

PRESUPUESTO 2026

CAJAS PREVISIONALES

PROVINCIALES NO TRANSFERIDAS



Todas las provincias sacrifican ingresos debido a que sufren una detracción de impuestos coparticipables destinada al financiamiento de la ANSES. Con parte de esos recursos la ANSES cubre los déficits que le generan las once cajas provinciales que en su momento se transfirieron a la Nación. Que no lo haga sobre las trece provincias restantes que mantienen la administración de sus sistemas es una de las principales distorsiones que adolece el régimen federal. El Presupuesto 2026 es la oportunidad para subsanar esta deficiencia.

1. Las provincias y la previsión social

Si bien la Constitución nacional en el artículo 14 bis pone bajo responsabilidad del Estado nacional la previsión social, el artículo 125 reconoce a las provincias la facultad de administrar la cobertura de sus empleados públicos. Esta configuración se mantuvo hasta los años noventa, cuando en el marco de profundas reformas estructurales, se les dio la oportunidad a las provincias de transferir sus cajas previsionales a la Nación.

De manera paralela, se establecieron asignaciones específicas a través de las cuales se derivan fondos desde impuestos coparticipables para reforzar el financiamiento de la previsión social. Actualmente, estas asignaciones específicas implican para el conjunto de las provincias una pérdida de recursos del orden del 1,5% del PBI, de los cuales casi un punto del PBI es aportado por provincias que mantienen sus sistemas previsionales (ver Recuadro 1).

Recuadro 1

Aportes de las provincias para financiar la previsión social nacional

A través de diferentes normas se fueron estableciendo asignaciones específicas que implica reforzar el presupuesto de la ANSES en desmedro del financiamiento de las provincias y el Tesoro nacional. En dos normas (IVA y Bienes Personales) una parte de lo que le corresponde a la previsión social se transfiere a las provincias con cajas previsionales provinciales, en función de parámetros fijos. En la Tabla 1 se listan las asignaciones específicas vigentes y sus impactos sobre las finanzas de las provincias. Para el agregado de las provincias implica un sacrificio de aproximadamente 1,5% del PBI.

Tabla 1. Asignaciones específicas de impuestos coparticipables a previsión social

En base a proyecciones del proyecto de ley de Presupuesto 2026

Impuestos	Proporción de la recaudación asignada a la previsión social			Pérdida de ingresos de las provincias (*)					
				Total		Provincias con Cajas Transferidas		Provincias con Cajas No Transferidas	
	ANSES	Cajas Previsionales Provinciales	Total	Millones de \$	En % del PIB	Millones de \$	En % del PIB	Millones de \$	En % del PIB
Cheque	100,0%	0,0%	100,0%	9.656.434	0,93%	3.284.174	0,32%	6.372.261	0,62%
IVA	10,31%	0,69%	11,0%	4.154.129	0,40%	1.540.289	0,15%	2.613.840	0,25%
Bienes Personales	0,0%	6,27%	6,27%	-38.092	0,00%	18.459	0,00%	-56.551	-0,01%
Monotributo Impositivo	70,0%	0,0%	70,0%	327.810	0,03%	111.489	0,01%	216.321	0,02%
Combustibles	28,69%	0,0%	28,69%	1.256.704	0,12%	427.408	0,04%	829.296	0,08%
Adicional cigarrillos	100,0%	0,0%	100,0%	159.155	0,02%	54.129	0,01%	105.026	0,01%
Total				15.516.140	1,50%	5.435.947	0,53%	10.080.193	0,98%

Nota: (*) Se supone que se eliminan las asignaciones específicas y el producido de los impuestos ingresa a la masa bruta coparticipable y se distribuye según coeficientes Ley 23.548.

