

ASISTENCIA FINANCIERA A PROVINCIAS EN EL MARCO DE LA PREVISIÓN SOCIAL EN ARGENTINA

Marzo 2024

Coordinadora
Graciela La Ruffa

Investigador
Raúl Gaya

Nota: Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial de la ASAP. El uso del lenguaje que no discrimine es una de las preocupaciones de los autores. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, aclarando que todas las menciones en tal forma representan a la totalidad de los géneros.

PRESENTACIÓN

Este documento es parte del proyecto de investigación de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) que estudia el estado de la Seguridad Social en la República Argentina y en específico la protección social de la población adulta mayor, por constituir la Previsión Social un componente central dentro de ésta.

El sistema previsional argentino ha evolucionado desde sus inicios sobre la base de sistemas superpuestos, pues al impulso de las presiones ejercidas por los distintos gremios de trabajadores, se crearon cajas nacionales de previsión social sectoriales que agrupaban a sus afiliados en función de la actividad desarrollada sin considerar la jurisdicción territorial en la que se prestaban esos servicios. Paralelamente, en virtud de las atribuciones otorgadas por la Constitución Nacional, las provincias fueron creando sus propios regímenes jubilatorios, como protección de los empleados públicos provinciales, empleados de las municipalidades de cada provincia, docentes provinciales, jueces y policía provincial, en general con mejores beneficios que el sistema nacional.

Actualmente, si bien el principal régimen a nivel nacional es el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), en el ámbito territorial de algunas provincias rigen el derecho federal de la seguridad social y el derecho provincial de la seguridad social: el primero, para toda persona inserta en el sector activo de la población y en el mercado formal del trabajo y las segundas para el ámbito específico antes indicado.

A partir de 1994, con el traspaso de diez Cajas de Previsión Social provinciales y la Caja de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al ámbito nacional -con el objetivo explícito de estandarizar los beneficios y ayudar a ordenar la situación fiscal provincial de mediano plazo-, se configura un eventual tratamiento diferencial en el financiamiento de los déficits generados por la atención del pago de beneficios previsionales de las cajas provinciales, entre aquellas que transfirieron sus cajas, absorbidos por la Nación, respecto de las provincias que no lo hicieron.

De esta forma, la asistencia financiera brindada por Nación por este concepto, debe analizarse en el marco de la distribución de recursos tributarios entre la Nación y el conjunto de provincias, convirtiéndose en parte de las distintas pujas distributivas de recursos tributarios entre diferentes niveles de gobierno.

En el presente documento se analizan: las principales características y criterios que adoptó la asistencia financiera otorgada por la Nación en el período 2003-2023, con destino a cubrir los déficits de los sistemas de previsión social de las trece provincias que aún mantienen cajas previsionales propias; el avance alcanzado por éstas en el proceso de armonización de los requisitos de acceso y el nivel de beneficios otorgados respecto del sistema nacional.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	5
1. INTRODUCCIÓN	13
2. LOS HITOS HISTÓRICOS EN EL PROCESO DE TRANSFERENCIAS NACIONALES PARA FINANCIAR LOS DÉFICITS PREVISIONALES PROVINCIALES	16
a. Transferencia de servicios de Salud y Educación	16
b. La pre-coparticipación del 15% con destino al financiamiento de las prestaciones previsionales nacionales.	17
c. Traspaso de los sistemas previsionales provinciales a la Nación	20
d. El Compromiso Federal y el financiamiento de los déficits previsionales provinciales no transferidos	21
3. LAS TRANSFERENCIAS NACIONALES A LAS PROVINCIAS PARA FINANCIAR EL DÉFICIT PREVISIONAL.....	22
a. Período 2003 – 2011	23
b. Período 2012 – 2015	28
c. Período 2016 – 2017	28
d. Período 2018 – 2023	31
4. LA EQUIDAD PREVISIONAL Y LAS DECISIONES FISCALES.....	40
5. CONSIDERACIONES FINALES.....	42
6. BIBLIOGRAFÍA	43

RESUMEN EJECUTIVO

- La **Constitución Nacional** establece que el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, “ [...] en especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica.”. En función a dichas atribuciones cada provincia estableció su propio sistema previsional, brindando cobertura al personal de la administración central, de los organismos descentralizados, de las empresas públicas, de los bancos oficiales y de las administraciones municipales. En algunos casos, dependiendo de las situaciones legales de cada provincia, existen municipios que también crearon sus propias cajas de previsión social (Cetrángolo y Curcio (2005)).
- En **el ámbito territorial de las provincias** rigen el derecho federal de la seguridad social y el derecho provincial de la seguridad social: el primero, para toda persona inserta en el sector activo de la población y en el mercado formal de trabajo y las segundas para el ámbito específico antes indicado (La Ruffa, G. (2022)).
- **Transferencia de Cajas Previsionales provinciales:** Entre 1994 y 1996, el gobierno nacional asumió la administración de las cajas de jubilaciones y pensiones de los empleados de diez provincias argentinas y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que fueron transferidas al sistema público nacional de previsión social administrado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). El objetivo explícito era estandarizar los beneficios y ayudar a ordenar la situación fiscal provincial de mediano plazo.
- La **asistencia financiera** de la Nación, para cubrir el déficit de los sistemas de previsión social de las trece provincias que no transfirieron los mismos a la Nación, tendientes a compensar eventuales asimetrías que pudieran existir entre éstas y aquellas jurisdicciones que hubieran transferido sus regímenes previsionales, debe analizarse en el marco de la distribución de recursos tributarios entre la Nación y el conjunto de provincias, convirtiéndose en parte de las distintas pujas distributivas de recursos tributarios entre niveles de gobierno.
- La Constitución Nacional establece que las **contribuciones indirectas y directas** en la parte no afectada deben ser coparticipadas y que una **Ley Convenio**, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones.

- La **distribución de recursos tributarios** de origen nacional entre la Nación y las Provincias se encuentra legislada por la **Ley de Coparticipación Federal de Impuestos** (Ley Nº 23.548), las Leyes Especiales, que distribuyen impuestos particulares de manera específica y los distintos Pactos Fiscales entre la Nación y las Provincias. En estos dos últimos instrumentos es dónde, principalmente, aparece el financiamiento de los sistemas previsionales.

- Las **transferencias Nacionales a las Provincias** para el financiamiento de los déficits de sus sistemas previsionales son consecuencia de una sucesión de hechos donde se destacan:
 - a) Transferencia de servicios de Salud y Educación: En el año 1992 se transfieren a las Provincias y a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires los servicios educativos y de los hospitales e institutos que dependían de la Nación, con la respectiva dotación de personal. Dicho personal se convierte en aportante a los regímenes de previsión social provinciales.
 - b) La pre-coparticipación del 15% con destino al financiamiento de las prestaciones previsionales nacionales. Vigente de 1992 a 2015 y reduciéndose a razón de 3 puntos porcentuales por año desde 2016 hasta 2019 inclusive para todas las jurisdicciones excepto Santa Fe, San Luis y Córdoba que no tuvieron detracciones como consecuencia de fallos y cautelares de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.
 - c) El traspaso de los sistemas previsionales provinciales a la Nación: entre 1994 y 1996 se transfieren las cajas de previsión social de 10 provincias y la correspondiente a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires modificando la distribución de recursos tributarios entre la Nación y las Provincias y entre provincias. Se generó un tratamiento diferenciado entre estados sub nacionales que transfirieron su sistema previsional y los que no, dado que la Nación asumió los déficits de los primeros.
 - d) El Compromiso Federal y el financiamiento de los déficits previsionales provinciales no transferidos: firmado en diciembre de 1999, la Nación se compromete a financiar el déficit de las Cajas Previsionales Provinciales no transferidas a la Nación para igualar el tratamiento con las provincias que si transfirieron condicionado a que armonicen su legislación a la nacional. Se financian tanto los déficits globales como los de aquellos sistemas que arrojen déficit previsional originados en forma individual (personal civil, docente, policial, etc.). Dicho financiamiento debe realizarse con recursos de rentas generales. Originalmente preveía una escala ascendente de porcentajes de financiamiento del déficit que partían de un 5% en el año 2000 y alcanzaba el 100% en 2004. Este financiamiento comenzó a ser operativo a partir del año 2003.

- El **financiamiento del déficit previsional** provincial adoptó diferentes características en virtud de la voluntad política del Estado Nacional de otorgar dicho financiamiento, a través de la interpretación de la legislación y lo relajado de su restricción presupuestaria, o del poder de negociación de las provincias a la hora de generar acuerdos legislativos con el Gobierno Nacional.
- De acuerdo a las características particulares mencionadas se identifican **cuatro períodos: 2003-2011; 2012-2015; 2016-2017 y 2018-2023.**

a) **Período 2003-2011.** Caracterización:

- Restricción presupuestaria blanda del gobierno nacional.
- Transferencias basadas en convenios por provincia.
- No se exige la armonización legislativa previsional. Las transferencias totales ascendieron al 1,34% del PBI mientras que su promedio fue de 0,15% del PBI.
- Las provincias de Chubut, Corrientes, Neuquén y de Tierra del Fuego no recibieron transferencias.
- Las transferencias a provincias totalizaron \$2.067.094 millones (en pesos constantes de 2023) cuya discriminación por provincia es la siguiente:

**TRANSFERENCIAS NACIONALES A PROVINCIAS POR DÉFICIT PREVISIONAL
AÑOS 2003-2011. BASE DEVENGADO**

en millones de pesos a valores constantes del año 2023

Provincia	Total	Años Percibidos
Córdoba	718.164	8
Buenos Aires	608.779	7
Santa Cruz	249.716	9
Entre Ríos	151.450	8
Chaco	120.415	5
Santa Fe	93.905	4
Interprovincial	46.528	2
Formosa	37.658	7
Misiones	20.462	6
La Pampa	20.016	8
Total	2.067.094	
EN % del PBI	1,34	

- Las transferencias por beneficio otorgan una idea más homogénea del aporte de la Nación recibido por cada provincia para financiar las prestaciones previsionales. En promedio en el período los beneficios de la provincia de Santa Cruz fueron los que percibieron mayores transferencias, cuyo ordenamiento se presenta en el siguientes Cuadro:

**TRANSFERENCIAS NACIONALES A PROVINCIAS POR DÉFICIT PREVISIONAL POR BENEFICIO
AÑOS 2003-2011. BASE DEVENGADO**
en pesos a valores constantes año 2023

Total	Promedio	Máximo
Santa Cruz	1.830.116	3.117.442
Córdoba	1.024.813	1.578.013
Chaco	794.103	1.046.436
Formosa	483.967	730.612
Entre Ríos	390.059	516.453
Buenos Aires	299.731	557.066
Santa Fe	290.657	328.377
La Pampa	272.555	473.337
Misiones	209.954	556.057

