El aumento de las rentas presuntas que conforman la base imponible para la determinación de los aportes que deben tributar los trabajadores independientes, merece ser analizado con cuidado atento las consecuencias –incluyendo imposibilidad de pago- que pueden derivar de dicha decisión, particularmente si se considera el incremento experimentado desde la instalación de la convertibilidad.

IMPACTO DEL INCREMENTO EN APORTES DE AUTÓNOMOS

Autores: Dr. Daniel G. Pérez y Dra. Elsa M. Rodríguez Romero

Debemos abordar un tema que, no por reiterado, deja de tener permanente vigencia e influir en la situación de una importante sector de la fuerza productiva, cual es de los trabajadores autónomos.

El Poder Ejecutivo Nacional se ha encargado de poner en el tapete nuevamente la discusión, ya que a través del Decreto 978/96 (B.O. 23.8.96) incrementó en aproximadamente 30% la renta presunta de los trabajadores autónomos –para la mayoría de las categorías- base sobre la cual se calculan los aportes al sistema.

Esta, medida aparece como punta de lanza de un paquete mayor que se está diseñando-rediseñando y que implicará un severo ajuste a la política fiscal, a través de la modificación de normas de carácter tributario. Obviamente, estas modificaciones intentan buscar el equilibrio fiscal, sin embargo –nuevamente- se barajan recetas que alteran el camino de doble vía que debe necesariamente establecerse entre fisco-contribuyente; en otras palabras, el ajuste "hacia abajo" debería corresponderse con un ajuste "hacia arriba".

En esta oportunidad centraremos el análisis en tres cuestiones básicas:

1. La justificación del Poder Ejecutivo por la medida adoptada, la cual fundamenta –principalmente- en estudios realizados respecto de la capacidad contributiva de las distintas actividades por cuenta propia (considerando 7° del Decreto).

2. La proyección e impacto del ajuste sobre el sistema de jubilaciones y pensiones.

3. Aumento de las rentas presuntas versus Ley de Convertibilidad.

- **Medición de la capacidad contributiva**

Necesariamente, para abordar esta cuestión, debemos hacer un poco de historia respecto de la cotización de los trabajadores autónomos en función de lo que hoy se conoce por "rentas de referencia" o "rentas imponibles mensuales".

Nada mejor a estos efectos que precisar su evolución en forma de cuadro (ver cuadro I).

CUADRO I				
EVOLUCIÓN CATEGORÍA "D"				
Período	**Monto/ Renta $**	**Aporte $**	**Alícuota %**	**Norma**
4/91 al 6/91	165	34,65	21	Res. DNRP 267/91
7/91 al 9/91	360	75,60	21	Res. GGRP 454/91
10/91 al 6/94	450	117,00	26	Res. GGRP 567/91
7/94 al 3/95	465	125,55	27	Res. Conj. SSS 41/94 SIP 103/95
4/95 al 9/95	531	143,37	27	Res. Conj. SSS 132/95 SIP 36/95
10/95 al 3/96	553	149,31	27	Res. Conj. SSS 46/95 SIP 13/95
4/96 al 8/96	450	151,20	27	Res. Conj. SSS 264/96 SH 32/96
Sep. 96	728	196,56	27	Decreto 978/96
10/96 al 3/97	?	?		

Debemos hacer notar, en primer lugar, que hemos elegido una sola categoría, la "D", por considerarla representativa de una importante sector, conformado por empresarios con hasta 10 empleados y profesionales con más de 10 años de matrícula y –por último- que solo se detallarán las variaciones que se producen con base en el mes de abril de 1991, lo que, no solamente resultará útil para establecer las diferencias entre el sistema anterior y el vigente a partir de la Ley 24.241, sino que, también, evidenciará las modificaciones, no obstante la vigencia de la Ley de Convertibilidad (Ley 23.928).

A fin de poder analizar el cuadro debemos efectuar algunas aclaraciones:

- En el rubro "aporte" se consigna solamente el valor que corresponde a aportes y contribuciones, ya sea por Ley 18.038 o por Ley 24.241, según el período. No se incluyen los montos correspondientes a la Ley 19.032 y a FONAVI.

- Durante la vigencia de la Ley 18.038 los aportes se calculaban sobre una base que se denominaba "monto de la categoría" y que se fijaba en "veces" del haber mínimo jubilatorio correspondiente al beneficio de jubilación ordinaria. El monto de la categoría "A" se correspondía con 1 (un) haber mínimo jubilatorio y el de la "D" con 3 (tres) haberes mínimos. Esta referencia existía desde el mes de julio de 1980 por obra de la Ley 22.193.

- Debe distinguirse entre "haber mínimo jubilatorio" y "haber mínimo de efectivo pago". Esto así, ya que a partir del mes de marzo de 1984 la suma que vulgarmente denominamos "mínimo jubilatorio", en rigor, es el haber mínimo de efectivo pago que incluye el haber mínimo legal y un suplemento. Para verlo más claramente, en abril de

1991 el haber mínimo de efectivo pago era de $ 120, sin embargo el haber mínimo jubilatorio sólo era de $ 55.