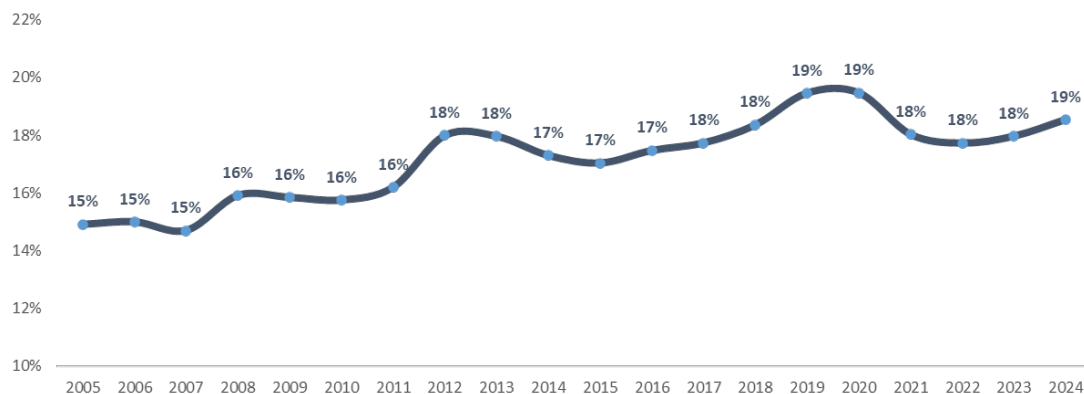
Fuente: IERAL en base a ONP, CFI y ARCA.

Esto llevó a la situación actual en la que once jurisdicciones transfirieron sus sistemas previsionales al Estado Nacional, mientras que las trece restantes mantienen bajo su responsabilidad la cobertura de sus empleados públicos. Así se conforma un mosaico institucional muy complejo del que derivan importantes consecuencias desde el punto de vista del funcionamiento del régimen federal. El meollo de la cuestión es que todas las provincias sacrifican ingresos para reforzar el presupuesto de la previsión social, pero no todas trasladaron a la Nación los déficits de sus sistemas previsionales.

Para las trece provincias que mantienen bajo su responsabilidad la cobertura de la previsión social de sus empleados, el pago de esas prestaciones es un componente alto y creciente del gasto público corriente. Entre los años 2005 y 2024 las erogaciones previsionales crecieron a un ritmo del 3,4% por encima de la inflación, pasando de representar el 15% de los gastos corrientes primarios, al 19% (ver Gráfico 1). Este promedio esconde grandes dispersiones entre provincias (ver Gráfico 2). Así aparecen casos extremos como las provincias de Entre Ríos y Santa Cruz en las que el pago de prestaciones previsionales representa un cuarto de las erogaciones corrientes.

Gráfico 1. Gasto previsional a cargo de las provincias consolidado¹

En porcentaje del gasto corriente primario de las trece provincias con caja

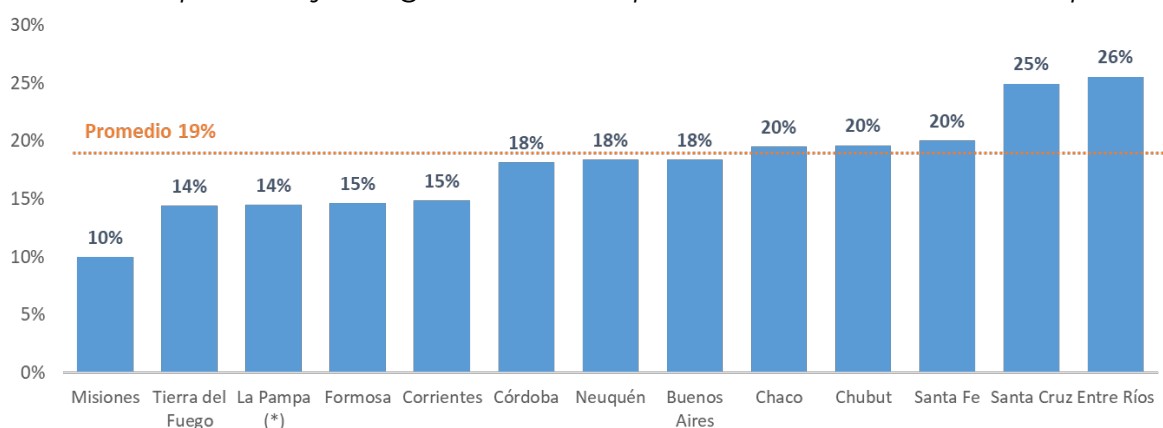


Nota: 1/ Sin datos de La Pampa para 2024.

Fuente: IERAL en base a DNAP.