- **Período 2012-2015.** No hubo transferencias por este concepto como consecuencia del endurecimiento de la restricción presupuestaria del gobierno nacional.
- **Período 2016-2017.** Caracterización:
 - Por **Ley Nº 27.260** se ratifican los Acuerdos suscriptos entre el Estado nacional, los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
 - Devolución progresiva, a razón de tres puntos porcentuales por año (2016-2019), de la detracción del 15% de la masa coparticipable.
 - Celebración de **acuerdos con las provincias** para compensar eventuales asimetrías que pudieran existir entre éstas y aquellas jurisdicciones que hubieran transferido sus regímenes previsionales. Las transferencias de fondos debían ser determinadas en función de los desequilibrios que estaría asumiendo la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) si el sistema previsional de que se trata hubiese sido transferido a la Nación y, los avances realizados en el proceso de armonización que incluía los siguientes conceptos: edad de acceso al beneficio; alícuotas de aportes y

- contribuciones; años de servicio con aporte efectivo; cálculo del haber inicial y mecanismo de movilidad. Si no se verificaban avances ANSES podía aplicar penalidades (reducción de los montos a transferir).
- Durante el año 2016 solo la provincia de Chubut no recibió transferencias del Estado Nacional por este concepto.
 - La **Ley 27.341 de Presupuesto Nacional 2017** asigna \$8.000 millones a transferencias por armonización cuya distribución era establecida como el promedio ponderado de los siguientes tres criterios: 25% por población provincial, 25% por la cantidad de beneficiarios previsionales de cada caja provincial y 50% por el promedio ponderado del resultado financiero del último ejercicio auditado ajustado por el grado de cumplimiento de armonización de la Caja Provincial a la normativa nacional. Dichos montos serían considerados como adelanto a cuenta de los montos finales de asistencia financiera que la Administración Nacional de la Seguridad Social determinase.
- **Período 2018-2023.** Caracterización:
 - El **Consenso Fiscal de 2017** acuerda la eliminación de las penalidades por falta de armonización de la legislación provincial a la nacional.
 - La **Ley de Presupuesto 2018** establece que la igualdad en materia previsional de todas las provincias se efectivizará respecto al financiamiento que será atendido por el presupuesto nacional, debiendo el Poder Ejecutivo Nacional acordar una metodología a fin de establecer que los montos atendidos por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) surjan de calcular los desequilibrios como si el sistema previsional del que se trata hubiese sido transferido al Estado nacional y establecer un mecanismo mensual y automático de transferencia de fondos por un monto que no podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50%) del monto transferido el año anterior. Asimismo, el Estado Nacional se compromete a incrementar para el año 2018 la asignación del presupuesto nacional por este concepto y mantener un mecanismo de anticipos automáticos, sobre la base de los déficits determinados del año anterior.
 - El **Dto. Nº 730/18 aprueba el Régimen de Asistencia Financiera para las Provincias cuyos regímenes previsionales no fueron transferidos al Estado Nacional y que hayan ratificado en las respectivas legislaturas el Consenso Fiscal.** La ANSES simulará los desequilibrios que tendría el sistema provincial si el mismo hubiese sido transferido al Estado Nacional el 31/12/1999: El monto de beneficios otorgados hasta esa fecha se ajustan por la movilidad del régimen nacional para los beneficiarios cuyas altas sean posteriores a esa fecha se calcula el importe del beneficio según la legislación nacional vigente (edades de

acceso al beneficio, años de servicios con aporte, etc.). Los anticipos de un ejercicio estarán sujetos a que la provincia remita la información necesaria para la simulación del ejercicio inmediato anterior. Los recursos del sistema previsional provincial se calculan en función de las tasas de aportes y contribuciones vigentes para cada régimen.

- La **Ley de Presupuesto 2019** elimina la condición de haber adherido al Consenso Fiscal.
- El **Decreto N° 691/19** habilita a aquellas provincias que no completaron el envío de la información necesaria para la simulación del Déficit Previsional a recibir transferencias si a juicio de la ANSES realizaron modificaciones normativas tendientes a armonizar.
- A **partir del año 2020** las Leyes de Presupuesto asignan un monto a distribuir y la normativa complementaria, en base a los convenios bilaterales firmados, establece su distribución.
- Los montos transferidos totales en el período 2016-2023 fueron del orden del 0,93% del PBI y en promedio ascendió a 0,12% del PBI, cuyo detalle es el siguiente:

TRANSFERENCIAS NACIONALES A PROVINCIAS POR DÉFICIT PREVISIONAL

AÑOS 2016-2023. BASE DEVENGADO

en millones de pesos a valores constantes del año 2023

Provincia	Total	Años Percibidos
Buenos Aires	489.678	8
Córdoba	424.492	8
Santa Fe	279.637	8
Entre Ríos	180.182	8
La Pampa	84.103	8
Chaco	65.886	7
Formosa	63.813	8
Misiones	36.519	7
Santa Cruz	35.494	6
Corrientes	29.656	8
Neuquén	25.675	4
Tierra del Fuego	7.398	4
Chubut	4.592	2
Total	1.727.124	
En % del PBI	0,93	

- Por su parte, las transferencias por beneficio para el período 2016-2023 observaron un promedio de \$289.509 cuyo detalle se expone en el siguientes cuadro:

**TRANSFERENCIAS NACIONALES A PROVINCIAS POR DÉFICIT PREVISIONAL POR BENEFICIO
AÑOS 2016-2023. BASE DEVENGADO**

en pesos a valores constantes año 2023

Provincia	Promedio	Máximo
La Pampa	721.163	1.453.575
Córdoba	502.521	765.776
Entre Ríos	398.478	733.003
Santa Fe	375.491	711.829
Formosa	329.309	565.490
Santa Cruz	306.998	561.447
Tierra del Fuego	298.217	607.231
Chaco	252.402	310.970
Neuquén	234.540	426.263
Misiones	223.791	397.598
Buenos Aires	182.588	409.464
Chubut	129.603	161.227
Corrientes	118.620	241.104
Total	289.509	368.790

- Se puede postular como **Principio de Equidad Previsional** que todas las personas que realizan la misma actividad deben estar sujetos a los mismos requisitos de acceso al beneficio y determinación de los haberes, independientemente de encontrarse bajo el marco legal nacional o provincial.
- Desde el punto de vista de las decisiones fiscales en el marco del federalismo, las diferenciaciones entre legislaciones provinciales previsionales no son inequitativas si todos los ciudadanos de cada jurisdicción pueden tener acceso a dichos beneficios. No es el caso de **los sistemas previsionales provinciales** al que sólo tienen acceso los empleados del sector público provincial.
- Dada la restricción política a los cambios legislativos que conducen a la **armonización legislativa**, la solución encontrada fue la de calcular el déficit previsional en función del que resultaría de haberse transferido el sistema previsional, esto es, aplicando la legislación nacional a todo el régimen previsional provincial. Una vez calculado el Resultado corriente armonizado se determina el monto a transferir.
- La normativa que establece **el cálculo del déficit previsional armonizado** (Dto. N° 730/18 y Res. ANSES N° 133/2018) reduce la discrecionalidad de las transferencias nacionales por este concepto y cumple con el principio postulado de equidad previsional al tratar, desde este

punto de vista, a todos los ciudadanos de igual manera independientemente de que su actividad laboral esté regida por la normativa nacional o de una provincia que no haya transferido su sistema previsional a la Nación. Esto quiere decir que el Estado Nacional no carga al conjunto de ciudadanos el financiamiento de aquellos regímenes previsionales con beneficios más generosos que el establecido por el mismo Estado Nacional.+

- El cálculo del déficit armonizado, evita trasladar el costo de beneficios más generosos a ciudadanos del resto de las jurisdicciones provinciales, pero no resuelve la cuestión de las **inequidades previsionales**, ya que los ciudadanos que no están empleados en el sector público provincial de las provincias que no transfirieron su sistema previsional a la Nación son los que soportan la carga del financiamiento del déficit no armonizados de dichos sistemas previsionales.
- Finalmente, en el art. 75 inc. 2) de la Constitución Nacional se establece que una **Ley Convenio**, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de las contribuciones directas e indirectas que imponga el Congreso de la Nación, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos. **Las transferencias por armonización serán una cuestión a resolver en el marco de la redacción de la mencionada Ley de Coparticipación.**

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución Nacional establece que el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, “[...en especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica...]”.

En función a dichas atribuciones cada provincia estableció su propio sistema previsional, brindando cobertura al personal de la administración central, de los organismos descentralizados, de las empresas públicas, de los bancos oficiales y de las administraciones municipales. En algunos casos, dependiendo de las situaciones legales de cada provincia, existen municipios que también crearon sus propias cajas de previsión social (Cetrángolo, O. y Curcio J. (2005)). De esta manera, *en el ámbito territorial de las provincias rigen el derecho federal de la seguridad social y el derecho provincial de la seguridad social*: el primero, para toda persona inserta en el sector activo de la población y en el mercado formal del trabajo y las segundas para el ámbito específico antes indicado (La Ruffa, G. (2022)).

Entre 1994 y 1997, el gobierno nacional asumió la administración de las cajas de jubilaciones y pensiones de los empleados de diez provincias argentinas y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que fueron transferidas al sistema público nacional de previsión social administrado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) con el *objetivo explícito de estandarizar los beneficios y ayudar a ordenar la situación fiscal provincial de mediano plazo*.

La asistencia financiera de la Nación para cubrir el déficit de los sistemas de previsión social de las provincias que no transfirieron los mismos a la Nación, *debe analizarse en el marco de la distribución de recursos tributarios entre la Nación y el conjunto de provincias*.

En este sentido, el financiamiento de la previsión social, tanto la provista por el Estado Nacional como por los Estados Provinciales¹ fue parte de las distintas pujas distributivas de recursos tributarios entre niveles de gobierno (Garriga, M. y Rosales, W. (2020); Porto (2003)).

Con el fin de analizar dicha puja distributiva conviene hacer una breve descripción de la asignación de potestades tributarias entre los diferentes niveles de gobierno que componen el Sector Público Argentino, establecidas en la Constitución Nacional y en lo que genéricamente se denomina Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos (Ley de Coparticipación Federal de Impuestos y Leyes Especiales).

¹ En este contexto se hace abstracción de la previsión social provista por algunos Municipios ya que estos se encuentran contenidos dentro de cada jurisdicción provincial en lo que respecta a la distribución de los fondos de origen nacional afectados al financiamiento de dicho gasto.

La **Constitución Nacional (1994)** define que los derechos de importación y exportación son fuente de recursos del Estado Nacional (art. 4º) y que éste, puede imponer contribuciones indirectas, como facultad concurrente con las provincias, y contribuciones directas por tiempo determinado. Estas contribuciones son coparticipables con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica (art. 75º inc. 2)).²

Asimismo, establece que una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones.³

Además, puede acordar subsidios del Tesoro nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios (art. 75º inc. 9).

