en este último aspecto entra en juego el reparto de fondos (y sus afectaciones) en la coparticipación. En esencia, se busca determinar el aporte que cada nivel hace al financiamiento de los distintos regímenes. Es decir, lo que hubiera recibido cada nivel de gobierno si no hubiera afectaciones al régimen de coparticipación y cada uno se hiciera cargo de su sistema previsional.

Cabe realizar algunas aclaraciones previas:

1. El ejercicio que se propone apunta a calcular el impacto fiscal en nación y provincias, y no el impacto distributivo entre jurisdicciones.
2. El cálculo se realiza tomando valores de 2018 (último dato disponible) pero asumiendo plena vigencia de la última reforma (ver hito 4 en el punto anterior).
3. Debe distinguirse la exposición contable de los cálculos que se presentan en este trabajo. El esquema ahorro-inversión del ANSES contempla al gasto previsional, más el gasto en diversos programas sociales y otras transferencias. Por el lado de los recursos, entre otros conceptos, incluyen recursos contributivos correspondientes a regímenes previsionales provinciales transferidos y recursos tributarios afectados de la coparticipación. Precisamente, el ejercicio supone desglosar estos conceptos para calcular el impacto neto. El Anexo I muestra el esquema ahorro-inversión-financiamiento del ANSES para 2018.
4. Para realizar el ejercicio, el mecanismo del análisis parte de computar el gasto en la jurisdicción que lo realiza, y los recursos en la jurisdicción que los percibe. Se anulan las transferencias internas.

El primer paso es definir el gasto previsional. Para 2018, el mismo asciende a un 9,7% del PIB, donde el régimen nacional representa un 75,5% del total (7,4% del PIB), las cajas provinciales transferidas un 2,8% del total (0,3% del PIB), y los regímenes provinciales aún en su poder un 21,7% del total (2,1% del PIB). La tabla 1 muestra esta composición de los gastos.

Tabla 1. Gasto en previsión social (2018)

Régimen	Monto (en millones de \$)	Part. % en el PIB	Part. %
Régimen nacional	1.075.095	7,4	75,5
Régimen contributivo	640.395	4,4	45,0
No Contributivo	434.701	3,0	30,5
Moratoria	387.898	2,7	27,3
PUAM	8.604	0,1	0,6
Otros régimen no contributivos	38.199	0,3	2,7
Cajas provinciales no transferidas	309.022	2,1	21,7
Regímenes provinciales transferidos a la nación	39.286	0,3	2,8
Total	1.423.404	9,7	100,0

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Cuenta de Inversión del sector público nacional 2018 y de la ejecución presupuestaria de las provincias. Ministerio de Economía de la Nación.

El paso siguiente es identificar el financiamiento de cada uno de los rubros de gasto presentados en la tabla precedente. Conceptualmente se definen como fuentes a los recursos propios de cada régimen (aportes personales y contribuciones patronales) y los recursos tributarios y su distribución a través del régimen de coparticipación.

En cuanto a los recursos contributivos, en la contabilidad de las provincias puede identificarse los correspondientes a aportes y contribuciones de los regímenes administrados por las provincias. Los mismos ascendieron al 1.7% del PIB. A nivel nacional, los aportes y contribuciones del régimen nacional, que ascienden a 4,95% del PIB, se obtienen de las estadísticas de recaudación de ANSES y el boletín anual de la seguridad social de AFIP, de la que se puede diferenciar los montos correspondientes al sector público y privado.

En cuanto a los recursos tributarios recaudados a nivel nacional, se distingue en primer lugar aquellos recursos afectados a la previsión social, que se detallan en la tabla 2. De la recaudación total de estos impuestos, son afectados a la seguridad social nacional 2,8% del PIB y 0,1% del PIB se distribuyen para las provincias que conservan sus regímenes previsionales.

Tabla 2. Recursos tributarios afectados a la seguridad social (millones de \$, 2018)

Impuesto	% de Afectación	En millones de \$			En % del PIB		
		Nación	Provincias	Total	Nación	Provincias	Total
IVA	11%	107.090	6.878	113.968	0,7	0,0	0,8
Cheques	100%	234.300	0	234.300	1,6	0,0	1,6
Monotributo	70%	11.007	4.731	15.738	0,1	0,0	0,1
Combustibles	28%	26.793	0	26.793	0,2	0,0	0,2
Otros (*)		26.130	857	26.988	0,2	0,0	0,2
Total afectado		405.321	12.467	417.787	2,8	0,1	2,9

(*) incluye adicional cigarrillos cuyo producido se encuentra en un 100% afectado a seguridad social, y bienes personales (residual).