Gráfico 2. Gasto previsional a cargo de las provincias

Año 2024 - En porcentaje del gasto corriente primario de la APNF de cada provincia

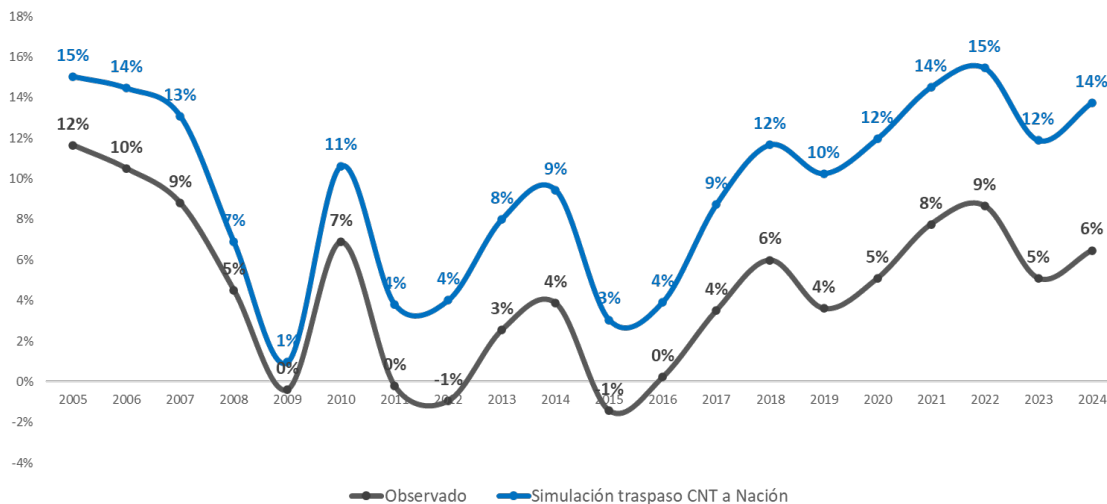


Nota: (*) Datos correspondientes a 2023.

Fuente: IERAL en base a DNAP.

Otra forma de mostrar la distorsión que genera sobre el régimen federal esta manera en que quedó organizada la previsión social es simulando cómo cambiarían las finanzas públicas de las trece provincias si hubiesen transferido sus cajas al gobierno nacional. Bajo esa hipótesis bajan sustancialmente sus gastos porque se liberan de pagar las jubilaciones y pensiones de sus ex empleados públicos y porque tienen el alivio de afrontar las contribuciones patronales más bajas que disfrutaban las provincias con cajas transferidas (ver Recuadro 2). El resultado de esta simulación muestra que el ahorro corriente bajo este escenario de transferencia hubiese sido sustancialmente más alto para todos los años (ver Gráfico 3). Medido como proporción de los ingresos corrientes, en los últimos años el ahorro hubiese estado entre 6 y 8 puntos porcentuales por encima del observado. Esto implica que el mantener la administración de los sistemas previsionales viene reduciendo de manera sustancial la capacidad que tienen estas provincias para financiar inversión en infraestructura.

Gráfico 3. Ahorro corriente en provincias con cajas previsionales no transferidas
En porcentaje del ingreso corriente neto



Nota: CNT=Cajas No Transferidas.
 Fuente: IERAL en base a DNAP.

Recuadro 2

Contribución patronal reducida en beneficio de las provincias que transfirieron sus cajas

El régimen de contribuciones patronales a la seguridad social nacional atravesó, desde los años noventa, una serie de cambios orientados a reducir el costo laboral e incentivar el empleo, con efectos diferenciales entre provincias con cajas previsionales transferidas y no transferidas. Originalmente, el art. 11 de la Ley 24.241 fijó para el financiamiento del sistema previsional una contribución del 16% sobre la remuneración imponible, a la que se sumaban INSSJyP (2%), Sistema de Asignaciones Familiares (7,5%) y Fondo Nacional de Empleo (1,5%), totalizando 27%.

A partir de 1993, una batería de decretos (principalmente el Decreto 2.609/1993 y sus modificaciones: 81/94, 385/94, 476/94, 859/94, 1141/94, 1791/94, 306/95, 372/95, 292/95, 492/95, 624/95, 1520/98) introdujo reducciones segmentadas por actividades y regiones (producción primaria, industria, construcción, turismo, I+D, servicio doméstico), inicialmente condicionadas a la adhesión al Pacto Federal y a desgravaciones en Ingresos Brutos, exigencias que luego se flexibilizaron. Estas rebajas buscaron aliviar la presión tributaria sobre la nómina sin comprometer el financiamiento del sistema.

