

# Foco Fiscal

Año 14 - Edición Nº 46 – 26 de Junio de 2020

## Sistema Previsional de Córdoba: La reforma apunta a lograr sustentabilidad a largo plazo

Marcelo Capello y Laura Caullo

Edición y compaginación  
Karina Lignola y Fernando Bartolacci

IERAL Córdoba  
(0351) 473-6326  
ieralcordoba@ieral.org

IERAL Buenos Aires  
(011) 4393-0375  
info@ieral.org

Fundación Mediterránea  
(0351) 463-0000  
info@fundmediterranea.org.ar

## Resumen ejecutivo

El 21 de mayo pasado se aprobó la Ley Provincial N° 10.694 que introdujo diversos cambios al sistema previsional de la provincia de Córdoba, que tienen como objetivo reducir su déficit financiero, de modo que resulte sustentable en el tiempo.

El peso del gasto previsional en Córdoba se podía observar con los datos de 2019, cuando resultaba equivalente a 23% del gasto corriente total del gobierno provincial, sólo superado por los casos de Entre Ríos (25%) y Santa Cruz (24%), entre 13 provincias con Cajas de Jubilaciones no transferidas. En Santa Fe la relación era del 21%, y del 19% en Buenos Aires.

Los ingresos del sistema, que en 2020 se estiman en \$67.600 millones, se pueden desagregar en dos componentes: Ingresos genuinos por \$52.900 millones (surgen de aplicar las tasas de aportes y contribuciones del sistema nacional de ANSES, más transferencias tributarias de la Nación) e Ingresos complementarios, por \$14.700 millones (se originan en aportes y contribuciones adicionales a las del sistema nacional). De igual modo, se podían determinar tres resultados financieros diferentes para la Caja de Córdoba, previo a la reforma de mayo 2020: i) Déficit estructural de \$35.500 millones (aplicando las tasas de aportes y contribuciones de ANSES); ii) Déficit contable de \$20.800 millones ( ), y iii) Resultado que se obtendría (aproximadamente -\$14.000 millones) si se aplicaran reglas nacionales, tanto en aportes y contribuciones como en la determinación de los beneficios (sería el déficit que ANSES debería financiar si la Caja de Córdoba se hubiera transferido a la Nación).

Así, el déficit estructural que se estimaba para la Caja de Córdoba en 2020, previo a la reforma de la Ley N° 10.694, resultaba equivalente a un 12% de sus ingresos tributarios totales, y a un 31% de sus ingresos tributarios propios. Pero además del problema del nivel del déficit se presentaba un problema con su dinámica. Si se lo considera en términos del principal impuesto local, puede advertirse una dinámica insostenible: en el año 2016 el déficit estructural equivalía a 3,9 meses de la recaudación del impuesto a los Ingresos Brutos, pero en 2020 dicho guarismo ya se estimaba en 5,1 meses del impuesto.

Dado el creciente peso del déficit del sistema sobre los recursos propios de la provincia, se agravaba el problema de equidad entre trabajadores públicos y privados de la provincia de Córdoba, por cuanto los primeros cuentan con mayores salarios y jubilaciones que los segundos, siendo que estos debían soportar creciente carga tributaria para sostener el déficit de la Caja de Jubilaciones local.

Tras la reforma implementada este año, a través de la Ley Provincial N° 10.694, el déficit previsional bajaría en 6.500 millones (anualizado), el equivalente a 31% del déficit contable pre-reforma, y a un 18% del déficit estructural inicialmente esperado para 2020. De esta forma, el aporte del Tesoro Provincial para cubrir el déficit de 2020 bajaría de \$10.700 millones a \$4.200 millones. Esto siempre y cuando la ANSES cumpla con transferir alrededor de \$10.000 millones comprometidos a la Caja de Córdoba en 2020.