Para calcular el aporte implícito de la nación y las provincias, se estima los montos que hubiera recibido según la ley 23.548 sin afectaciones a la seguridad social. Es decir, se proratea los recursos tributarios afectados a la seguridad social conforme a los índices de distribución primaria vigentes. Los resultados se muestran en la tabla 3.

Tabla 3. Aporte nacional y provincial según el régimen de coparticipación (millones de \$, 2018)

Impuesto	En millones de \$			En % del PIB		
	Nación	Provincias	Total	Nación	Provincias	Total
IVA	44.418	69.550	113.968	0,3	0,5	0,8
Cheques	91.705	142.595	234.300	0,6	1,0	1,6
Monotributo	6.160	9.578	15.738	0,0	0,1	0,1
Combustibles	10.487	16.306	26.793	0,1	0,1	0,2
Otros	10.541	16.446	26.988	0,1	0,1	0,2
Total afectado	163.311	254.476	417.787	1,1	1,7	2,9

Luego, se realizan las diferencias entre los montos de las tablas presentadas, que se interpreta como los recursos diferenciales que cada nivel de gobierno aporta al financiamiento de la seguridad social en su conjunto. Es decir, la diferencia entre lo que recibió y lo que debería haber recibido. El resultado del cálculo se presenta en la tabla 4. La nación es beneficiaria neta a costas de las provincias por un monto neto equivalente al 1.7% del PIB.

Tabla 4. Aporte estimado a la seguridad social (2018)

Impuesto	En millones de \$			En % del PIB		
	Nación	Provincias	Total	Nación	Provincias	Total
IVA	-62.672	62.672	0	-0,4	0,4	0,0
Cheques	-142.595	142.595	0	-1,0	1,0	0,0
Monotributo	-4.847	4.847	0	0,0	0,0	0,0
Combustibles	-16.306	16.306	0	-0,1	0,1	0,0
Otros	-15.589	15.589	0	-0,1	0,1	0,0
Total afectado	-242.010	242.010	0	-1,7	1,7	0,0

El ejercicio continúa incorporando los gastos previsionales que cada nivel de gobierno realiza y los recursos propios que complementan a este financiamiento. A nivel provincial, se distingue el grupo que conservan sus propios regímenes previsionales del resto.

Para la nación

A nivel nacional, se computan los gastos en prestaciones (tanto contributivas como no contributivas) que ascienden a 7,4% del producto. Cabe aclarar que no se considera el gasto asociado a las cajas provinciales transferidas, cuyo cómputo es asignado al nivel provincial. Por el lado de los recursos se vinculan los aportes y contribuciones estrictamente correspondientes al régimen nacional (tanto del sector privado como del público nacional) que representan 4,94% del PIB, más los recursos propios presupuestarios asignados al régimen por 1% del PIB. Esto supone un déficit en el financiamiento del 1,3% del producto, que como se explica más adelante, es soportado por las provincias por medio de las afectaciones a la seguridad social en el régimen de coparticipación.

Tabla 5. Impacto fiscal de régimen previsional nacional (2018)

Nación	En millones de \$	En % del PIB
Gastos	1.075.095	7,4
Régimen contributivo	640.395	4,4
No Contributivo	434.701	3,0
Moratoria	387.898	2,7
PUAM	8.604	0,1
Régimen no contributivos	38.199	0,3
Financiamiento	889.250	6,1
Aportes y contribuciones	721.634	4,9
Coparticipación	0	0,0
Recursos propios (**)	167.615	1,1
Resultado	-185.845	-1,3

(*) El dato de aportes y contribuciones de ANSES engloba todos los conceptos de la seguridad social. A los efectos de discriminar los correspondientes a la previsión social estrictamente, se utiliza los fondos distribuidos por AFIP. (**) incluye rentas de la propiedad.

Para las provincias

Análogamente, al cálculo realizado para el nivel nacional, se consideran los gastos previsionales propios de las provincias y los recursos que éstas asignan a financiarlo, tanto directamente como indirectamente a través de las afectaciones en la coparticipación. Se distingue a aquellas provincias que conservan sus regímenes previsionales de los que no.