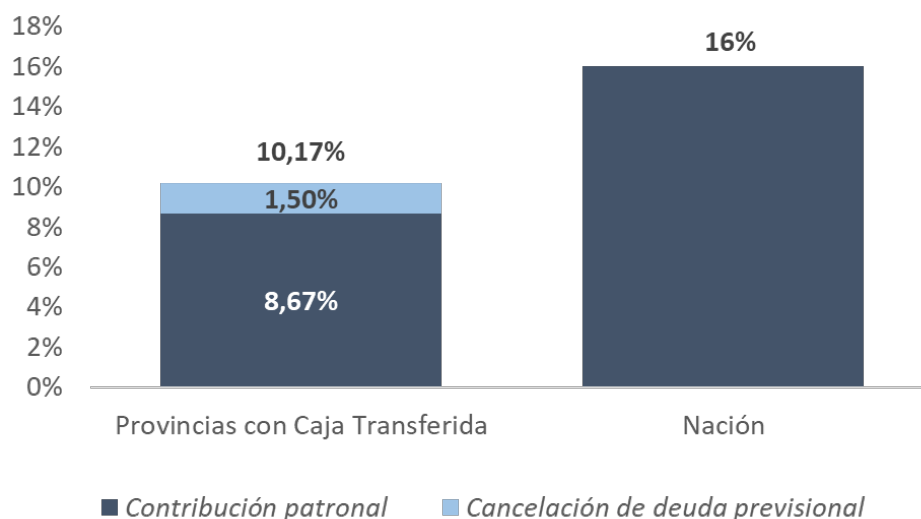
El Decreto 814/2001 marcó un quiebre: derogó las exenciones y reducciones previas y estableció una alícuota única del 16% para contribuciones patronales; luego, por Ley 25.453, se reformó su art. 2 fijando 20% para empleadores cuya actividad principal fuese locación/prestación de servicios (con excepciones) y 16% para el resto; más tarde, la Ley 25.565 sumó 1 punto para INSSJyP, llevando las tasas a 21% y 17%. La interpretación de su alcance generó conflictos: la CSJN (Fallos 750/2009 45-S/CS1) resolvió que el esquema del 814/01 estuvo concebido para el sector privado, por lo que no alcanzaba al sector público provincial; en consecuencia, la Provincia de Santiago del Estero no podía aplicarse la alícuota reducida del 10,17% que invocaba con base en normativa previa y resoluciones de AFIP (RG 712 y 1053), debiendo ajustarse al 16% con destino al SIJP.

Más adelante, en el marco de la Ley 27.260 (blanqueo y moratoria), la AFIP dictó la Resolución 4006-E que, reconociendo interpretaciones disímiles y su impacto presupuestario, dispuso un plan alternativo para provincias y CABA con alícuotas reducidas al SIPA: 10,17% desde mayo de 2016 por 120 meses (8,67% al SIPA + 1,50% a cancelación de deudas) (Gráfico 4). Desde mayo de 2026 hasta abril de 2036, la alícuota del SIPA aumenta 0,583% anual hasta llegar a 16%, manteniendo durante todo el período la detracción del 1,5% para amortizar deudas; si éstas se

cancelan antes, ese 1,5% se redirige al SIPA. Para acceder, se exigió registro formal de las relaciones laborales y la firma de acuerdos de financiamiento y colaboración.

Gráfico 4. Contribuciones patronales jubilatorias según destino que aportan las provincias con cajas previsionales transferidas¹ y el estado nacional al SIPA

Régimen general – Octubre 2025



Nota: 1/ Según Resolución ARCA N° 4006-E/2017 y artículo 58 de la Ley 27.260.

Fuente: IERAL en base a ANSES, ARCA y CSJN.

Este esquema generó asimetrías. Las provincias con cajas transferidas soportan menor carga por contribuciones (vía la reducción transitoria de AFIP), mientras que, al simular recursos en escenarios de traspaso para las no transferidas, ANSES aplica las alícuotas nacionales de la Ley 24.241 (según Res. ANSES 133/2018), sin reconocer el tratamiento más benigno que efectivamente rige para las transferidas. El resultado es un trato desigual: menor esfuerzo contributivo para jurisdicciones con cajas transferidas y cálculo con alícuotas generales para las no transferidas, lo que agrava la desconfiguración del régimen federal.

Este problema fue tempranamente fuente de tensiones entre las provincias y el gobierno nacional. Una primera consecuencia fue que, con el objetivo de compensar las asimetrías, en el pacto fiscal denominado “Compromiso Federal” de 1999 se incorporó una cláusula a través de la cual el Estado Nacional se comprometió a financiar parte de los déficits de los sistemas previsionales de las trece provincias.