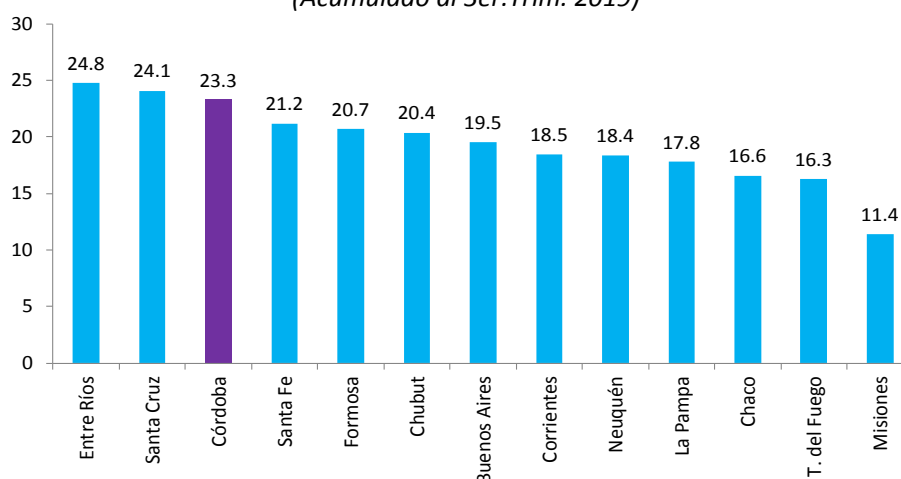
## Sistema Previsional de Córdoba: La reforma apunta a lograr sustentabilidad a largo plazo

El 21 de mayo pasado se aprobó la Ley Provincial N° 10.694 que introdujo diversos cambios al sistema previsional local, modificaciones que, de acuerdo a lo planteado por las autoridades provinciales, tienen como objetivo reducir el déficit del sistema previsional de la provincia de Córdoba, para que resulte sustentable en el tiempo.

La insustentabilidad del esquema previo se podía verificar por el nivel de su déficit financiero, y porque dicho desequilibrio resultaba una carga creciente sobre las finanzas provinciales, es decir, todos los años exigía dedicar más recursos (de los tributos que se recaudan en toda la provincia y sectores), para financiar el desequilibrio previsional.

Previo a la reforma, las erogaciones previsionales de la Caja de Córdoba se estimaban en alrededor de \$88.400 millones para el año actual. Este monto incluye el pago de las prestaciones previsionales más los gastos administrativos del sistema. Más allá del valor nominal, resulta conveniente analizar el peso de dicho gasto en el total del gasto corriente provincial, y comparar con otras provincias con Cajas Previsionales no transferidas a la Nación. En este sentido, en los primeros 9 meses de 2019, el gasto previsional resultaba equivalente a 23% del gasto corriente total del gobierno de la provincia de Córdoba, sólo superado por los casos de Entre Ríos (25%) y Santa Cruz (24%), entre 13 provincias con Cajas no transferidas. En Santa Fe la relación era del 21%, y del 19% en Buenos Aires.

**Provincias con Cajas No Transferidas: Peso del gasto previsional en el gasto corriente de la Administración Pública No Financiera (APNF)**  
(Acumulado al 3er. Trim. 2019)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a DNAP

Respecto a los ingresos del sistema previsional de Córdoba, que para 2020 se estiman en el orden de los \$67.600 millones, se pueden desagregar en dos componentes:

- **Ingresos genuinos** (\$52.900 millones). Son los que se generarían si se aplicasen en Córdoba las alícuotas de aportes y contribuciones que aplica ANSES en el

sistema nacional de pensiones, más otros ingresos tributarios que tiene el sistema, a partir de leyes especiales de distribución de impuestos nacionales<sup>1</sup>. En otras palabras, es el monto que la Provincia debería enviar a la ANSES en concepto de aportes y contribuciones de sus empleados, si previamente se hubiese transferido la Caja a la Nación, más dichos ingresos tributarios. Con contribución patronal del 16% que aplica ANSES.

- **Ingresos complementarios** (\$14.700 millones). Son los recursos que ingresan a la Caja de Córdoba debido a que ésta aplica aportes y contribuciones por encima de los niveles que pagan los aportantes de ANSES. Por lo tanto, mide el esfuerzo adicional que hacen la provincia de Córdoba y sus municipios, ya que estas mayores alícuotas incrementan el gasto en personal.