En el agregado provincial, los gastos previsionales ascienden al 2,4% del PIB, de los cuales 2,1% son de las cajas aún en poder de las provincias. Los recursos contributivos equivalen al 1,8% del producto, casi en su mayoría correspondientes a las cajas en poder de las provincias. En función del cálculo de la tabla 6, las provincias sin y con cajas aportan al financiamiento con fondos coparticipables en el orden del 0,6% y 1,1 % del producto respectivamente. Los recursos propios que aportan son aquellos asignados presupuestariamente. Este concepto corresponde estrictamente a las provincias que aún conservan sus regímenes previsionales, ascendiendo a 0,2% del PIB:

Tabla 6. Impacto fiscal de régimen previsional provincial (2018)

Concepto	En millones de \$			En % del PIB		
	Provincias que transfirieron	Provincias que no transfirieron	Total	Provincias que transfirieron	Provincias que no transfirieron	Total
Gastos	39.286	309.022	348.308	0,3	2,1	2,4
Prestaciones	39.286	309.022	348.308	0,3	2,1	2,4
Financiamiento	93.521	440.633	534.154	0,6	3,0	3,7
Aportes y contribuciones)	2.652	254.145	256.797	0,02	1,7	1,8
Coparticipación propia	90.870	151.140	242.010	0,6	1,1	1,7
Recursos propios	0	35.347	35.347	0,0	0,2	0,2
Resultado	54.235	131.610	185.845	0,4	0,9	1,3

Efecto neto

Puede observarse que el conjunto de provincias aporta a la previsión social 1,3% del PIB, de los cuales 0,9% del PIB corresponden a las provincias que aún conservan sus regímenes previsionales. Las provincias que transfirieron sus cajas aportan al régimen por un monto mayor a las obligaciones previsionales que les hubiera correspondido, de manera que realizan aportes por 0,4% del PIB.

De forma resumida, la tabla 7 expresa los flujos cruzados entre nación y provincias (desde el punto de vista de éstas). El saldo se interpreta como el aporte neto que realizan las provincias al financiamiento de la previsión social nacional (1,3% del PIB).

Tabla 7. Flujos cruzados entre nación y provincias (2018)

Concepto	En millones de \$	En % del PIB
Aporte neto de la coparticipación	242.010	1,7
Aportes previsionales de cajas transferidas	2.652	0,02
Pago de prestaciones previsionales de cajas transferidas	-39.286	-0,3
Transferencias del gobierno nacional a cajas no transferidas	-19.529	-0,1
Aporte neto de las provincias a la previsión social	185.845	1,3

V. Proyecciones estilizadas de la previsión hacia el 2050

En esta sección se presentan proyecciones del sistema previsional, con el objeto de contar con una dimensión del problema en las próximas décadas y su impacto en el arreglo fiscal federal.

Sin el ánimo de hacer un tratamiento actuarial específico, se toman los resultados de proyecciones previsionales realizadas por Grushka (2016) para el régimen nacional. Para las cajas provinciales se realizan proyecciones propias con supuestos consistentes con las proyecciones nacionales utilizadas.

Los supuestos de las proyecciones se encuentran detallados en Grushka (2016) y Cetrángolo y Grushka (2020), que básicamente parte de proyecciones poblacionales oficiales y consideran una economía con una ligera reducción del desempleo, un suave aumento en la tasa de participación de la mujer y un crecimiento del PIB igual al crecimiento demográfico.

Una síntesis de estas proyecciones se presenta en la tabla 8, 9 y 10. Básicamente, se presenta la tasa de dependencia (relación entre activos y pasivos) y el resultado monetario que surge de la diferencia entre los ingresos por aportes y contribuciones menos los gastos en prestaciones (tanto contributivas en sentido estricto como aquellas pensiones no contributivas).

Tabla 8. Principales resultados de las proyecciones actuariales (relación activos/pasivos)

Régimen	2018	2030	2040	2050
Nacional	1,39	1,5	1,4	1,2
Provincial	2,8	2,0	1,8	1,8
Total	1,5	1,5	1,4	1,3

Fuente: elaboración propia. Los datos de 2018 equivalen a los procesados en este trabajo. Las proyecciones nacionales corresponden a Grushka (2016) y las proyecciones de los regímenes provinciales a Rosales (2019).

Tabla 9. Resultado (ingresos contributivos menos gastos en prestaciones) para la Nación

Régimen	2018	2030	2040	2050
Recursos contributivos	4,9	5,5	5,7	5,8
Gastos (*)	7,4	8,8	9,6	11,1
SIPA y otros regímenes	4,6	6,0	7,1	8,6
Moratoria	2,7	1,7	0,7	0,1
PUAM	0,1	1,1	1,8	2,4
Resultado	-2,3	-3,4	-3,9	-5,3

Fuente: elaboración propia. Los datos de 2018 equivalen a los procesados en este trabajo. Las proyecciones nacionales son en base a Grushka (2016).