De esta manera, la Constitución Nacional contempla los mecanismos de coordinación financiera de separación de fuentes, de concurrencia de fuentes, de coparticipación de impuestos y de asignaciones.

Mecanismos de coordinación financiera entre niveles de gobierno
<p>Concurrencia de fuentes: consiste en no establecer restricciones ni al uso por parte de cada nivel de gobierno de los distintos tipos de fuentes de recursos, ni el nivel de utilización efectiva de las mismas. Por lo tanto, cada nivel de gobierno utiliza las mismas fuentes, y la recaudación que obtiene la aplica a la financiación completa de sus propias erogaciones.</p>
<p>Separación de fuentes: por vía constitucional (o por acuerdo), se limita el acceso de cada uno de los niveles de gobierno a un conjunto determinado de tributos, no pudiendo un nivel de gobierno establecer los reservados en exclusividad a los otros niveles de gobierno. Cada gobierno decide, dentro de sus recursos exclusivos, el nivel efectivo de utilización de cada uno de ellos para financiar sus erogaciones</p>
<p>Coparticipación: se unifica la recaudación de un tributo (o de un grupo de tributos) en cabeza del gobierno central (con bases y alícuotas fijadas por éste), con participación de la recaudación obtenida a los gobiernos sub nacionales. Las participaciones están pre-establecidas en instrumentos legales. Por su parte, existe libertad de cada nivel de gobierno sobre las decisiones de gasto.</p>

² Como se observará más adelante, el texto de art. 75 inc. 2) refleja la situación existente al momento del dictado de la Constitución Nacional de las variadas afectaciones de recursos tributarios de origen nacional.

³ La Cláusula Transitoria Sexta de la Constitución Nacional establecía que antes de la finalización del año 1996 debía estar sancionada dicha Ley Convenio. A la fecha aún no se cumplió con esa manda constitucional.

Mecanismos de coordinación financiera entre niveles de gobierno

Asignaciones: la recaudación se unifica en cabeza del gobierno central, pudiendo éste destinar una parte a asignaciones de fondos a los gobiernos sub nacionales. Dichas transferencias pueden ser no condicionadas o de libre disponibilidad o condicionadas a un gasto en particular.

En lo referente al **Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos**, por un lado, se tiene a la Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos (1988), aún vigente, que establece la distribución de la recaudación de la masa de impuestos coparticipables entre la Nación y el conjunto de provincias (distribución primaria) y entre éstas (distribución secundaria).

Coefficientes de distribución primaria⁴

Nación	41,64%
Provincias	57,36%
Fondo ATN	1,00%

Por otro lado, existen recursos tributarios de origen nacional cuya recaudación o un porcentaje de la misma, tienen su propio esquema de distribución entre la nación y las provincias y entre éstas, modificando en definitiva los coeficientes de distribución primaria y secundaria establecidos en la Ley N° 23.548. Esto es lo que se conoce como **Leyes Especiales**.

Por último, se tienen los distintos **Pactos Fiscales entre la Nación y las Provincias** que afectan los porcentajes tanto de la distribución primaria como de la secundaria, a través de la utilización de diversos instrumentos y fórmulas legales.

De esta manera, en las Leyes Especiales y en los Pactos Fiscales es dónde, principalmente, aparece el financiamiento de los sistemas previsionales dentro de la puja por la distribución de los recursos tributarios de origen nacional.

⁴ Tierra del Fuego se encuentra contenida en el conjunto de provincias mientras que la Ciudad de Buenos Aires lo está dentro del porcentaje de la Nación como consecuencia de que su participación está judicializada.

2. LOS HITOS HISTÓRICOS EN EL PROCESO DE TRANSFERENCIAS NACIONALES PARA FINANCIAR LOS DÉFICITS PREVISIONALES PROVINCIALES

Las transferencias de la Nación para financiar los déficits previsionales provinciales son consecuencia de la sucesión de negociaciones entre niveles de gobierno por la distribución de recursos federales para el financiamiento de la previsión social en un marco más amplio de disputas por los recursos tributarios entre la Nación y las Provincias.

En este sentido, Garriga, M. y Rosales, W. (2020) presentan cuatro hitos históricos 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. De esta manera, describen los distintos sucesos históricos que configuraron la relación Nación – Provincias en el contexto del financiamiento de la previsión social, partiendo de la **Pre-coparticipación para financiar la seguridad social (1980)**, cuyo objetivo fue compensar la pérdida de recaudación sufrida como consecuencia de la eliminación de contribuciones patronales,⁵ para finalizar con el **Consenso Fiscal 2017**⁶ (cambios en las afectaciones de recursos tributarios y financiamiento de los sistemas previsionales provinciales no transferidos).

En línea con dichos autores, en este acápite se realizará una enumeración de hechos que explican el origen de las Transferencias Nacionales a las Provincias para el financiamiento de los déficits de sus sistemas previsionales. Estos hechos forman parte del período en el que se consolida el Federalismo Coercitivo (Porto (2003)).

a. Transferencia de servicios de Salud y Educación⁷

En el año 1992 se transfieren a las Provincias y a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica conjuntamente con el personal docente, técnico, administrativo y de servicios generales que se desempeñaba en los mismos. Por otro lado, también se transfiere la administración y financiamiento de los hospitales e institutos que dependían de la Nación, con la respectiva dotación de personal.

⁵ Leyes Nº 22.293; Nº 22.294 y Nº 22.453.

⁶ Ratificado por Ley Nº 27.429.

⁷ Ley Nº 24.049 artículos 1; 8; 10 y 11 y Ley Nº 24.061 artículos 25 y 27.

Este proceso cobra relevancia en dos aspectos futuros: el traspaso de los sistemas previsionales de algunas jurisdicciones a la Nación donde el personal transferido se convierte en aportante del sistema previsional nacional y, en el caso de los docentes, el regreso al régimen especial nacional. Asimismo, tienen injerencia en el cálculo de los déficits de los sistemas no transferidos.

b. La pre-coparticipación del 15% con destino al financiamiento de las prestaciones previsionales nacionales.

En el año 1992 se firma el Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales, conocido como Pacto I, ratificado por Ley Nº 24.130, donde se autoriza al Estado Nacional a retener un 15 % para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos que resulten necesarios.

Esta asignación de recursos tributarios fue relevante en la posterior reforma previsional que instaura el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP)⁸ con la derivación de los aportes personales a las Cuentas de Capitalización Individual. Tal vez, se haya solicitado teniendo en mente la reforma propuesta que ya tenía proyecto de ley con estado parlamentario.

Esta pre-coparticipación fue prorrogada en sucesivos pactos fiscales posteriores hasta el año 2005. El artículo 76 de la Ley Nº 26.078 de Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio 2006 establece que hasta tanto no se sancione una nueva ley de coparticipación federal de impuestos, se prorroga la distribución del producido de distintos tributos, según leyes específicas, incluida la pre coparticipación del 15%, durante la vigencia de los impuestos respectivos.

La detracción del 15% se efectivizó de manera plena hasta el mes de noviembre de 2015 cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación falló a favor de las provincias de Santa Fe y San Luis respecto de la inconstitucionalidad del mencionado artículo 76 en su parte específica y la medida cautelar a favor de la provincia de Córdoba. En consecuencia, el Poder Ejecutivo dicta el Dto. Nº 2635/2015 disponiendo el cese a la detracción del 15% de la masa de impuestos coparticipables a la totalidad de las jurisdicciones. Vale aclarar que la sentencia de la CSJN se dicta en la transición de un cambio de gobierno y de signo político, con lo cual dicho decreto fue derogado por el Dto. Nº 73/2016 de la nueva coalición de gobierno. En este sentido, a partir de 2016 el cese de la detracción del 15% de la masa coparticipable sólo corresponde a las tres provincias que tuvieron sentencia a favor.

⁸ Ley Nº 24.241.

Posteriormente, la Ley N° 27.260 ratifica el acuerdo celebrado entre la Nación y las provincias, que no iniciaron acciones judiciales por esta cuestión, donde se estipula que se reducirá a razón de tres puntos porcentuales por año calendario la detracción del 15% de la masa coparticipable, haciéndose nula en el año 2020.

La Sentencia de la Corte Suprema de Justicia sobre la pre-coparticipación del 15%. El caso de la Provincia de Santa Fe.¹

La Provincia de Santa Fe fundamenta su impugnación constitucional al artículo 76 de la ley N° 26.078 en un doble orden de razones: por un lado, sostiene que la nueva prórroga de la detracción dispuesta en esa norma, no tuvo el necesario respaldo o adhesión provincial, por lo cual constituye una modificación unilateral del derecho intrafederal, y por otro, afirma que se ha producido una modificación fundamental de las circunstancias que le dieron origen a partir de la vigencia de Ley N° 26.425 que instauró un sistema previsional absolutamente distinto, en cuyo marco aquella extracción perdió su finalidad.

Por su parte, el Estado Nacional sustenta su defensa en la circunstancia de que la norma cuestionada cumpliría las exigencias previstas en el inciso 3° del artículo 75 de la Constitución Nacional para realizar asignaciones específicas de tributos coparticipables, y en la votación afirmativa de la ley por parte de los diputados y dos de los senadores de la Provincia de Santa Fe; invoca también la necesidad de la ANSeS de contar con los fondos provenientes del 15% de la masa de recursos coparticipables para mantener el esquema actual de financiamiento de las coberturas previstas en el sistema sin tener resultados deficitarios.

La Corte en su sentencia declara la inconstitucionalidad del artículo 76 de la Ley N° 26.078, en lo atinente a la detracción del 15% de la masa de impuestos coparticipables. Dicha sentencia se basa en que el proceso legislativo no cumplió con los requisitos exigidos por la Constitución Nacional para modificar la distribución de los recursos tributarios federales, esto es, la existencia de la una Ley Convenio con la aprobación de las legislaturas de ambas jurisdicciones.

Sostiene que los pactos fiscales, como las demás creaciones legales del federalismo de concertación, configuran el derecho intrafederal y se incorporan una vez ratificados por las legislaturas al derecho público interno de cada Estado provincial.

La esencia misma del derecho intrafederal impone concluir que las leyes-convenio y los pactos que lo componen no se encuentran en una esfera de disponibilidad individual de las partes, y

La Sentencia de la Corte Suprema de Justicia sobre la pre-coparticipación del 15%. El caso de la Provincia de Santa Fe.¹

solo pueden ser modificados por otro acuerdo posterior de la misma naturaleza, debidamente ratificado por leyes emanadas de las jurisdicciones intervinientes. En definitiva, la autoridad ejecutiva o legislativa de una parte carece de la atribución de reglamentar con carácter obligatorio para el todo.

Con la sanción y promulgación del artículo 76 de la Ley Nº 26.078 se prorrogó de manera unilateral la vigencia de la detracción del 15% de la masa coparticipable, y se pretendió mutar su naturaleza jurídica por la de una asignación específica; según la calificación que le asigna el Estado Nacional a esa decisión al contestar la demanda.