En función de la descomposición de los ingresos y otros elementos en juego, se pueden determinar tres resultados financieros diferentes para la Caja de Córdoba, previo a la reforma de mayo 2020:

- El **resultado estructural**, que surge de la diferencia entre el total de ingresos genuinos (los que surgen de aplicar las alícuotas de aportes y contribuciones que rigen en el ámbito nacional) y el total de erogaciones de la Caja, que llevaba a estimar en 2020 un déficit estructural de \$35.500 millones.
- El **resultado contable**, que surge de la diferencia entre el total de los ingresos y el total de las erogaciones de la Caja, que permitía estimar un déficit contable de \$20.800 millones en 2020;
- El **resultado de la Caja con reglas nacionales**, es decir, el que tendría la Caja de Córdoba si aplicara las reglas que rigen en el ámbito nacional, que sería el déficit que ANSES debería financiar si la Caja de Córdoba se hubiera transferido. Se trata de un monto de aproximadamente \$14.000 millones en 2020.

---

<sup>1</sup> Ejemplo: Una pequeña porción de la recaudación del IVA se utiliza para derivar fondos a las Cajas de las provincias que no transfirieron sus sistemas previsionales a la Nación.

**Estimación de los resultados financieros de la Caja de Córdoba previo a la reforma**  
**En millones de pesos**

Concepto	Montos 2019	Montos 2020
<b>Erogaciones totales</b>	<b>\$65.600</b>	<b>\$ 88.400</b>
<i>Ingresos Genuinos</i> (recursos que se generarían si en Córdoba se aplicaran las mismas alícuotas de aportes y contribuciones que aplica ANSES*)	\$39.600	\$ 52.900
<b>Déficit Estructural</b>	<b>\$26.000</b>	<b>\$ 35.500</b>
<i>Ingresos Complementarios</i> (recursos que se generan por aplicar en Córdoba alícuotas de aportes y contribuciones más altas que las que se aplican en ANSES)	\$9.200	\$ 14.700
<b>Déficit Contable Observado</b>	<b>\$16.800</b>	<b>\$ 20.800</b>
<b>Déficit según reglas nacionales**</b>	<b>\$10.800</b>	<b>\$ 14.000</b>

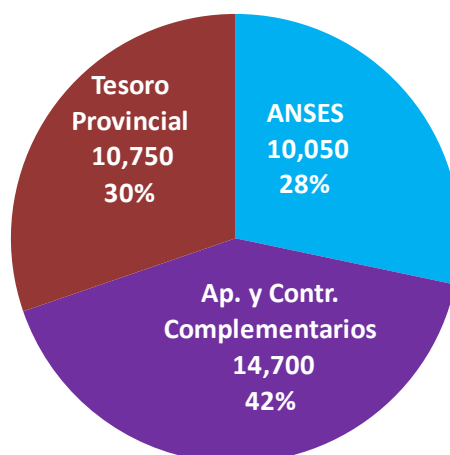
\* Alícuota de contribuciones patronales del 16% aplicado al Sector Público Nacional.

\*\* Aplicando reglas nacionales para ingresos y erogaciones del sistema.

Se estima que las remesas de ANSES que efectivamente recibirá la Caja de Córdoba serán de alrededor de \$10.000 millones, para cubrir parte del déficit estructural de 2020. Esto quiere decir que, de cumplir ANSES con el convenio vigente, desde el gobierno nacional se debería cubrir aproximadamente 28% del déficit estructural del sistema previsional provincial. El restante 72% del déficit estructural lo estaría cubriendo la provincia de Córdoba, por dos vías: 1) Con aportes y contribuciones complementarios (superiores a los que aplican las Cajas provinciales transferidas a la Nación); 2) Con transferencias directas del Tesoro del Gobierno Provincial a la Caja, a partir de sus recursos tributarios.

**Fuentes de financiamiento del déficit estructural de la Caja de Córdoba para el año 2020,**  
**previo a la reforma de la Ley N° 10.694**