(*) No incluye el gasto correspondiente a cajas provinciales transferidas.

Tabla 10. Resultado (ingresos contributivos menos gastos en prestaciones) para las provincias con cajas previsionales

Provincia	2018	2030	2040	2050
Buenos Aires	-0,06	-0,39	-0,56	-0,59
Chaco	-0,02	-0,02	-0,03	-0,03
Chubut	-0,01	-0,04	-0,05	-0,06
Córdoba	-0,08	-0,11	-0,12	-0,10
Corrientes	-0,01	-0,02	-0,02	-0,02
Entre Ríos	-0,05	-0,07	-0,08	-0,07
Formosa	-0,02	-0,03	-0,03	-0,03
La Pampa	-0,01	-0,01	0,00	0,00
Misiones	0,00	-0,02	-0,02	-0,02
Neuquén	0,00	-0,06	-0,08	-0,08
Santa Cruz	-0,04	-0,07	-0,08	-0,08
Santa Fe	-0,06	-0,06	-0,08	-0,07
Tierra del Fuego	0,00	-0,02	-0,02	-0,01
Total provincias	-0,4	-0,9	-1,2	-1,2

Fuente: elaboración propia. Los datos de 2018 equivalen a los procesados en este trabajo. Las proyecciones provinciales corresponden a Rosales (2019).

Puede observarse claramente un deterioro de la tasa de sostenibilidad (A/P). A nivel nacional, se observa un descenso en la cantidad de beneficiarios hacia el 2030 (la tasa de sostenimiento aumentaría levemente), pero más adelante la cantidad de pasivos podría aumentar relativamente más que los activos. Hay múltiples efectos detrás de este resultado:

- El impacto de la moratoria va disminuyendo progresivamente (por mortalidad), asumiendo que no hay nuevas moratorias.
- Esta disminución, no alcanza a ser compensada con el incremento en jubilaciones contributivas (a la que solo acceden los trabajadores formales).

- Hacia la última década analizada, empieza a impactar el crecimiento de beneficiarios no contributivos que reciben PUAM. Tal como señala Grushka, es evidente que, si en 35 años la cobertura previsional contributiva alcanzará sólo a 40% de la población mayor, habrá creciente demanda de fondos por extender los beneficios a sectores que no participaron (o sólo participaron parcialmente) del sector formal de la economía.

Este impacto en la relación entre activos y pasivos a nivel nacional se traduce en un marcado deterioro del equilibrio financiero. En 2018 el resultado previsional representa un déficit del 2,3% del PIB, el cual pasaría a ser de más del 5% en 2050. Si bien el impacto de la PUAM es importante hacia el final del periodo analizado (implicaría un 2,4% del PIB), también el régimen contributivo sin cambios en sus parámetros presentaría un desequilibrio notorio. El régimen contributivo puro (sin incluir moratoria y pensiones no contributivas), es ligeramente superavitario en 2018 (0,6% del PIB) y pasaría a un déficit en 2050 en el orden del 2,8% del producto. Es decir, que el régimen contributivo tal como está, no sería sostenible en el tiempo y necesitaría de reformas profundas.

A nivel provincial, también se observaría un deterioro de la tasa de sostenibilidad, siendo en torno a 2,8 en 2018 y pasaría a 1,8 en 2050. Esto se explicaría por un crecimiento de los pasivos mayor que el de activos. Las decisiones de política de altas tasas de ingreso de activos observadas en el periodo 2005-2015, suponen en los próximos años un crecimiento del stock de pasivos que no es compensado por el lado de los activos (que se asumen que crecen como la población).

Como consecuencia, es esperable una profundización del desequilibrio de las cajas provinciales. Mientras el déficit contributivo en 2018 representa un 0,4% del PIB, se esperaría que llegue al 1,2% del PIB en 2050.

De esta forma, a nivel agregado (nación más provincias), se esperaría un déficit del 6,5% del PIB, muy cercano al nivel de gasto actual de la previsión social nacional.

Este desequilibrio deberá ser financiado de alguna forma y no será inocuo en la relación nación-provincias. Las tensiones y disputas por fondos públicos entre los niveles de gobierno plantean un escenario conflictivo y la necesidad de urgentes reformas.