Si bien el art. 75 inc. 3) otorga al Congreso Nacional a Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado, el inc. 2) de dicho artículo establece que las contribuciones previstas en dicho inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables. En este sentido, la Corte expresa que “[d]e tan clara disposición constitucional se extrae que lo que el legislador puede detraer, en todo o en parte, cumpliendo con las exigencias de la ley, son los impuestos directos o indirectos que en cada caso individualice, pero esa detracción no la debe ejercer, porque la cláusula constitucional no lo habilita para ello, sobre la totalidad o una porción de la masa de manera indefinida.”

Respecto de la necesidad de contar con esos recursos para el financiamiento de las prestaciones previsionales la Corte señala:

“Tratándose, entonces, del válido ejercicio de atribuciones de naturaleza previsional que en forma primaria corresponden al Estado Nacional y son el resultado de una iniciativa instrumentada por esa jurisdicción, resulta razonable suponer que los fondos para hacer frente a esas erogaciones deben emanar, prima facie, de rentas generales de la Nación.”

Por último, teniendo en cuenta que la discusión planteada relativa a la distribución de la renta federal, la Corte luego de expresar “que han transcurrido casi diecinueve años desde la fecha fijada en la disposición transitoria sexta de la Constitución Nacional para establecer un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 75”, exhorta a los órganos superiores de nuestra organización constitucional a dar cumplimiento con la mencionada disposición transitoria sexta, e instituir el nuevo régimen de coparticipación federal, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, y a dictar la consecuente ley-convenio.

La Sentencia de la Corte Suprema de Justicia sobre la pre-coparticipación del 15%. El caso de la Provincia de Santa Fe.¹

¹ Los fallos a favor de las provincias de San Luis y Córdoba remiten a los fundamentos expresados en la sentencia de la Causa Santa Fe.

c. Traspaso de los sistemas previsionales provinciales a la Nación

Una vez sancionada la Ley Nº 24.241 del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en septiembre de 1993, comienza un proceso de transferencias de las cajas de previsión social de las Provincias a la Nación. De esta manera, entre 1994 y 1996 se transfieren las cajas de previsión social de 10 provincias y la correspondiente a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Este proceso tuvo su repercusión en lo relativo a la distribución de recursos tributarios entre la Nación y las Provincias y entre provincias, ya que se generó un tratamiento diferenciado entre estados sub nacionales que transfirieron su sistema previsional y los que no, dado que la Nación asumió los déficits de los primeros.

Jurisdicción	Fecha de traspaso
Ciudad de Buenos Aires	1 de enero de 1994
Provincia de Catamarca	1 de julio de 1994
Provincia de Santiago del Estero	1 de julio de 1994
Provincia de Jujuy	1 de enero de 1996
Provincia de Mendoza	1 de enero de 1996
Provincia de San Juan	1 de enero de 1996
Provincia de Salta	1 de enero de 1996
Provincia de La Rioja	1 de abril de 1996
Provincia de Río Negro	2 de mayo de 1996
Provincia de Tucumán	1 de agosto de 1996
Provincia de San Luis	1 de octubre de 1996

Fuente: Cetrángolo, O. y Curcio, J. (2005)

El incentivo de la Nación de hacerse cargo de los regímenes provinciales radicaba en dotar de mayor cantidad de cotizantes al SIJP y homogeneizar los tratamientos previsionales de la población. Cabe señalar, en este sentido, el hecho antes mencionado de la transferencia efectuada en 1992 del personal de los servicios de educación y salud a las provincias, en especial los de la Ciudad de Buenos Aires, incorporando así a éstos y a los empleados públicos provinciales. Por el lado de las provincias, el incentivo consistía principalmente en relajar la restricción presupuestaria transfiriendo sus déficits previsionales. De allí que las provincias

pusieron como condición el traspaso de los regímenes de las fuerzas de seguridad (policía y penitenciarios) no contemplados, en un principio, en la oferta de la Nación.

d. El Compromiso Federal y el financiamiento de los déficits previsionales provinciales no transferidos

El 6 de diciembre de 1999 se celebra el Compromiso Federal, ratificado por Ley Nº 25.235, en el cual además de tratarse cuestiones inherentes a la distribución de los recursos tributarios recaudados por la Nación en el marco de la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos y de las Leyes Especiales, se incluye el financiamiento del déficit de las Cajas Previsionales Provinciales no transferidas a la Nación. En este sentido, en la cláusula 12º del mismo, se establecen los mecanismos y los requisitos para acceder a dicho financiamiento.

De la cláusula citada se desprenden cuatro cuestiones. En primer lugar, la financiación del déficit está supeditada a *armonizar* la legislación provincial en materia de previsión social para los futuros beneficiarios de conformidad a los lineamientos de la legislación nacional en la materia (vgr. condiciones de acceso al beneficio; fórmula de cálculo del haber previsional).

En segundo lugar, el financiamiento del Estado Nacional se realiza con recursos de Rentas Generales. Esto se debe a que, al momento de firmarse el Compromiso Federal, las provincias y la Nación habían acordado financiar el Sistema Nacional de Previsión Social con la detracción del 15% de la masa de impuestos coparticipables de la Ley Nº 23.584, antes citada, y otras afectaciones de impuestos coparticipables (vgr. IVA y Ganancias). Esta restricción se impuso para que la Nación no utilizara para su financiamiento aquellos recursos afectados que las provincias habían cedido.

Cláusula 12º: "El Estado Nacional financiará con recursos provenientes de Rentas Generales los déficits globales de los sistemas previsionales provinciales no transferidos hasta la fecha del presente convenio en función de los regímenes actualmente vigentes; como los de aquellos sistemas que arrojen déficit previsional originados en forma individual (personal civil, docente, policial, etc.). Las cajas continuarán administradas por las respectivas provincias, si así lo desearan o cláusulas constitucionales impidieran su transferencia, quienes armonizarán en un plazo de 180 días sus sistemas integrados de jubilaciones y pensiones para sus beneficiarios futuros 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.

Sin perjuicio de ello las provincias podrán constituir fondos compensadores para determinadas situaciones especiales asignándoles recursos específicos, por vía legal y con administración a cargo de la respectiva caja. El Estado Nacional financiará los déficits en forma escalonada y acumulativa en los siguientes porcentajes: para el año 2000 el 5%, el 2001 el 20% del déficit anual del sistema previsional de cada provincia. A tal efecto se sancionarán los Convenios correspondientes entre el Estado Nacional y cada Gobierno Provincial, que contemplarán una auditoría completa de la situación preexistente.

En caso de prorrogarse los pactos fiscales o de dictarse la nueva ley a partir del vencimiento del presente se completará hasta llegar al 100% la atención por parte del Estado Nacional de los déficits fiscales de los sistemas previsionales provinciales no transferidos, en los tres años subsiguientes."

En tercer término, se financian tanto los déficits globales como los de aquellos sistemas que arrojen déficit previsional originados en forma individual (personal civil, docente, policial, etc.).

Por último, para el financiamiento del déficit se establece como requisito la suscripción de Convenios individuales entre la Nación y cada una de las provincias que requerirán una auditoría completa de la situación preexistente.

Como se puede observar, la armonización de la legislación previsional de la provincia es la condición inicial para que la Nación financie el déficit previsional.

3. LAS TRANSFERENCIAS NACIONALES A LAS PROVINCIAS PARA FINANCIAR EL DÉFICIT PREVISIONAL

Dadas las resistencias políticas a los cambios legislativos en materia previsional en el ámbito provincial, a lo largo del período bajo análisis, el esquema de implementación del financiamiento del déficit previsional provincial adoptó diferentes características y se fue modificando en virtud de la voluntad política del Estado Nacional de otorgar dicho financiamiento, a través de la interpretación de la legislación y lo relajado de su restricción presupuestaria, o del poder de negociación de las provincias a la hora de generar acuerdos legislativos con el Gobierno Nacional.

En el período transcurrido, desde que se suscribiera el Compromiso Federal y hasta la fecha del presente informe pueden identificarse claramente tres períodos con características diferenciadas, respecto a las formas de asistencia que el Estado Nacional otorgó a las provincias con cajas previsionales no transferidas.

Para la identificación de los períodos se utilizará la legislación en la materia y la información de ejecución presupuestaria de la Administración Nacional. Al respecto, se aclara que durante el período 2000-2002 la información de ejecución presupuestaria no discrimina las transferencias para cubrir el déficit previsional provincial cuestión observada a partir del año 2003.⁹

⁹ La ejecución presupuestaria de las transferencias para cubrir el déficit previsional provincial se encuentra en SAF "Administración Nacional de la Seguridad Social" (ANSES) el Programa 99 "Transferencias y Contribuciones a la Seguridad Social [...]" Subprograma 7 "Transferencias a Cajas Provinciales previsionales".

De esta manera se identifican 3 períodos:

a. Período 2003 – 2011

Este período se caracteriza por la **firma de convenios bilaterales** entre el Estado Nacional y las respectivas provincias que contienen la forma de cálculo del déficit previsional y el financiamiento otorgado, en la mayoría de los casos, es a cuenta de la determinación fehaciente del mismo. No se observan cambios legislativos que armonicen la legislación nacional y la provincial.

Convenios con la Provincia de Buenos Aires (PBA):

Tomando como ejemplo el caso de la Provincia de Buenos Aires (PBA), se firmaron dos convenios. El Convenio N° 400/2004 y el Convenio N° 660/2007. Los rasgos salientes de los mismos se describen a continuación:

- 1) El déficit corresponde al déficit global de los regímenes administrados por la PBA.
- 2) El universo de regímenes que abarca es el siguiente:
 - a. Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía de la Provincia de Buenos Aires;
 - b. Caja de Jubilaciones, Subsidios y Pensiones del Personal del Banco de la Provincia de Buenos Aires;
 - c. Regímenes administrados por el Instituto de Previsión Social de la PBA correspondientes a beneficiarios que hubieran desempeñado su labor en la Administración General y/o en las Municipalidades.
- 3) La PBA se compromete a armonizar a la legislación de la Ley N° 24.241 en el marco del régimen constitucional vigente. Si se oponen normas constitucionales de la PBA el mayor costo queda a cargo de ésta.

Para el caso de la Caja de Jubilaciones, Retiros y Pensiones de la Policía de la PBA la armonización se inicia conforme a los nuevos lineamientos de los nuevos regímenes de las fuerzas de seguridad de las provincias que transfirieron a la Nación su caja.

- 4) El estado Nacional, en coordinación con la PBA, realizará auditorías contables, presupuestarias, financieras y normativas.
- 5) Toda norma que dicte el Gobierno Provincial que impacten en la configuración del déficit, los mayores costos serán asumidos por la PBA. (Cláusula 7)
- 6) El Déficit a financiar es el déficit previsional corriente, esto es, se excluyen del cálculo los recursos y las erogaciones de capital.