**En millones de pesos**

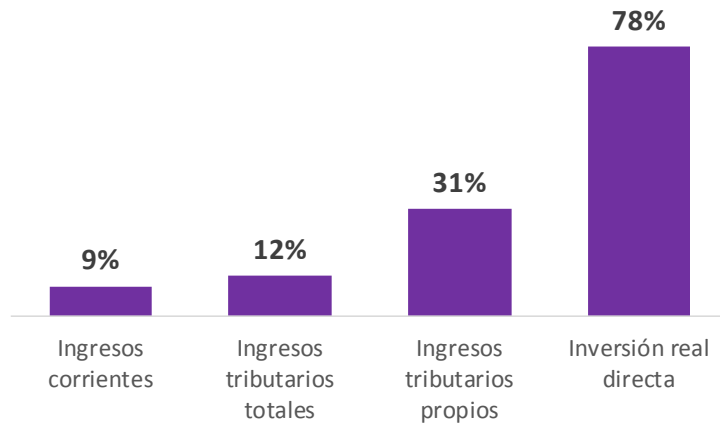


Fuente: Estimación IERAL a partir de datos del Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba.

Así, el déficit estructural que se estimaba para la Caja de Córdoba en 2020, previo a la reforma de la Ley N° 10.694, resultaba equivalente a un 12% de sus ingresos tributarios totales (propios y transferidos), y a un 31% de sus ingresos tributarios propios. De otro modo, la provincia de

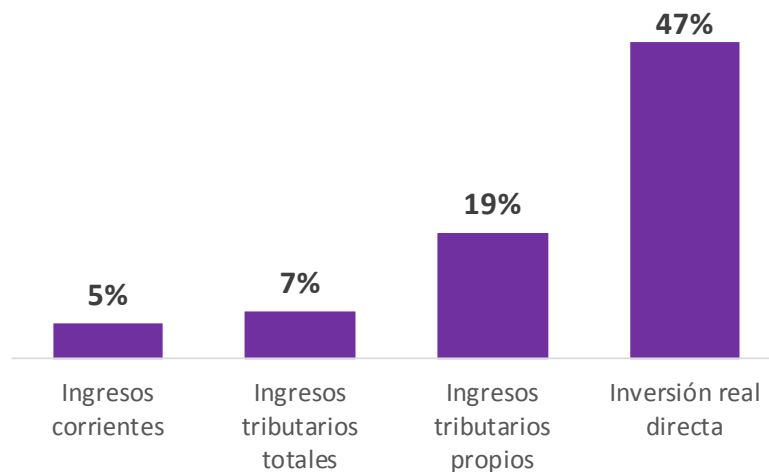
Córdoba podría incrementar en casi un 80% su inversión pública, si su sistema previsional hubiese sido transferido en su momento a la Nación.

**Déficit estructural previsto para 2020, previo a la reforma de la Ley N° 10.694**  
**Como % de Ingresos corrientes, ingresos tributarios totales, ingresos tributarios propios e Inversión Real Directa**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del Ministerio de Finanzas

**Déficit contable previsto para 2020, previo a la reforma de la Ley N° 10.694**  
**Como % de Ingresos corrientes, ingresos tributarios totales, ingresos tributarios propios e Inversión Real Directa**