Desde la firma del Compromiso Federal, se adoptaron diferentes metodologías para otorgar la asistencia financiera a las cajas no transferidas. En general, prevalecieron las inconsistencias y discrecionalidades. Es por ello que, luego de un periodo prolongado de incumplimientos por parte del Estado Nacional, en el 2016 se sancionó la Ley 27.260 que fijó reglas más claras y consistentes: el Estado Nacional debe cubrir anualmente el déficit que registraría cada caja provincial no transferida si aplicara las normas del Sistema Integrado Previsional Argentino. Es decir, que la transferencia a cada provincia surge de simular cuanto le costaría a la ANSES el sistema previsional si se hubiese transferido (ver Recuadro 3).

Recuadro 3

Metodología del cálculo del Déficit que debe financiar ANSES

El mecanismo previsto en la Ley 27.260 estipula que el monto de las transferencias que debe realizar ANSES a cada provincia surge de simular los desequilibrios que asumiría el Estado Nacional si dicho sistema hubiera sido transferido. Para ello la ANSES está obligada a simular cuál sería el déficit que generaría el sistema provincial bajo la hipótesis de que se aplicara la normativa previsional nacional para el cálculo de los ingresos y egresos previsionales.

El ejercicio de simulación se realiza en base a los datos de aportantes y beneficios vigentes en cada sistema previsional no transferido. A tal fin, cada provincia es responsable de transferir periódicamente la información correspondiente observando determinados estándares de calidad. Con este insumo la ANSES es responsable de hacer la simulación. Mientras más completos, ordenados y auditados se encuentren los datos remitidos, más precisa y rápida debiera ser la simulación.

El resultado previsional se define como la diferencia entre ingresos y egresos simulados en un año determinado. Esa cifra, en caso de ser negativa, constituye el monto que el Estado Nacional debe transferir a la provincia.

Del lado de los ingresos, se consideran:

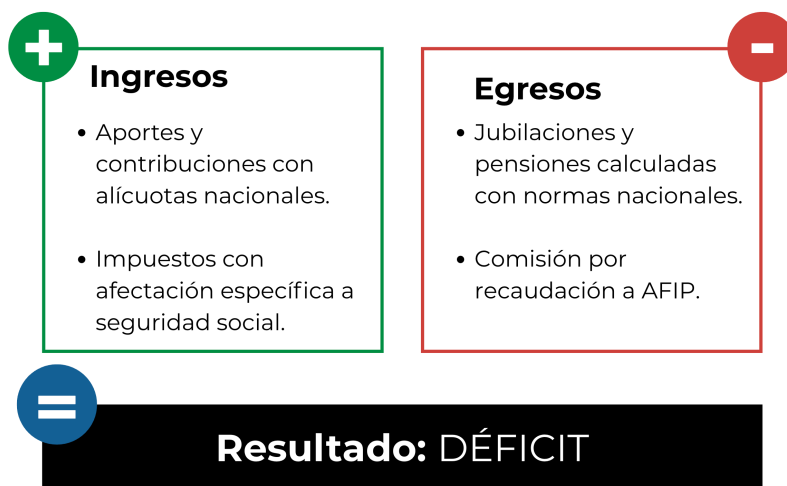
- Aportes personales y contribuciones patronales, aplicando alícuotas nacionales por régimen sobre la masa salarial remunerativa sujeta a aportes provincial.
- Impuestos nacionales con destino específico a la seguridad social (IVA, impuesto a los Bienes Personales) según coeficiente de distribución que corresponda a cada provincia. Ley 23.966, artículos 5 y 30.

En cuanto a los egresos, ANSES simula lo siguiente:

- Gasto en jubilaciones y pensiones, aplicando la normativa nacional por régimen tanto para validar el derecho al goce de las prestaciones nacionales por parte de los beneficiarios del régimen provincial (requisitos de acceso al beneficio) como para determinar el monto del haber inicial correspondiente y las reglas de haber máximo/ tope y movilidad aplicables.
- Comisión que ANSES paga a AFIP por el servicio de recaudación de aportes y contribuciones (0,85%) y de recursos tributarios con asignación específica a seguridad social (0,25%).