- 7) Definición de recursos corrientes:
- a. Aportes y contribuciones sobre los activos y retenciones sobre pasivos, más toda otra retención que por aplicación de norma general o de emergencia vigente a la fecha de firma del Compromiso Federal de 1999 y que perdure la validez de dicha norma.
 - b. Impuestos nacionales transferidos con destino al financiamiento del sistema previsional provincial (IVA y Bienes Personales).
 - c. Recursos Provinciales con afectación específica.
 - d. Recursos Provinciales que financien regímenes previsionales particulares.
 - e. Las rentas provenientes de la inversión de los activos financieros.
- 8) Definición de erogaciones corrientes:
- a. Los conceptos de pagos corrientes y sistemáticos que conforman las prestaciones previsionales de jubilaciones, retiros y pensiones.
 - b. Los retroactivos por primeros pagos y los montos por reconocimiento de recursos administrativos.
 - c. Se reconoce el pago por asignaciones familiares reconocidas por el Subsistema no Contributivo de Asignaciones Familiares (Ley N° 24.714).
 - d. Se computa el 50% de los gastos administrativos de funcionamiento del sistema previsional hasta un monto equivalente al 1% de los ingresos previsionales corrientes.
- 9) La asistencia financiera se otorga en la forma de anticipos.
- 10) Compromiso a reintegrar las diferencias si el déficit resultó inferior al anticipo.

Transferencias del período:

En el Cuadro 1 y 2 se exponen las transferencias del Estado Nacional a las provincias con destino a financiar el déficit de los respectivos sistemas previsionales, expresados en moneda constante de 2023¹⁰ y por beneficio respectivamente.

Cuadro 1
TRANSFERENCIAS NACIONALES A PROVINCIAS POR DÉFICIT PREVISIONAL
AÑOS 2003-2011. BASE DEVENGADO
en millones de pesos a valores constantes del año 2023

Provincia	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Interprovincial	0	0	12.279	0	0	0
Buenos Aires	0	79.679	156.492	52.918	67.218	58.310
Chaco	0	0	0	0	34.453	29.903
Chubut	0	0	0	0	0	0
Córdoba	31.339	89.958	134.511	116.419	57.089	97.184
Corrientes	0	0	0	0	0	0
Entre Ríos	0	15.936	24.076	23.284	17.782	16.262
Formosa	0	0	10.834	10.584	1.289	14.951
La Pampa	1.296	1.859	1.617	5.588	5.850	0
Misiones	0	0	0	3.175	0	10.765
Neuquén	0	0	0	0	0	0
Santa Cruz	10.878	13.280	16.973	33.867	46.362	36.930
Santa Fe	26.108	23.904	21.668	22.225	0	0
Tierra del Fuego	0	0	0	0	0	0
Total	69.621	224.615	378.449	268.060	230.042	264.305
EN % del PBI	0,06	0,17	0,27	0,18	0,14	0,15

¹⁰ Para convertir la serie en moneda constante de 2023 se utiliza el Índice de Precios Implícitos en el PBI.

Cuadro 1 (Continuación)
TRANSFERENCIAS NACIONALES A PROVINCIAS POR DÉFICIT PREVISIONAL
AÑOS 2003-2011. BASE DEVENGADO

en millones de pesos a valores constantes del año 2023

Provincia	2009	2010	2011	Total	Promedio ¹	Años Percibidos
Interprovincial	0	34.250	0	46.528	5.170	2
Buenos Aires	137.362	56.801	0	608.779	67.642	7
Chaco	25.917	17.147	12.995	120.415	13.379	5
Chubut	0	0	0	0	0	
Córdoba	100.569	91.096	0	718.164	79.796	8
Corrientes	0	0	0	0	0	
Entre Ríos	22.115	15.969	16.028	151.450	16.828	8
Formosa	0	0	0	37.658	4.184	7
La Pampa	0	3.806	0	20.016	2.224	8
Misiones	2.462	2.176	1.884	20.462	2.274	6
Neuquén	0	0	0	0	0	
Santa Cruz	29.157	31.080	31.189	249.716	27.746	9
Santa Fe	0	0	0	93.905	10.434	4
Tierra del Fuego	0	0	0	0	0	
Total	317.582	252.324	62.096	2.067.094	229.677	
EN % del PBI	0,20	0,14	0,03	1,34	0,15	

¹ Este promedio se calcula incluyendo los períodos en que no se recibieron transferencias
 Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Nación.

Durante el período bajo análisis las provincias de Chubut, Corrientes, Neuquén y de Tierra del Fuego no recibieron transferencias destinadas al financiamiento del sistema previsional. Por su parte, la provincia de Santa Cruz fue la única que percibió transferencias por este concepto en todos los años. Le siguen Córdoba, Entre Ríos y La Pampa con 8 años, Buenos Aires y Formosa con 7, Misiones con 6, Chaco 5 y finalmente Santa Fe con 4 años. En el año 2011 solo 4 provincias recibían transferencias: Chaco, Santa Cruz, Misiones y Entre Ríos.

Entre 2003 y 2011 el total de transferencias nacionales con destino a las cajas previsionales provinciales ascendió a 1,34% del PBI, siendo su promedio anual de 0,15% del PBI.

Cuadro 2
TRANSFERENCIAS NACIONALES A PROVINCIAS POR DÉFICIT PREVISIONAL POR BENEFICIO
AÑOS 2003-2011. BASE DEVENGADO
 en pesos a valores constantes año 2023

Provincia	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Buenos Aires	0	288.787	557.066	185.011	230.814	196.655
Chaco	0	0	0	0	1.046.436	888.626
Chubut	0	0	0	0	0	0
Córdoba	379.841	1.072.687	1.578.013	1.343.680	648.250	1.085.685
Corrientes	0	0	0	0	0	0
Entre Ríos	0	347.960	516.453	490.686	368.149	330.759
Formosa	0	0	586.419	553.661	65.177	730.612
La Pampa	114.313	160.512	136.573	462.009	473.337	0
Misiones	0	0	0	174.601	0	556.057
Neuquén	0	0	0	0	0	0
Santa Cruz	857.222	1.005.780	1.235.531	2.369.426	3.117.442	2.386.668
Santa Fe	328.377	297.331	266.543	270.377	0	0
Tierra del Fuego	0	0	0	0	0	0
Total²	374.233	439.775	703.278	473.597	453.267	504.267

Cuadro 2 (Continuación)
TRANSFERENCIAS NACIONALES A PROVINCIAS POR DÉFICIT PREVISIONAL POR BENEFICIO.
AÑOS 2003-2011. BASE DEVENGADO
 en pesos a valores constantes del año 2023

Provincia	2009	2010	2011	Promedio ¹	Máximo
Buenos Aires	454.995	184.790	0	299.731	557.066
Chaco	753.553	487.798	367.389	794.103	1.046.436
Chubut	0	0	0		0
Córdoba	1.105.325	985.019	0	1.024.813	1.578.013
Corrientes	0	0	0		0
Entre Ríos	441.909	313.476	311.082	390.059	516.453
Formosa	0	0	0	483.967	730.612
La Pampa	0	288.584	0	272.555	473.337
Misiones	123.261	105.558	90.293	209.954	556.057
Neuquén	0	0	0		0
Santa Cruz	1.811.055	1.855.421	1.832.497	1.830.116	3.117.442
Santa Fe	0	0	0	290.657	328.377
Tierra del Fuego	0	0	0		0
Total²	618.591	470.310	497.652	503.886	703.278

¹ Este promedio se calcula excluyendo los períodos en que no se recibieron transferencias

² Es el total de transferencias dividido la sumatoria de beneficios de las provincias que recibieron transferencias en cada año.

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Nación.

Durante este período se transfirieron, en moneda constante de 2023, \$503.886 por beneficiario siendo la provincia de Santa Cruz la de mayor promedio anual con \$1.830.116 por beneficio y la provincia de Misiones la de menor promedio anual con \$209.954 por beneficio. Asimismo, la provincia de Santa Cruz tuvo la mayor transferencia por beneficio (\$3.117.442 en el año 2007).

b. Período 2012 – 2015

Durante este período, no se realizó asistencia financiera a ninguna provincia, debido principalmente al endurecimiento de la restricción presupuestaria del Gobierno Nacional.

c. Período 2016 – 2017

En el año 2016 se reanuda el financiamiento a las cajas provinciales no transferidas como consecuencia de la negociación política con las provincias donde se discute el reparto de la renta federal. En julio de 2016 se dicta **la Ley Nº 27.260 de Programa Nacional de Reparación Histórica** para Jubilados y Pensionados en cuyos artículos 24 y 25 se ratifican los Acuerdos suscriptos¹¹ entre el Estado nacional, los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para la devolución progresiva, a razón de tres puntos porcentuales por año, de la detracción del 15% de la masa coparticipable. Por su parte, en su artículo 27 se instruye al Poder Ejecutivo Nacional a que acuerde con las provincias, cuyos sistemas previsionales no fueron transferidos a la Nación, a fin de compensar las eventuales asimetrías que pudieran existir respecto de aquellas jurisdicciones que sí hubieran transferido sus regímenes previsionales, de manera de colocar a todas las provincias en pie de igualdad en materia previsional. A tales efectos, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) debería realizar las auditorías correspondientes a fin de evaluar los estados contables y los avances en el proceso de armonización.

¹¹ Con fecha 23 de mayo y 26 de mayo de 2016.

La nueva legislación establece que las transferencias de fondos deberán ser determinadas en función de:

1. Los desequilibrios que estaría asumiendo la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) si el sistema previsional de que se trata hubiese sido transferido a la Nación y,
2. Los avances realizados en el proceso de armonización.

El **Dto. Nº 894/2016** reglamentario de la Ley Nº 27.260, establece que:

- a) Las auditorías son realizadas por ANSES
- b) Los conceptos a incluir y excluir del cálculo del Resultado Financiero base devengado.
- c) La asistencia financiera se determina en base a: 1) el resultado financiero corriente global que determinen las auditorías que realice ANSES del ejercicio anterior y, 2) el grado de avance alcanzado por cada jurisdicción provincial en el proceso de armonización normativa de su legislación con la vigente en la Nación.¹²
- d) Los conceptos a armonizar en la legislación provincial son los siguientes:
 - i) edad de acceso a una Jubilación Ordinaria;
 - ii) alícuotas de Aportes Personales y Contribuciones Patronales;
 - iii) cantidad de años de servicio con aportes efectivos;
 - iv) determinación del haber inicial;
 - v) mecanismo sustentable de movilidad de los haberes jubilatorios.
- e) Cada uno de los conceptos incluido en d) tiene una ponderación del 20% en el cálculo del grado de avance de la armonización normativa (punto c) 2) anterior).¹³
- f) En caso de no verificarse avances en materia de armonización, ANSES podrá aplicar una quita de 10 puntos porcentuales acumulativos del monto que le correspondiera según el esquema propuesto.
- g) A partir del ejercicio 2021 inclusive, no se asistirá financieramente a los regímenes provinciales que no hayan armonizado a la normativa nacional los 5 conceptos mencionados. el Estado Nacional podrá reiniciar la asistencia financiera de acuerdo a un esquema de armonización a convenir con cada Provincia (art. 31).