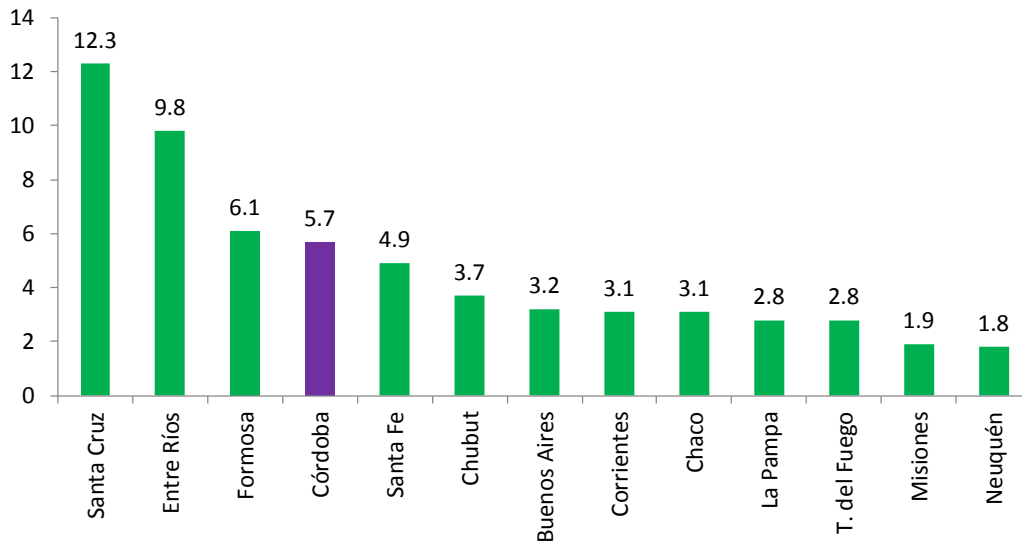


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del Ministerio de Finanzas

Si se compara el peso del déficit puro observado en provincias en los primeros 9 meses de 2019, puede deducirse que en Córdoba resultaba equivalente a 5,7% de los ingresos corrientes totales (propios y transferidos), sólo superado por el peso del déficit observado en Santa Cruz, Entre Ríos y Formosa, entre 13 provincias con Cajas no transferidas. En Santa Fe dicho guarismo era de 4,9%, y del 3,2% en Buenos Aires.

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

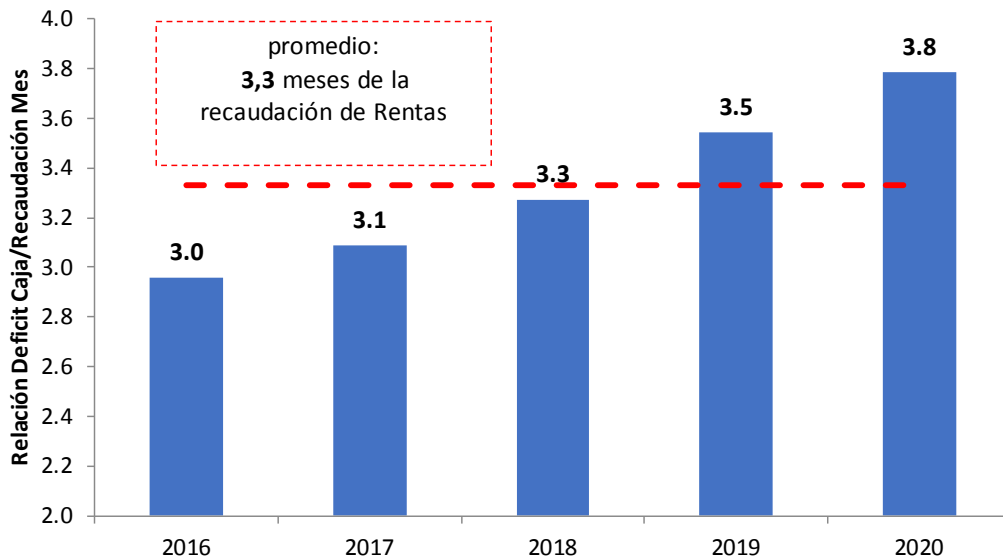
*(Recursos corrientes, acumulado al 3er.Trim. 2019)*



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

Pero además del problema del nivel del déficit, en Córdoba se presentaba un problema con su dinámica, que resultaba explosiva: mientras en 2016 el déficit estructural de la Caja era equivalente a 3 meses de recaudación de impuestos provinciales, la cuantía fue aumentando todos los años, y en 2020 (sin reforma) resultaría equivalente a 3,8 meses de la recaudación de impuestos locales.

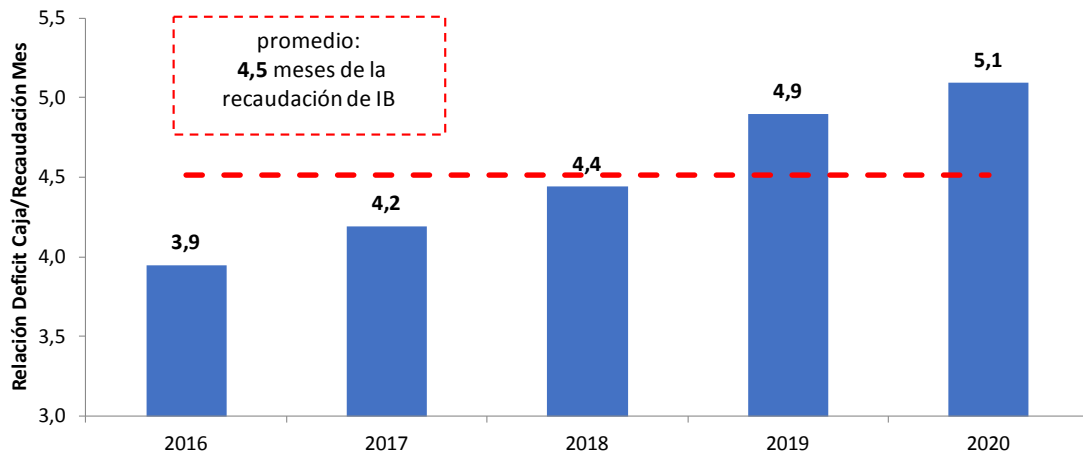
**Relación entre déficit estructural de la Caja de Jubilaciones y recaudación mensual de impuestos propios de la provincia de Córdoba (sin reforma 2020)**