En relación con la simulación del gasto en jubilaciones y pensiones, la lógica se organiza en torno a dos factores: la fecha de inicio del beneficio y el tipo de régimen previsional. A su vez, los criterios metodológicos definidos para la simulación emulan a los adoptados para el tratamiento de los beneficios de las cajas transferidas.

Figura 1. Esquema simplificado del cálculo del déficit Ley 27.260.



Posteriormente, dadas las demoras con las que la ANSES viene haciendo las simulaciones previstas en la Ley 27.260, a partir del 2018 comenzó a incluirse en la Ley de Presupuesto nacional un artículo específico estableciendo un mecanismo de anticipos mensuales automáticos calculados en base al último déficit determinado. Posteriormente, en el 2023, ante un contexto de muy alta inflación y crecientes atrasos en la actualización de las simulaciones, en la Ley de Presupuesto se contempló un mecanismo de actualización automática de los anticipos a cuenta del déficit determinado de acuerdo con la movilidad del régimen general del SIPA. Sin embargo, por una disposición de la ANSES (Resolución 57/2023) se mantuvo la transferencia de anticipos a valores históricos, sin la actualización establecida por ley.

A partir del ejercicio 2024 se suspendieron los giros de anticipos a cuenta del déficit. Tampoco hubo avances por parte de ANSES en el proceso de simulación de los déficits de las cajas provinciales no transferidas. Mientras tanto se acumularon reclamos, incluyendo planteos judiciales ante la Corte, de varias provincias. Esto derivó en acuerdos parciales y provisorios para las provincias de Entre Ríos y Córdoba.

2. El proyecto de Presupuesto 2026

El proyecto, en su artículo 60, introduce nuevas modificaciones a la metodología para cubrir parte de los desequilibrios de las cajas no transferidas. Cabe destacar tres disposiciones de alto impacto:

- Establece un crédito de sólo \$122.763 millones, equivalente, en valores nominales, a aproximadamente la mitad del contemplado en el proyecto de Presupuesto 2025. El monto es consistente con los valores históricos de los desequilibrios simulados por la ANSES que, dependiendo de cada provincia, datan de los años 2017 a 2020. Al no contemplar actualización la licuación es enorme. Si bien la información disponible es fragmentada y parcial, con esta partida se podría cubrir una fracción ínfima (aproximadamente el 4%) del monto que anualmente debería estar transfiriendo la ANSES (ver Tabla 2). Esta insuficiencia presupuestaria se agrava cuando se tiene en cuenta que la ANSES acumula una enorme deuda por los déficits pasados que fueron cubiertos parcialmente, o directamente no fueron cubiertos.

Tabla 2. Último déficit determinado por la ANSES según provincia

Provincia	Año último déficit determinado	Monto último déficit determinado (mill. \$ corrientes)	Monto anual anticipo s/ último déficit determinado, actualizado con movilidad SIPA (mill. \$, promedio anual 2026)	Monto anual anticipo s/ último déficit determinado, actualizado con movilidad SIPA (En % del PIB)	Relación Df valor histórico/ Df actualizado
Buenos Aires	Año 2020	52.810	1.048.298	0,101%	5%
Chaco	Año 2020	4.001	79.421	0,008%	5%
Chubut	Año 2018	Sin datos			
Córdoba	Año 2019	12.864	338.281	0,033%	4%
Corrientes	Año 2017	587	27.828	0,003%	2%
Entre Ríos	Año 2019	7.386	194.227	0,019%	4%
Formosa	Año 2019	2.572	67.635	0,007%	4%
La Pampa	Año 2020	3.257	64.653	0,006%	5%
Misiones	Año 2018	1.429	53.508	0,005%	3%
Neuquén	Año 2017	1.671	79.217	0,008%	2%
Santa Cruz		Sin déficit determinado			
Santa Fe	Año 2019	11.396	299.677	0,029%	4%
Tierra del Fuego		Sin déficit determinado			
Total		97.973	2.252.744	0,22%	4%

Fuente: IERAL en base a Ministerio de Economía de la Nación y ANSES.

- El proyecto condiciona la posibilidad de recibir anticipos a que se haya determinado el déficit del año 2021 o posterior. En varias provincias esta condición depende de que la ANSES haga las simulaciones, ya que han aportado la información para hacerla. Por lo tanto, de no mediar cambios en la dedicación que la ANSES ponga al tema, en la práctica ninguna provincia cumple los requisitos para recibir transferencias actualizadas (ver Tabla 2).
- En el proyecto se mantiene la eliminación de la actualización automática de los anticipos, tal como se había establecido en el artículo 93 del presupuesto del 2023. En un contexto de inflación acumulada de más de tres dígitos, se desnaturaliza el mecanismo de anticipos.