¹² Art. 26.

¹³ Art. 26.

- h) En el caso de que cláusulas constitucionales impidan el proceso de convergencia normativa con la legislación nacional, en alguno de los ítems comentados precedentemente, la Provincia de que se trate, deberá proponer un esfuerzo mayor en otro concepto, con el fin de garantizar la equidad en el esfuerzo fiscal de cada jurisdicción provincial (art. 32).

Durante el año 2016 reciben transferencias del Estado Nacional por este concepto 12 de las 13 provincias cuyos sistemas previsionales no fueron transferidos a la Nación. La excepción fue la provincia de Chubut.

Por su parte, la **Ley 27.341 de Presupuesto Nacional 2017** en su art. 73 establece la suma de \$8.000 millones a fin de ser transferidos a aquellas provincias que no hayan transferidos sus sistemas previsionales a la Nación. La distribución de este importe estará basada en el promedio ponderado de los siguientes tres criterios:

- 1) Con incidencia de veinticinco por ciento (25%), la población provincial (en base a datos del Censo Nacional 2010 del INDEC).
- 2) Con incidencia de veinticinco por ciento (25%), la cantidad de beneficiarios previsionales de cada caja provincial, auditados por la Administración Nacional de la Seguridad Social, del ejercicio 2015.
- 3) Con incidencia de cincuenta por ciento (50%), un promedio ponderado del resultado financiero del último ejercicio auditado por la Administración Nacional de la Seguridad Social a la fecha de cálculo, ajustado por el grado de cumplimiento de armonización de la Caja Provincial a la normativa nacional.

Dichos montos serán considerados como adelanto a cuenta de los montos finales de asistencia financiera que la Administración Nacional de la Seguridad Social determine para cada jurisdicción con posterioridad a las auditorías establecidas en el artículo 27 de la ley 27.260.

d. Período 2018 – 2023

Los principales cambios normativos en materia de asistencia financiera a las Provincias que no transfirieron sus Cajas Previsionales se detallan en el Cuadro 3:

Cuadro 3 -Normativa 2016-2023

Año	Normativa	Resumen
2017	Consenso Fiscal, ratificado por Ley N° 27.249	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminación de las penalidades por falta de armonización de la legislación previsional. • Transferencias automáticas en función del déficit determinado el año anterior como adelantos a cuenta de determinación final vía auditoría art. 27 Ley N° 27.260
2018	Ley 27.431 de Presupuesto Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Establece que la igualdad en materia previsional de todas las provincias se efectivizará respecto al financiamiento que será atendido por el presupuesto nacional, debiendo el Poder Ejecutivo Nacional acordar una metodología a fin de establecer que los montos atendidos por ANSES • Los fondos transferidos no pueden ser inferiores al 50% del monto transferido en el año anterior por ANSES
	Dto. N° 730/18	<ul style="list-style-type: none"> • ANSES simula los desequilibrios del sistema previsional provincial como si hubiese sido transferido el 31/12/1999. • Al stock de beneficiarios a dicha fecha se le aplica las movilidades dispuestas en la legislación nacional. • Para las altas de beneficiarios posteriores a la fecha indicada se le aplica la legislación nacional vigente (por ejemplo, los beneficiarios que tienen un alta provincial en una edad menor a la nacional son excluidos del cálculo hasta que cumplan con dicha edad). • Se hace un cálculo del déficit global del sistema previsional provincial. Para ello para cada régimen se aplica la legislación nacional vigente de cada uno de ellos (Fuerzas de seguridad; docentes; jueces; régimen general, etc.)
2019	Ley N° 27.467 de Presupuesto Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Asigna para transferencias a cajas previsionales provinciales la suma de \$22.000 millones, independientemente de haber suscripto o no el Consenso Fiscal.
	Dto. N° 691/19	<ul style="list-style-type: none"> • Habilita a aquellas provincias que no completaron el envío de la información necesaria para la simulación del Déficit Previsional a recibir transferencias si a juicio de ANSES realizaron modificaciones normativas tendientes a armonizar
2020	Resolución ANSES N° 375/2020	<ul style="list-style-type: none"> • Establece los montos a transferir en el año 2020 (\$19.587,6 millones)
2021	Ley N° 27.591 de Presupuesto de la Administración Nacional 2021	<ul style="list-style-type: none"> • Asigna la suma de \$60.564,7 millones a transferir en el año 2021

Año	Normativa	Resumen
	Resolución ANSES Nº 189/2021	<ul style="list-style-type: none"> Distribución de la suma presupuestada
2022	Resolución ANSES 16/2022	<ul style="list-style-type: none"> Establece los montos a transferir en función de los Convenios Bilaterales firmados con las provincias, teniendo en cuenta el monto asignado en el Presupuesto Nacional para ese concepto en la Ley Nº 27.591 prorrogada para el año 2022 por el Decreto Nº 882/2021.
2023	Ley Nº 27.701 de Presupuesto 2023	<ul style="list-style-type: none"> Establece un monto de \$ 100.922,6 millones a ser transferidos. Se transfiere el equivalente mensual a una doceava parte del último monto del déficit convenido, en concepto de anticipo para el ejercicio 2023 y a cuenta del resultado definitivo del Sistema Previsional Provincial. Los anticipos deben ajustarse por el índice de movilidad jubilatoria del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) (artículo 92).
	Resolución ANSES Nº 57/2023	<ul style="list-style-type: none"> Establece que se transfiere el equivalente mensual a una doceava parte del último monto del déficit convenido, hasta tanto se dicten las normas complementarias a los artículos 92 y 93.

En primer lugar, el **Consenso Fiscal de 2017, ratificado por Ley Nº 27.249**,¹⁴ acuerda la eliminación de las penalidades por falta de armonización de la legislación provincial a la nacional (Titulo IV Dto. Nº 894/16 artículos 30 y 31). Asimismo, el Estado Nacional se compromete a incrementar para el año 2018 la asignación del presupuesto nacional a las cajas no transferidas en la misma proporción en que se incrementen el resto de las prestaciones previsionales liquidadas por el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y mantener un mecanismo de anticipos automáticos, sobre la base de los déficits determinados del año anterior. Por otra parte, se deben adoptar las medidas necesarias para que la ANSES establezca un régimen simplificado de remisión de información a los fines de la determinación del resultado financiero corriente de los sistemas previsionales provinciales.

En este sentido, La **Ley Nº 27.431 de Presupuesto Nacional 2018** en su art. 120 asigna la suma de \$17.000 millones para las transferencias a las Cajas Previsionales Provinciales no transferidas a la Nación. De dicho importe, la suma de \$12.000 millones se transfiere en cuotas mensuales y equivalentes, facultando a la ANSES a determinar los montos finales a ser transferidos a cada provincia. A su vez, en el art. 123 modifica el art. 27 de la Ley Nº 27.260, estableciendo que la igualdad en materia previsional de todas las provincias se efectivizará respecto al financiamiento que será atendido por el presupuesto nacional, debiendo el Poder Ejecutivo Nacional acordar una metodología a fin de establecer que los montos atendidos por la Administración Nacional

¹⁴ Sancionada el 21/12/2017. La provincia de San Luis no suscribió el Consenso Fiscal y la provincia de La Pampa lo firmó, pero su legislatura no lo ratificó.

de la Seguridad Social (ANSES) surjan de calcular los desequilibrios como si el sistema previsional del que se trata hubiese sido transferido al Estado nacional y establecer un mecanismo mensual y automático de transferencia de fondos por un monto que no podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50%) del monto transferido el año anterior.

De esta manera, en agosto de 2018 se dicta el **Dto. Nº 730/18** en el cual se eliminan los mecanismos de penalización por no armonización (art. 2 inc. b.) y se aprueba el **Régimen de Asistencia Financiera para las Provincias cuyos regímenes previsionales no fueron trasferidos al Estado Nacional y que hayan ratificado en las respectivas legislaturas el Consenso Fiscal**.¹⁵

Según el **Dto. Nº 730/18** la ANSES simulará los desequilibrios que tendría el sistema provincial si el mismo hubiese sido transferido al Estado Nacional el 31/12/1999. Esto quiere decir que, para los beneficiarios cuya alta corresponda hasta la fecha mencionada se computa el importe del beneficio ajustado luego por la movilidad dispuesta en la legislación nacional. Para los beneficiarios cuyas altas sean posteriores a esa fecha se calcula el importe del beneficio según la legislación nacional vigente.

Los anticipos de un ejercicio estarán sujetos a que la provincia remita la información necesaria para la simulación del ejercicio inmediato anterior, quedando facultada ANSES a suspender los anticipos y a arbitrar los medios necesarios para recuperar los anticipos transferidos.

Si el Resultado Definitivo del Sistema Previsional Provincial del año en el que se otorgaron los anticipos fue superavitario o si los montos transferidos en concepto de anticipos fueron mayores al Resultado Definitivo, la ANSES dará intervención a la Secretaría de Hacienda de la Nación a efectos de efectuar la retención de esas sumas de la participación provincial en la recaudación de impuestos coparticipables.

A los efectos de realizar la simulación del resultado armonizado, se requiere información de:¹⁶

- La totalidad de los beneficiarios del sistema previsional de la provincia, cuya alta del beneficio se hubiera otorgado hasta diciembre de 1999, inclusive.
- La totalidad de los beneficiarios del sistema previsional de la provincia, cuya alta del beneficio se hubiera otorgado desde enero de 2000 y hasta julio de 2017, ambos períodos inclusive.
- La historia laboral de los sujetos beneficiarios del sistema previsional de la provincia.

¹⁵ Cabe aclarar que de la conjunción de ambas condiciones solo La Pampa queda al margen de este Régimen ya que San Luis transfirió su Sistema Previsional en el año 1996.

¹⁶ La Resolución ANSES Nº 133/18 establece la metodología de cálculo y el formato de envío de la información.

- Las remuneraciones anteriores a la fecha de adquisición de derecho necesarias para el cálculo del beneficio o en su caso el haber al cese para los regímenes especiales. Cuando no se cuente con la totalidad de la información necesaria para el cálculo del haber se considerará el 80% de un haber mínimo.
- La totalidad de los beneficiarios del sistema previsional de la provincia con baja registrada en la prestación, el que se informará de manera mensual.
- La nómina y remuneración del personal en relación de dependencia, correspondiente al empleo público, de organismos centralizados y descentralizados, de empresas del Estado, municipales, de los poderes provinciales y personal contratado.
- La nómina de jubilados, pensionados y titulares de pensiones no contributivas que se encuentren percibiendo beneficios en el período devengado agosto de 2017 y posteriores.
- La información desagregada sobre el personal en actividad del sector público de la provincia – que contribuye a la Caja o Instituto Previsional – y sobre los impuestos nacionales transferidos con destino al financiamiento del sistema previsional provincial.