*Fuente: Estimación de IERAL de Fundación Mediterránea*

Si se lo considera en términos del principal impuesto local, puede advertirse también una dinámica insostenible: en el año 2016 el déficit estructural de la Caja de Córdoba equivalía a 3,9 meses de la recaudación del impuesto a los Ingresos Brutos, pero en 2020 dicho guarismo ya se estimaba en 5,1 meses del impuesto.

### Relación entre déficit estructural de la Caja de Jubilaciones y recaudación mensual del impuesto a los ingresos brutos de Córdoba (sin reforma 2020)

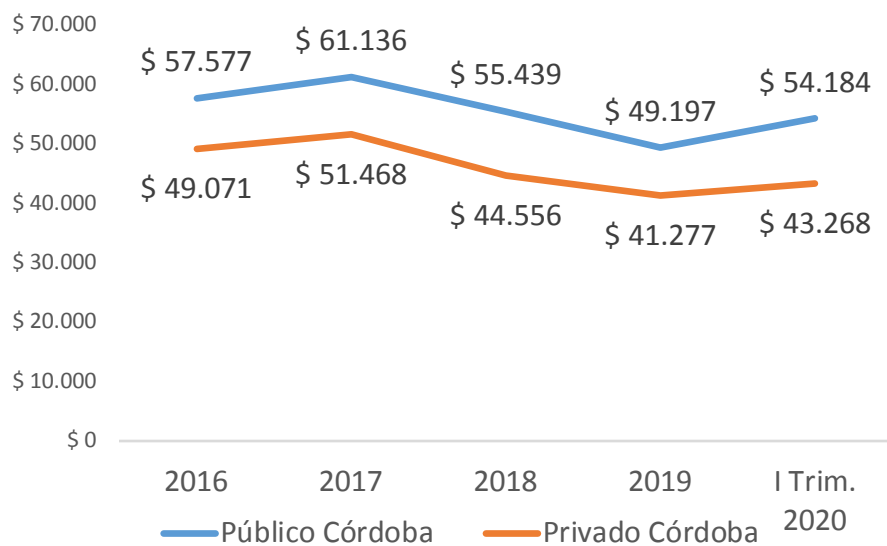


Fuente: Estimación de IERAL de Fundación Mediterránea

De tal modo, previo a la reforma de 2020 el déficit previsional de la Caja de Córdoba aumentaba a mayor ritmo que los recursos tributarios de la provincia, lo que implicaba asignar cada vez una mayor porción de los impuestos que pagan los cordobeses, para afrontar un déficit previsional generado por el pago de jubilaciones y pensiones que resultan relativamente más altas que las jubilaciones nacionales. Así se agravaba un problema de equidad entre los trabajadores públicos de la provincia de Córdoba y sus pares asalariados privados, dado que éstos cobran remuneraciones más bajas que aquellos, y sus jubilaciones en ANSES serán también menores. Por caso, mientras en 2016 el salario público promedio de quienes aportan a la Caja de Jubilaciones resultaba un 17% mayor al salario privado promedio de Córdoba, en el primer trimestre de 2020 esa diferencia se había ampliado al 25%.