VI. Consideraciones finales

En los últimos cuarenta años las relaciones fiscales entre el gobierno nacional y las provincias se han visto sometida a pujas y tensiones asociadas a las crisis de financiamiento de la previsión social. En este trabajo se identifican cuatro períodos donde estos conflictos se han manifestado con mayor crudeza: las pre-coparticipaciones con destino a la previsión social de principios de los 80, la reforma previsional de 93, la estatización del sistema de jubilaciones y pensiones de 2008 y el fallo de la Corte que obliga al gobierno Nacional a devolver a las provincias el 15% de los recursos coparticipados destinados a la previsión social. En todos estos hitos la distribución de los recursos se vio afectada a favor del gobierno nacional, limitando los ingresos provinciales o aumentando los grados de discrecionalidad en su distribución por parte de la nación.

El estudio realizado identifica los costos de oportunidad de los fondos de cada nivel de gobierno. Es decir, se determinan las fuentes que financian los gastos de los distintos regímenes públicos (régimen nacional, regímenes provinciales transferidos a la esfera nacional y regímenes administrados por cada provincia).

El déficit del régimen nacional fue financiado parcialmente con los recursos correspondientes a las provincias (1,3% del PIB). Aquellas que transfirieron sus cajas hacen un aporte neto en el orden del 0,4% del PIB y las que conservaron sus regímenes de 0,9% del PIB.

El escenario a futuro no es muy alentador, tiende a una profundización de los desequilibrios, tensionando aún más la relación entre nación y las provincias. El régimen previsional nacional pasaría de un déficit del 2,3 % del PIB en 2018 a más del 5% del PIB en 2050. Los regímenes provinciales tampoco presentan un panorama auspicioso. Se prevé que el déficit del 0.4% del PIB en 2018, se triplique en los próximos 30 años.

El déficit consolidado de la previsión social ascendería en el 2050 a 6,5% del PBI un valor similar al gasto previsional nacional. Esto obligaría a buscar financiamiento, en cuyo caso, la tensión entre el gobierno nacional y las provincias crecería y el régimen de coparticipación podría ser objeto de mayores disputas.

VII. Bibliografía

Apella, I (2014): La protección social en Argentina. El rol de las provincias. Editado por Rofman. Banco Mundial Banco Mundial

Argañaraz N, A Barraud y G, Galassi (2008): El financiamiento de la Seguridad Social en Argentina. Su vínculo con el Federalismo, Documento de trabajo de IERAL. Año 14, Edición N75.

Bertín, H (2019): Hacia una historia del sistema previsional de la Argentina, 1904-2018. CEFIP; FCE, UNLP.

Bertranou, F., Cetrángolo, O, C. Grushka y L. Casanova (2011): Encrucijada en la seguridad social en Argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones. CEPAL y OIT.

Cetrángolo O y J Folgar (2018): Las Cajas Previsionales de las provincias y el Pacto Fiscal. CECE.

Cetrángolo, O. y C. Grushka (2004): Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma. Serie Financiamiento del desarrollo Nro. 151, CEPAL:

Cetrángolo, O. y C. Grushka (2020): El sistema de pensiones en la Argentina Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera. Serie Macroeconomía del Desarrollo Nro. 208.

Di Gresia (2019): Sistema Previsional Argentino: Su financiamiento en medio de la puja federal. Charla debate. Organizada por ASAP y Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

Grushka C (2016): Perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino y de ANSES, años 2015-2050. Anses.

Ministerio de Economía de la Nación, Secretaría de Hacienda, (1989): Política para el cambio estructural en el sector público.

Oates, W (2005): Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance* 12, 349–373.

Porto, A (2005): PUJAS Y TENSIONES ENTRE NIVELES DE GOBIERNO POR LOS RECURSOS FISCALES. Conferencia: Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política.

Porto, A, (2004): “Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal”. EDULP. Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.

Rosales W (2019): Un problema desatendido. Las cajas previsionales provinciales. En Blog de Economía del Sector Público. FCE-UNLP.

Schulthess, W y G, Demarco (1994): Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y propuesta de reforma. Proyecto Regional Políticas Financieras para el Desarrollo. CEPAL, PNUD.

Weingast, B (2009): Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics* 65 (2009) 279–293.

Anexo 1. La situación financiera de la ANSES

En este anexo se presenta la situación financiera del ANSES, con el objeto de distinguir a la previsión social respecto de otras finalidades que hacen a la seguridad social, como por ejemplo la asistencia social. Cabe destacar que, en el boletín anual de la seguridad social de AFIP, los aportes y contribuciones a la previsión social ascienden al 4,94% del PIB.