De esta manera, los recursos del sistema previsional provincial se calculan en función de las tasas de aportes y contribuciones vigentes para cada régimen y las erogaciones de acuerdo a las condiciones de acceso al sistema (edad y años de aporte) y la determinación del haber de cada régimen según la normativa nacional.

Por su parte, la **Ley Nº 27.467 de Presupuesto Nacional 2019** (art. 72) asigna para transferencias a cajas previsionales provinciales la suma de \$22.000 millones, independientemente de haber suscripto o no el Consenso Fiscal. Las transferencias serán mensuales en concepto de anticipo a cuenta del resultado definitivo del sistema previsional provincial, el equivalente a una doceava parte del último monto total del déficit -provisorio o definitivo- determinado. La ANSES será la encargada de determinar los montos totales a transferir.

Asimismo, esta norma establece que la ANSES transferirá el monto total del déficit definitivo correspondiente a los períodos 2017 y 2018, descontados los anticipos si los hubiere.

En el mes de octubre de 2019 se dicta el **Dto. Nº 691/19**, habilitando a aquellas provincias que no completaron el envío de la información necesaria para la simulación del Déficit Previsional a percibir las transferencias si, a criterio de la ANSES, la provincia respectiva efectuó cambios normativos tendientes a sostener un sistema equilibrado y sustentable en el tiempo (art. 1).

Los fondos a transferir según este nuevo criterio se calculan en función del promedio ponderado de las siguientes variables:¹⁷

- 1) Con incidencia de veinticinco por ciento (25%), la población provincial (en base a datos del Censo Nacional 2010 del INDEC).
- 2) Con incidencia de veinticinco por ciento (25%), la última cantidad de beneficiarios previsionales informados de cada caja provincial del universo determinado.
- 3) Con incidencia de cincuenta por ciento (50%), el último monto total de anticipos recibidos en concepto de asistencia financiera del universo determinado.

Por otra parte, en dicho decreto se deroga el Título IV del Dto. N° 894/16 en virtud que por imperio del Consenso Fiscal se eliminaron las penalidades por falta de armonización de la legislación previsional, y se modifica el Dto. N° 730/18 para remover la condición de haber suscripto el Consenso Fiscal, tal como se estableció en la Ley N° 27.467 de Presupuesto Nacional 2019.

En el año 2020 en la **Resolución ANSES N° 375/2020**¹⁸ se determinan las sumas a transferir a las provincias por el concepto de armonización considerando los últimos convenios celebrados con las Provincias que no han transferido sus regímenes previsionales al Estado Nacional, en donde se plasmó el último monto total de déficit provisorio determinado sobre la base del proceso de simulación teniendo en cuenta el monto a distribuir asignado en la ley de presupuesto de ese año.¹⁹

Por su parte, **la Ley N° 27.591 de Presupuesto de la Administración Nacional 2021** en su artículo 56 establece como crédito presupuestario la suma de \$60.564.700.000.

Finalmente, la Resolución ANSES 16/2022 establece los montos a transferir en función de los Convenios Bilaterales firmados con las provincias, teniendo en cuenta el monto asignado en el Presupuesto Nacional para ese concepto en la Ley N° 27.591 prorrogada para el año 2022 por el Decreto N° 882/2021.

¹⁷ Mismo criterio que el establecido en la Ley 27.341 de Presupuesto Nacional 2017.

¹⁸ Esta Resolución modifica la Resolución ANSES N° 78/2020 que originalmente establecía los montos a distribuir.

¹⁹ Para el año 2020 se prorrogó el Presupuesto 2021 por Decreto N° 4/2020

Los **Convenios Bilaterales**²⁰ a los que hace referencia la Resolución ANSES 16/2022 son los siguientes:

I. **BUENOS AIRES:** Convenio Bilateral de Financiamiento entre la ANSES y la provincia del 02-09-21 por el ejercicio 2017.

II. **CÓRDOBA:** Convenio de Financiamiento entre la ANSES y la provincia del 28/12/2020 por el ejercicio 2019.

III. **CORRIENTES:** Convenio de Financiamiento entre la ANSES y la provincia del 22/01/2019 por el ejercicio 2017.

IV. **ENTRE RIOS:** Convenio de Financiamiento entre la ANSES y la provincia del 03/02/2020 por el ejercicio 2018.

V. **FORMOSA:** Convenio de Financiamiento entre la ANSES y la provincia del 15/12/2021 por el ejercicio 2019.

VI. **LA PAMPA:** Convenio Bilateral de Financiamiento entre la ANSES y la provincia del 27-08-21 por el ejercicio 2019.

VII. **MISIONES:** Convenio Bilateral de Financiamiento entre la ANSES y la provincia del 07-10-21 por el ejercicio 2018.

VIII. **SANTA FE:** Convenio Bilateral de Financiamiento entre la ANSES y la provincia del 27-05-21 por el ejercicio 2019.

Finalmente, la Ley N° 27.701 de Presupuesto del año 2023 en su artículo 50 establece un monto de \$ 100.922.664.874 como crédito presupuestario para transferencias a cajas previsionales provinciales. El artículo 92 establece que se transferirá a las mencionadas cajas previsionales un importe equivalente a una doceava parte del monto total del último déficit anual, provisorio o definitivo, conformado para cada una de ellas. Asimismo, establece que cada anticipo mensual incluirá su actualización conforme con las variaciones en el índice de movilidad jubilatoria del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), cuyo cálculo debe considerar la variación del índice entre el mes de julio del año al cual corresponde el último déficit, provisorio o definitivo, determinado y el mes anterior al del pago de la cuota. La Resolución N° 57/2023 de ANSES instruye la transferencia del equivalente mensual a una doceava parte del último monto del déficit convenido, en concepto de anticipo para el ejercicio 2023, hasta tanto se dicten las normas aclaratorias de los artículos 92 y 93 de la Ley N° 27.701. Dichas normas aclaratorias no fueron instrumentadas.

²⁰ Los Convenios Bilaterales no están publicados.

Cuadro 4
TRANSFERENCIAS NACIONALES A PROVINCIAS POR DÉFICIT PREVISIONAL
AÑOS 2016-2023. BASE DEVENGADO

en millones de pesos a valores constantes del año 2023

Provincia	2016	2017	2018	2019	2020
Buenos Aires	133.016	35.404	36.780	41.466	36.580
Chaco	7.297	11.093	11.489	0	8.535
Chubut	0	2.841	1.750	0	0
Córdoba	45.609	73.186	47.739	80.824	54.956
Corrientes	3.735	5.162	5.312	7.585	3.577
Entre Ríos	16.875	16.177	40.891	23.813	41.558
Formosa	7.911	5.066	13.518	8.125	10.095
La Pampa	20.496	4.270	9.919	11.320	8.081
Misiones	1.756	3.640	3.748	0	9.257
Neuquén	11.402	8.133	4.918	0	0
Santa Cruz	5.701	10.515	6.373	0	0
Santa Fe	18.472	19.217	65.459	39.649	48.214
Tierra del Fuego	3.649	1.567	945	1.236	0
Total	275.919	196.271	248.843	214.018	220.854
EN % del PBI	0,15	0,10	0,13	0,12	0,13

Cuadro 4 (Continuación)
TRANSFERENCIAS NACIONALES A PROVINCIAS POR DÉFICIT PREVISIONAL
AÑOS 2016-2023. BASE DEVENGADO

en millones de pesos a valores constantes del año 2023

Provincia	2021	2022	2023	Total	Promedio ¹	Años Percibidos
Buenos Aires	46.416	42.849	117.167	489.678	61.210	8
Chaco	9.511	10.523	7.437	65.886	8.236	7
Chubut	0	0	0	4.592	574	2
Córdoba	79.232	30.082	12.864	424.492	53.061	8
Corrientes	2.325	1.372	587	29.656	3.707	8
Entre Ríos	16.112	17.371	7.386	180.182	22.523	8
Formosa	7.803	8.723	2.572	63.813	7.977	8
La Pampa	21.174	4.585	4.258	84.103	10.513	8
Misiones	7.715	8.973	1.429	36.519	4.565	7
Neuquén	0	0	1.221	25.675	3.209	4
Santa Cruz	3.979	4.890	4.037	35.494	4.437	6
Santa Fe	37.718	39.511	11.396	279.637	34.955	8
Tierra del Fuego	0	0	0	7.398	925	4
Total	231.986	168.879	170.354	1.727.124	222.396	
EN % del PBI	0,13	0,09	0,09	0,93	0,12	

¹ Este promedio se calcula incluyendo los períodos en que no se recibieron transferencias

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Nación.

En el Cuadro 4 se exponen las transferencias a provincias para financiar el déficit del sistema de previsión social. En los ocho años que comprende este período todas las provincias que no transfirieron su sistema previsional al Estado Nacional recibieron asistencia. Siete provincias (Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa y Santa Fe) recibieron transferencias durante todo el período mientras que dos recibieron en siete años (Chaco y Misiones), Santa Cruz en seis años, Neuquén y Tierra del Fuego en cuatro años, Chubut en dos años.

En el período 2016 – 2023 el total de transferencias nacionales con destino a las cajas previsionales provinciales ascendió a 0,93% del PBI, siendo su promedio anual de 0,12% del PBI.