Por varias vías, las disposiciones del proyecto consolidan el desfinanciamiento de las provincias con caja y se profundizan las asimetrías con el resto de las jurisdicciones. El doble estándar para tratar a las provincias agrega un factor que erosiona la equidad federal. De aprobarse tal como está redactado el proyecto se agrega discrecionalidad, incertidumbre y una fuente de litigiosidad.

3. Propuestas

Resulta recomendable cambiar el enfoque sobre cómo aborda el Presupuesto el tema de las cajas previsionales no transferidas. Nivelando el tratamiento que tienen respecto al que se les da a las jurisdicciones con sistemas transferidos se corrigen asimetrías que dañan el federalismo fiscal. Desde el punto de vista de las finanzas públicas nacionales es una manera de contribuir a la solvencia fiscal, ya que evita que se sigan acumulando deudas y juicios.

Para ello debería volverse a la regla prevista el Presupuesto 2023 que establece que las cajas provinciales reciban mensualmente la doceava parte del último déficit simulado por la ANSES actualizado por movilidad previsional. Esta regla incentiva a que la ANSES actualice las simulaciones lo que contribuye al orden y la transparencia.

En adición, contribuiría a la automaticidad actualizar parámetros con los que se distribuyen IVA y Bienes Personales a las cajas provinciales y contemplar similar metodología para el resto de los impuestos con asignaciones específicas en favor de la previsión social. El acceso a estas transferencias automáticas debería estar condicionada a que la caja provincial cumpla estándares de transparencia consistentes en la publicación de un conjunto de indicadores que describan su situación.

Un primer desafío es que para cumplir con esta regla se necesita una partida presupuestaria sustancialmente más alta que la prevista. Parte de estos recursos pueden generarse dentro del propio sistema. Por ejemplo, estableciendo un aporte especial sobre los beneficiarios nacionales que cobran por encima del haber máximo (lo que coloquialmente se denominan “jubilaciones de privilegio”) o fijando la contribución patronal de las cajas transferidas al mismo nivel que se aplica a los empleados públicos nacionales. Un análisis más profundo debería mediar para establecer un financiamiento consistente.

El segundo desafío es que la normalización del tratamiento de las cajas no transferidas también requiere pagar las deudas acumuladas. Se trata de un monto cuyo volumen justifica apelar al uso de los ahorros acumulados en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad. De esta manera, la ANSES estaría disponiendo de un activo para cancelar un pasivo, con efectos patrimoniales neutros. Igual criterio es recomendable aplicar para cancelar deudas con jubilados que tienen sentencia judicial que los favorece.

4. Reflexiones finales

Las cajas previsionales provinciales representan aproximadamente el 20% del gasto total de la previsión social. Para las trece provincias que las administran, si bien hay diferencias importantes entre ellas, en general tienen un impacto fuertemente desestabilizante de sus finanzas públicas. Desde el punto de vista de la organización federal, son uno de los principales factores distorsivos. Esto define la importancia estratégica de que el Presupuesto 2026 genere las condiciones para un rápido ordenamiento del tema.

Para lograr este objetivo se debería volver a reglas que coloquen en igualdad de condiciones a todas las provincias. Esto demanda un esfuerzo financiero importante, que se justifica en términos de solvencia financiera ya que de lo contrario implica seguir acumulando deudas que en muchos casos generan juicios contra la ANSES. Por otro lado, al ser un tema de alta prioridad para varias provincias, tener una posición constructiva y consensuada en este tema puede permitir ampliar los apoyos políticos para la sanción del Presupuesto.

Esta publicación se realiza con el propósito de contribuir al análisis de los proyectos de ley vinculados con la organización económica y social de la Argentina, contando para ello con el apoyo del Grupo IEB. Su propiedad es del Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL) de Fundación Mediterránea. Dirección Osvaldo Giordano. Dirección Nacional del Derecho de Autor Ley N° 11723 – N°2328, Registro de Propiedad Intelectual N° (47336992). Se autoriza la reproducción total o parcial citando la fuente. Viamonte 610, 5° piso (C1053ABN) Cdad. Aut. De Buenos Aires, Argentina. Tel.: (54-11) 4393-0375. E-mail: info@ieral.org Web: www.ieral.org