La siguiente tabla muestra Los recursos y gastos de la ANSES para el año 2018 en base a la información contable.

Tabla 11. Recursos y gastos del ANSES (2018)

Concepto	En millones de \$	En \$ del PIB	Part. %
Recursos	1.694.066	11,6	100,0
Aportes y contribuciones	738.595	5,1	43,6
Tributarios	387.780	2,7	22,9
Rentas de la propiedad y otros no trib.	184.701	1,3	10,9
Contribuciones figurativas (*)	382.991	2,6	22,6
Egresos	1.547.946	10,6	100,0
Prestaciones a la seguridad social	1.122.621	7,7	72,5
Jubilación y pensiones del sistema nacional	640.395	4,4	41,4
Moratoria	387.898	2,7	25,1
Ex-Cajas Pciales.	39.286	0,3	2,5
Ex-Combatientes de Malvinas	6.993	0,0	0,5
Ex-Presos Políticos	1.247	0,0	0,1
PUAM	8.604	0,1	0,6
PNC	38.199	0,3	2,5
Transferencias	262.376	1,8	16,9
Asignaciones familiares contributivas	78.944	0,5	5,1
Asignaciones fliares. no contrib. (AUH y otras)	108.357	0,7	7,0
INSSJyP	41.042	0,3	2,7
Fondo nacional de empleo	3.980	0,0	0,3
Transferencias a gobiernos provinciales	19.529	0,1	1,3
Comisiones por recaudación	6.264	0,0	0,4
Otras transferencias y subsidios	4.260	0,0	0,3
Gastos de operación	22.381	0,2	1,4
Gastos figurativos (**)	140.567	1,0	9,1
Resultado financiero	146.120	1,0	

Fuente: estadísticas financieras de ANSES.

(*) recursos figurativos para financiar el déficit de cajas provinciales y programas sociales (PROGRESAR, Conectar Igualdad, entre otros).

(**) para financiar déficits de regímenes previsionales de las fuerzas de seguridad

Anexo 2. Algunos factores explicativos del desequilibrio del régimen previsional

En este anexo se analiza cómo funcionan los principales regímenes nacionales y provinciales en miras a determinar los parámetros propios de los regímenes que puedan haber implicado desequilibrios financieros.

El universo comprendido por los regímenes administrados por el SIPA (excluyendo las fuerzas armadas y de seguridad) más las cajas provinciales abarca un total de 12,3 millones de activos y de 8,1 millones de pasivos, lo que en conjunto representan una tasa de sostenimiento de 1,5. Este valor muestra la gravedad del problema que enfrenta el sistema de previsión y la insostenibilidad en el largo plazo.

En el nivel nacional, se encuentran 10,3 millones de afiliados activos y 7,4 millones de beneficiarios pasivos. Este último grupo comprende a 3,5 millones de beneficiarios “contributivos” (47%), es decir aquellos beneficiarios que realizaron todos los aportes estipulados en el régimen general de retiros, 3,4 millones de beneficios en cuyo caso alcanzaron su jubilación o pensión gracias a las moratorias (46%), y beneficiarios de pensiones no contributivas, que conjuntamente con los beneficiarios de pensiones universales por adulto mayor, representan un total de 520 mil (7%).

Vale decir, que el total de pasivos que obtuvieron beneficios sin completar los aportes previstos asciende a casi la misma magnitud que aquellos que realizaron aportes al sistema. Gran parte de la debilidad del régimen nacional se encuentra reflejado en esta proporción. Los incentivos a aportar de los afiliados activos al régimen nacional son bajos. La coexistencia de pasivos con aportes y con aportes parciales (o sin ellos) aumenta los incentivos a la evasión previsional.

Tabla 12. Régimen nacional. Activos y pasivos (beneficios) a 2018. En miles de personas

Régimen	Activos	Beneficios	A/P
Nacional	10.340,0	7.442,9	1,4
SIPA-régimen general	10.340,0	3.507,2	2,9
Moratoria		3.415,7	
Pensiones no contributivas		404,7	
PUAM		115,4	

Fuente: elaboración propia en base a datos estadísticos de ANSES y del Ministerio de Trabajo.

Nota aclaratoria: la tabla muestra por el lado de los pasivos, al universo de beneficios en lugar de personas que obtienen dichos beneficios. Sucede que hay casos de personas que perciben más de un beneficio (alrededor de 1 millón). Pero a los efectos del análisis de sustentabilidad es más apropiado considerar el total de beneficios que es soportado por los activos.