Cuadro 5
TRANSFERENCIAS NACIONALES A PROVINCIAS POR DÉFICIT PREVISIONAL POR BENEFICIO
AÑOS 2016-2023. BASE DEVENGADO
en pesos a valores constantes del año 2023

Provincia	2016	2017	2018	2019	2020
Buenos Aires	409.464	107.985	111.154	124.165	108.530
Chaco	199.983	302.114	310.970	0	228.157
Chubut	0	161.227	97.979	0	0
Córdoba	451.585	714.077	458.995	765.776	513.100
Corrientes	124.382	169.248	171.479	241.104	111.945
Entre Ríos	309.453	293.294	733.003	422.052	728.223
Formosa	338.226	214.237	565.490	336.199	413.207
La Pampa	1.453.575	299.446	687.941	776.414	548.113
Misiones	79.187	162.168	164.969	0	397.598
Neuquén	426.263	297.230	175.717	0	0
Santa Cruz	309.310	561.447	334.910	0	0
Santa Fe	204.296	210.747	711.829	427.522	515.497
Tierra del Fuego	607.231	252.292	147.202	186.143	0
Total	368.790	253.519	317.838	321.583	303.966

Cuadro 5 (Continuación)
TRANSFERENCIAS NACIONALES A PROVINCIAS POR DÉFICIT PREVISIONAL POR BENEFICIO
AÑOS 2016-2023. BASE DEVENGADO
 en pesos a valores constantes del año 2023

Provincia	2021	2022	2023	Promedio ¹	Máximo
Buenos Aires	136.449	124.808	338.148	182.588	409.464
Chaco	252.664	277.809	195.119	252.402	310.970
Chubut	0	0	0	129.603	161.227
Córdoba	728.975	272.731	114.929	502.521	765.776
Corrientes	71.648	41.627	17.527	118.620	241.104
Entre Ríos	279.142	297.560	125.094	398.478	733.003
Formosa	315.928	349.322	101.865	329.309	565.490
La Pampa	1.420.292	304.165	279.356	721.163	1.453.575
Misiones	327.339	376.102	59.177	223.791	397.598
Neuquén	0	0	38.951	234.540	426.263
Santa Cruz	199.335	241.093	195.893	306.998	561.447
Santa Fe	399.883	415.361	118.795	375.491	711.829
Tierra del Fuego	0	0	0	298.217	607.231
Total²	307.618	221.584	221.171	289.509	368.790

¹ Este promedio se calcula excluyendo los períodos en que no se recibieron transferencias

² Es el total de transferencias dividido la sumatoria de beneficios de las provincias que recibieron transferencias en cada año.

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Nación.

En el Cuadro 5 se presentan las transferencias por beneficio para el total de provincias que percibieron las mismas ascendió a \$289.509 entre 2016 y 2023 (inferior al período 2003-2011), mientras que la mayor transferencia por beneficio fue de \$1.453.575 correspondiente a la provincia de La Pampa, ambas en pesos de 2023, siendo un 53,4% inferior a la máxima transferencia por beneficio del período 2003-2011. Asimismo, la transferencia por beneficio mínima corresponde a la provincia de Corrientes en el año 2023 \$17.801, siendo también la provincia que mayor disparidad tiene entre la máxima y la mínima transferencia por beneficio (13,8 veces), mientras que Chaco es la de menor disparidad representando la máxima transferencia 1,6 veces la mínima.

Cuadro 6
TRANSFERENCIAS NACIONALES A PROVINCIAS POR DÉFICIT PREVISIONAL
AÑOS 2003-2023. BASE DEVENGADO

en millones de pesos a valores constantes del año 2023

Provincia	Total	Promedio ¹	Años Percibidos
Interprovincial	46.528	2.737	2
Buenos Aires	1.098.457	64.615	15
Chaco	186.302	10.959	12
Chubut	4.592	270	2
Córdoba	1.142.655	67.215	16
Corrientes	29.656	1.744	8
Entre Ríos	331.633	19.508	16
Formosa	101.471	5.969	15
La Pampa	104.119	6.125	16
Misiones	56.980	3.352	13
Neuquén	25.675	1.510	4
Santa Cruz	285.210	16.777	15
Santa Fe	373.542	21.973	12
Tierra del Fuego	7.398	435	4
Total	3.794.217	223.189	
EN % del PBI	2,28	0,13	

¹ El promedio anual sólo excluye el período 2012-2015 donde no se hicieron transferencias por este concepto.
Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Nación.

En el Cuadro 6 se expone el total de transferencias por armonización recibidas por cada provincia a lo largo del período 2003-2023, el promedio anual de montos transferidos y la cantidad de años en los cuales recibieron transferencias.

4. LA EQUIDAD PREVISIONAL Y LAS DECISIONES FISCALES

Una de las cuestiones, que en los últimos tiempos hacen al debate de la previsión social en Argentina, es la referente a la equidad previsional en aspectos relevantes como las condiciones de acceso al beneficio y la determinación de los haberes (tanto el haber inicial como la regla de movilidad). En este sentido, la legislación nacional en materia previsional contempla un régimen general (Ley N° 24.241) y regímenes especiales. Estos últimos pueden tener origen en características particulares de la actividad desarrollada, como por ejemplo el agotamiento prematuro de la vida activa del trabajador. Sin embargo, algunos de estos regímenes especiales se distinguen del general por cuestiones provenientes de la evolución histórica y por ser representados por algún grupo de presión. Por su parte, en los regímenes previsionales provinciales también se puede reconocer un régimen general (el de la administración pública) y

regímenes especiales, algunos de ellos espejo de los Nacionales y otros que en el sistema nacional estarían incluidos en el régimen general.

Ahora bien, haciendo abstracción de la diferenciación de los regímenes especiales, se puede postular como principio de equidad previsional que todas las personas que realizan la misma actividad deben estar sujetos a los mismos requisitos de acceso al beneficio y determinación de los haberes, independientemente de encontrarse bajo el marco legal nacional o provincial.²¹

Por su parte, en la literatura sobre federalismo fiscal se pueden encontrar justificaciones que abogan por la descentralización de las decisiones fiscales. Así, el teorema de la descentralización de las decisiones fiscales de W. Oates (1972) sostiene que es más eficiente que la provisión de un determinado gasto esté a cargo de los gobiernos sub nacionales ya que las mismas reflejan las preferencias de los habitantes de cada provincia, mientras que el teorema de Tiebout (1956) sostiene que las decisiones fiscales descentralizadas inducen migraciones que conducen a la conformación de comunidades homogéneas en cuanto a la oferta de los bienes provistos por el Estado y su financiamiento. De esta manera, si en una provincia la edad y los años de aportes requeridos para el acceso a beneficio previsional son menores que en otra provincia, no representaría una inequidad previsional sino que reflejaría las preferencias de sus ciudadanos, que están dispuestos a financiar con el pago de impuestos los posibles déficits que enfrentaría su sistema de previsión social.

Como se puede observar, estas aristas de análisis no son conflictivas entre sí sino más bien complementarias. Así, es posible tener diferencias en la normativa previsional entre jurisdicciones provinciales y haber equidad previsional siempre que todo ciudadano pueda acceder a ese sistema previsional y que los habitantes de cada jurisdicción soporten la carga de su financiamiento. No obstante, en el caso de la previsión social en Argentina, existe una normativa general a la que están sujetos todos los habitantes del país y una normativa particular para empleados del sector público provincial a la que no pueden acceder libremente el resto de los ciudadanos, cuyos déficits son soportados por todos los ciudadanos, sean habitantes de la jurisdicción provincial cuya actividad laboral está al margen del sector público provincial y ciudadanos de otras jurisdicciones.

En consecuencia, las transferencias nacionales para financiar el déficit de los sistemas previsionales provinciales deben contemplar las cuestiones relacionadas con la equidad previsional para no trasladar el costo de beneficios más generosos a ciudadanos que no tienen la libertad de poder acceder al mismo. Es en este sentido que la Cláusula 12^º del Compromiso

²¹ Para un detalle de las diferencias entre los regímenes previsionales provinciales y el nacional ver Martínez, C. (2023).

Federal, ratificado por Ley N° 25.235, establece que los sistemas previsionales provinciales no transferidos a la Nación “armonizarán [...] sus sistemas integrados de jubilaciones y pensiones para sus beneficiarios futuros 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”.

5. CONSIDERACIONES FINALES

- a) Las transferencias del Estado Nacional para financiar los déficits de los sistemas previsionales no transferidos a la Nación se encuadran en la discusión del reparto de recursos fiscales entre la Nación y las Provincias (distribución primaria de la coparticipación) y entre Provincias (distribución secundaria de la coparticipación).
- b) Dejar en pie de igualdad a las provincias que transfirieron su sistema previsional y las que no, requiere que la legislación previsional a la que están sujetos los ciudadanos involucrados sea la misma (cuestiones de equidad territorial horizontal). Por esta razón, se debe armonizar, principalmente, las cuestiones inherentes a las condiciones de acceso al beneficio, determinación del haber y mecanismos de movilidad, con la legislación nacional ya que es a la que están sujetos los ciudadanos de las provincias cuyos sistemas fueron transferidos.
- c) Dada la restricción política a los cambios legislativos que conducen a la armonización legislativa, la solución encontrada fue la de calcular el déficit previsional en función del que resultaría de haberse transferido el sistema previsional, esto es, aplicando la legislación nacional a todo el régimen previsional provincial. Una vez calculado el resultado corriente armonizado se determina el monto a transferir.
- d) La normativa que establece el cálculo del déficit previsional armonizado (Dto. N° 730/18 y Res. ANSES N° 133/2018) reduce la discrecionalidad de las transferencias nacionales por este concepto y cumple con el principio postulado de equidad previsional al tratar, desde este punto de vista, a todos los ciudadanos de igual manera independientemente de que su actividad laboral esté regida por la normativa nacional o de una provincia que no haya transferido su sistema previsional a la Nación. Esto quiere decir que el Estado Nacional no carga al conjunto de ciudadanos el financiamiento de aquellos regímenes previsionales con beneficios más generosos que el establecido por el mismo Estado Nacional.
- e) En ese sentido, las provincias deben destinar los recursos necesarios para la sistematización de la información requerida en los cálculos del déficit armonizado.
- f) El cálculo del déficit armonizado, evita trasladar el costo de beneficios más generosos a ciudadanos del resto de las jurisdicciones provinciales, pero no resuelve la cuestión de

las inequidades previsionales, ya que los ciudadanos que no están empleados en el sector público provincial de las provincias que no transfirieron su sistema previsional a la Nación son los que soportan la carga del financiamiento del déficit no armonizado de dichos sistemas previsionales.

- g) Finalmente, en el art. 75 inc. 2) de la Constitución Nacional se establece que una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de las contribuciones directas e indirectas que imponga el Congreso de la Nación, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos. De esta forma, las transferencias por armonización serán una cuestión a resolver en el marco de la redacción de la mencionada Ley de Coparticipación.

6. BIBLIOGRAFÍA

Cetrángolo, O. y Curcio, J. (2005). Sistemas provinciales de pensiones en Argentina: Diagnóstico y alternativas. BID.

Garriga, M. y Rosales, W. (2020). Puja federal en el financiamiento de los regímenes previsionales. Documento de Trabajo Nro. 39 Serie Documentos de Trabajo del CEFIP. FCE-UNLP.

La Ruffa, G. (2022). Empleo y previsión social. Problemáticas en Argentina y en el mundo.

Martínez, C. (2023) "Diagnóstico sobre las cajas previsionales provinciales en el marco de la seguridad social argentina" ASAP-Dirección de Análisis Fiscal.

Núñez Miñana, H. (1994). Finanzas_Públicas ASAP- Ed. Macchi.

Oates, W. (1972). Fiscal Federalism. Harcourt Brace Jovanovich.

Porto, A. (2003). Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos. Documento de Federalismo Fiscal Nro. 2 Departamento de Economía FCE-UNLP.

Tiebout, Ch. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures; Journal of Political Economy, Vol. 64, No. 5, pp. 416-424.