### Evolución del salario público y privado en la provincia de Córdoba entre 2016 y 2020 (a valores constantes de 2019)



Fuente: Estimaciones IERAL a partir de Ministerio de Trabajo de la Nación, Cajas de Jubilaciones de la Provincia de Córdoba e INDEC

### Evolución del salario público y privado en la provincia de Córdoba entre 2016 y 2020

Sector	2016	2017	2018	2019	I Trim. 2020
<b>Público Córdoba</b>	<b>\$20.763,39</b>	<b>\$27.513,44</b>	<b>\$36.320,09</b>	<b>\$49.197,33</b>	<b>\$58.409,94</b>
Administración Pública y Organismos Descentralizados	\$ 22.250	\$ 28.840	\$ 37.924	\$ 51.976	\$ 62.445
Autoridades del Poder Ejecutivo, Legislativo y Legisladores	\$ 55.489	\$ 84.853	\$ 126.120	\$ 146.537	\$ 125.750
Bancarios	\$ 37.386	\$ 54.077	\$ 74.463	\$ 107.906	\$ 144.818
Docentes	\$ 16.352	\$ 20.557	\$ 26.415	\$ 35.854	\$ 41.407
EPEC	\$ 49.684	\$ 72.153	\$ 93.349	\$ 119.802	\$ 136.381
Magistrados y Funcionarios	\$ 71.697	\$ 106.587	\$ 163.332	\$ 179.355	\$ 247.527
Municipalidad de Córdoba	\$ 36.548	\$ 54.216	\$ 77.541	\$ 108.540	\$ 127.928
Municipios del Interior	\$ 14.392	\$ 19.517	\$ 25.064	\$ 34.008	\$ 41.812
Otros	\$ 20.801	\$ 28.336	\$ 39.470	\$ 52.422	\$ 67.929
Régimen Policial	\$ 20.788	\$ 27.667	\$ 35.966	\$ 48.922	\$ 56.940
<b>Privado Córdoba</b>	<b>\$ 17.696</b>	<b>\$ 23.162</b>	<b>\$ 29.190</b>	<b>\$ 41.277</b>	<b>\$ 46.643</b>

Fuente: Estimaciones IERAL en base a datos d Cajas de Jubilaciones de la Provincia de Córdoba e INDEC

Tras la reforma implementada este año a través de la Ley Provincial N° 10.694, el déficit previsional bajaría en 6.500 millones (anualizado), esto es, el equivalente a un 31% del déficit contable pre-reforma, y a un 18% del déficit estructural esperado para 2020. De esta forma, el aporte del Tesoro Provincial para cubrir el déficit de 2020 bajaría de \$10.700 millones a \$4.200 millones. Esto siempre y cuando la ANSES cumpla con transferir alrededor de \$10.000 millones comprometidos a la Caja de Córdoba en 2020, situación que expone un riesgo potencial, si se tiene en cuenta que en el pasado no siempre se cumplió en tiempo y forma con esos envíos.

La tabla que sigue permite observar, además, cómo sin la reforma de la Ley N° 10.694 el aporte del Tesoro Provincial hubiese aumentado un 3.270% entre 2016 y 2020, para cubrir el déficit del sistema de Córdoba, mientras las remesas de ANSES lo hubieran hecho un 401% en el mismo lapso. Esto es, mientras el Tesoro Provincial cubría un 3,5% del déficit estructural en 2016 (13,7% del déficit contable), en 2020 lo hubiese hecho con un 30,2% (51,6% del contable), una evolución inviable a largo plazo, pues demandaba cada año asignar recursos tributarios adicionales de la provincia para financiar jubilaciones. En cambio, **con la reforma de 2020, este año el Tesoro Provincial finalmente cubrirá alrededor de 10% del déficit estructural de la Caja de Jubilaciones local** (22% del déficit contable), una situación con mayor dosis de viabilidad, siempre que, como ya se mencionó, ANSES cumpla con su parte.

### **Déficit estructural Caja de Jubilaciones de Córdoba pre-reforma 2020 y su cobertura**

<b>Cobertura del déficit estructural</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Remesas ANSES	2.000	4.044	3.747	8.458	10.022
Aportes y contribuciones complementarios	6.756	6.155	9.095	9.190	14.730
Tesoro provincial	318	2.634	5.085	8.304	10.717
<b>Déficit estructural</b>	<b>9.073</b>	<b>12.833</b>	<b>17.926</b>	<b>25.953</b>	<b>35.468</b>

*Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del Ministerio de Finanzas*