La situación de los regímenes provinciales en cuanto a su estructura de afiliados activos y pasivos es relativamente más holgada que en el caso nacional. Comprende a 1,9 millones de afiliados activos y alrededor de 700 mil pasivos, de lo que se desprende una relación de 2,8 activos por cada pasivo. Estos regímenes muestran una situación de sostenibilidad mejor que en el nivel nacional, pero probablemente esta sea el resultado de un crecimiento sostenido de las plantas de agentes públicos provinciales en los últimos años (a razón del 3,7% anual entre 2005 y 2016), que tendrá

impacto en la sostenibilidad futura del régimen como se verá más adelante. También se observa una situación diferencial entre provincias, siendo las más comprometidas (en función de relación de activos/pasivos más bajas) las provincias de Córdoba, La Pampa, Entre Ríos, Corrientes y Formosa).

Tabla 13. Regímenes previsionales provinciales. Activos y pasivos a 2018. En miles de personas

Régimen	Activos	Pasivos	A/P
Buenos Aires	962	289	3,3
Chaco	103	34	3
Chubut	53	15	3,5
Córdoba	196	103	1,9
Corrientes	66	30	2,2
Entre Ríos	103	52	2
Formosa	50	23	2,2
La Pampa	25	13	1,9
Misiones	61	19	3,2
Neuquén	65	22	3
Santa Cruz	51	19	2,7
Santa Fe	197	79	2,5
Tierra del Fuego	18	7	2,6
Total	1.950	705	2,8

Fuente: elaboración propia en base a datos de las provincias y otras fuentes no oficiales.

En cuanto a los parámetros relevantes para el otorgamiento de los beneficios, existe una heterogeneidad muy marcada. A nivel nacional se observan diferencias, por ejemplo entre hombres y mujeres, que no se fundamentan en consideraciones demográficas. De esta forma, en el régimen general del SIPA, se exige a los hombres una edad mínima de 65 años para acceder a los beneficios, mientras que a las mujeres 60 años, lo que es inconsistente con la mayor expectativa de vida de ellas (5 años más en promedio a los 60 años). Los regímenes provinciales también muestran diferencias en el tratamiento previsional de hombres y mujeres.

A su vez se observa que las condiciones de acceso a los beneficios, los aportes y los años requeridos de servicio difieren entre provincias y el gobierno nacional.

Tabla 14. Parámetros de los regímenes provinciales

Jurisdicción	Género	Regimen General							Regimenes docentes	
		Contribuciones			Edad de retiro		Años de aportes	Beneficio (tasa)		Años de beneficio*
		Personal	Patronal	Total	Mujeres	Hombres				
Bueno Aires	Mj / Ho	14%	12%	26%	60		35	70% / 75% ⁽¹⁾	23 / 18	Edad 50-55 ; años de servicios 25-30.
Chaco	Mj / Ho	11%	16%	27%	60		30	82%	23 / 18	sin límite de edad ; años de servicios 30.
Chubut	Mj / Ho	14%	18%	32%	58	62	25	72%	25 / 17	edad 53 ; años de servicios 25
Córdoba	Mj / Ho	18%	20%	38%	60	65	30	82%	23 / 15	edad 60 H - 57 M ; años de servicios 25.
Corrientes	Mj / Ho	19%	19%	38%	60	65	30	82%	23 / 15	edad 57 M y 60 H.
Entre Ríos	Mj / Ho	16%	16%	32%	57	62	30	82%	26 / 17	edad 54 H y 52 M, con 25 años de servicios
Formosa	Mj / Ho	11%	16%	27%	58	61	30	82%	25 / 18	sin límite de edad; años de servicios 25
La Pampa	Mj / Ho	11%	17%	28%	60	65	30 ⁽²⁾	82%	23 / 15	edad 55 .
Misiones	Mj / Ho	11%	16%	27%	60	65	30	75%	23 / 15	Docentes: sin límites de edad; 30 años de servicios.Docentes (extraordinario): 50 años de edad; 25 años de servicios.
Neuquén	Mj / Ho	16%	16%	31%	55	60	30	80% / 85% ⁽³⁾	27 / 19	edad 55 H - 52 M; 25-30 años de servicios.
Santa Cruz	Mj / Ho	12%	12%	24%	50	54	30	82%	32 / 23	sin límite de edad ; 25-30 años de servicios.
Santa Fe	Mj / Ho	14,5%	17,2%	31,7%	60	65	30	72%	23 / 15	(Computo diferencial) cada 7 años de servicios, +1 edad y +1 servicios.
Tierra del Fuego	Mj / Ho	14%	16%	30%	60		30	82%	32 / 22	sin límite de edad; 25 años de servicios.
SIPA	Mj / Ho	11%	47% o 12,53%	1,47% o 23,53%	60	65	30	53% ⁽⁵⁾	23 / 15	
SIPA II	Mj / Ho	11%	16%(6)	27%	60	65	30	47%(7)	23 / 15	

* Según esperanza de vida de la mujer / hombre al momento de jubilarse.

(1) La tasa de sustitución es 70%, se incrementa a 75% si todos los años de aportes fueron realizados al IPS.

(2) Surge de combinar edades y aportes realizados, se supuso el requisito de 30 años de aportes a la Caja.

(3) La tasa de sustitución es 80%, se incrementa a 83% se se retira con tres años de edad mayor a la mínima, y a 85% si se retira con cinco años más que la edad mínima

(4) Ley 27.430, art. 173: alícuota destinada SIPA es 10,47% o 12,53% sobre la base imponible, a la que se detrae \$7.004 hasta el 31/12/2018.

(5) Para una remuneración de referencia de \$50.000.

Fuente: en base a Bertín (2019) y elaboración propia (regímenes docentes)

Las notorias diferencias entre regímenes implican tratamientos diferentes entre grupos de beneficiarios. Para ilustrarlo, se estima estilizadamente los retornos para casos testigos de los principales regímenes. La siguiente tabla resume los resultados obtenidos, presentando cálculos para el régimen general nacional (SIPA), el régimen de empleadas domésticas, monotributistas (para una categoría testigo, la E) y PUAM. En el caso de los regímenes provinciales, se consideran dos casos extremos: el de Santa Cruz, el que presenta los parámetros más benevolentes al momento de otorgar beneficios, y el de Córdoba, que recientemente ha modificado sus parámetros en línea con los del SIPA.

Tabla 15. Retornos por regímenes. Cálculos estilizados de TIR y VAN

Casos testigos		TIR	VAN (4%)
Monotributista (cat E)	H	8,2%	395.642
	M	8,2%	395.642
Empleada doméstica	M	11,3%	713.158
Régimen general SIPA	H	1,2%	-1.019.508
	M	2,6%	-650.895
PUAM	H		1.618.837
	M		1.843.194
Santa Cruz (regimen gral.)	H	2,8%	-744.372
	M	3,3%	-520.432
Córdoba (régimen gral.)	H	0,3%	-1.955.204
	M	1,9%	-1.463.720

Nota metodológica: se consideran las tasas de aportes personales y contribuciones vigentes para cada régimen, las cuales se aplican sobre un salario promedio de \$ 40 mil (excepto para monotributista y empleadas domésticas). Las tasas de sustitución son las legales de cada régimen. En el caso del SIPA, se calcula tomando un valor de la PBU de \$ 6.600 vigente en 2019. Los haberes considerados para las empleadas domésticas y monotributistas corresponde a la mínima (\$ 14 mil). En todos los casos se asumen 30 años de servicios. Los años durante los que se proyectan los beneficios guardan relación con la expectativa de vida al momento de percibir el beneficio (que es 5 años mayor para mujeres respecto de los hombres).

El resultado ilustra las marcadas disparidades entre regímenes, provincias, sector de actividad y género. Hay subsidios cruzados de magnitudes significativas. Las tasas internas de retornos (TIR) son muy elevadas en el caso de las empleadas domésticas (8,2%), y los monotributistas (8,2%) comparadas con el régimen general nacional (SIPA) y con la provincia más benevolente como Santa Cruz (2,8 hombres y 3,3% mujeres) donde los hombres se jubilan con 54 años y las mujeres con 50 años. Una consideración especial amerita la PUAM la cual tiene un valor presente 1,6 y 1,8 millones para varones y mujeres respectivamente (algo similar ocurre con los jubilados que obtuvieron el beneficio a través de las moratorias y que no realizaron aportes).

En resumen, se puede señalar que si bien hay una visión de que los regímenes provinciales son más generosos que el nacional, pueden observarse tasas de retorno mayores en el régimen nacional respecto a los sistemas provinciales. **Las principales políticas que explicaron gran parte del déficit previsional correspondieron a decisiones tomadas por el gobierno central.**