- Es por las razones indicadas en los dos puntos anteriores que el "monto" de la categoría "D" en abril de 1991 era de $ 165 ($ 55 x 3).

- En el mes de julio de 1991 por resolución INPS 85/91 se decide que el monto de la categoría se calcularía considerando ya no el haber mínimo legal sino el de efectivo pago. A esa fecha este último continuaba siendo de $ 120. Esta es la causa del importante aumento que significó el pasar de una base de $ 165 a una de $ 360 ($ 120 x 3).

- A partir del mes de octubre de 1991 se produce un importante aumento en el aporte autónomo por dos razones: aumento de la base y simultáneo aumento de la alícuota. Veamos ambos:

  - Por Resolución MTSS 678/91 se aumenta el haber mínimo de efectivo pago a $ 150, razón por la cual el monto de la categoría es ahora de $ 450 ($ 150 x 3).

  - A su vez, y también a partir de octubre de 1991, sube la alícuota de cotización de 21% (10% de aporte y 11% de contribución) a 26%. Esto ocurre porque la Ley 23.966 deja sin efecto el aporte al FONAVI e incrementa en 5 puntos la contribución patronal. En rigor, el autónomo se vio perjudicado ya que por FONAVI pagaba 20% de 21 %, lo que sólo significaba 4,2 % del monto de la categoría.

  - En julio de 1994 comienza a regir el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, el que ya no establece la base para el cálculo del aporte en "veces" del haber mínimo sino en lo que denomina "rentas de referencia", las que determinará el Poder Ejecutivo en base a dos puntas:

  a) Capacidad contributiva; y

  b) Situación del sujeto frente al IVA.

Decreto 433/94, reglamentario de varios artículos de la Ley 24.241 que regirían recién en julio de ese año, se fija el valor de dichas rentas en los mismos montos que se encontraban vigentes al dictado del Decreto (art. 1°, regl. Art. 8 de la Ley 24.241). El propio Considerando 14 del Decreto dice que "... los montos de las categorías actualmente vigentes se ajustan a los parámetros mencionados en el artículo (8)...". Esto es, $ 450 para la categoría "D". Cabe aclarar que sí modifica los valores de las categorías "A" y "J", para adecuarlas a los topes mínimos y máximos que introdujo el nuevo sistema; las restantes continuaron iguales.

Esto equivale a decir que se transforma lo que hasta ese momento era "veces" de un haber mínimo jubilatorio en una "renta presunta" que –según se expresó- contemplaba la capacidad contributiva de cada una de la actividades sin que de ello se diera fundamento técnico alguno.

Por otra parte, el propio Decreto 433/94 establece que los montos que él fija se irán modificando en función de la variación del valor del AMPO. Esta modalidad de incremento –como es obvio- ninguna relación guarda con el eventual aumento de la "capacidad contributiva", lo que no hace más que ratificar la conclusión que las rentas presuntas ni son tales ni –mucho menos- han tenido nunca en cuenta los parámetros legales. Esta sola consideración torna en injustificable todo aumento que en base a ellos quiera producirse.

- **Estudios "desconocidos"**

Es necesario aclarar que estos valores dados por el Decreto 433/94 no se aplicaron ya que antes de la entrada en vigencia del SIJP fueron elevados por la norma que se consigna en el cuadro, para adecuarlos al aumento que experimentó el AMPO a partir de abril de 1994. Es por esta razón que la "renta presunta" de la categoría "D" se fijó en $ 465 (S 450 x 3,2786 %).

- Los siguientes 3 aumentos, a $ 531, $ 553 y $ 560, reflejaron los siguientes incrementos del AMPO: 14,2857 %, 4,1666 % y 1,3333%.

- Y así llegamos al Decreto 978/96, que como señalamos al comienzo, incrementa las rentas de referencia en aproximadamente 30 %, amparándose en pretendidos "estudios" en relación con la medición de la capacidad contributiva de las distintas actividades.

- Debemos señalar que esta nueva renta fijada por la norma anterior sólo regirá para el mes de septiembre de 1996, ya que a partir de octubre nuevamente se la incrementará por el aumento del AMPO.

- Por último, en abril de 1997 se producirá un nuevo y fuerte incremento de la renta, también por obra del AMPO, tal como veremos luego.

En síntesis, en el comienzo del nuevo sistema –como vimos- se adaptaron las pautas que provenían del anterior, por lo que no tiene justificativo alguno un incremento porcentual sobre una base que no representaba en absoluto lo que pretendía representar. Por otra parte, ¿qué medición podría dar un incremento porcentual exactamente igual, teniendo en cuenta que el espectro de actividades va desde tareas manuales y artesanales, emprendimientos comerciales, profesiones, hasta puestos de conducción de pequeñas, medianas y grandes empresas?

Por último, ¿qué justificativo existe entonces al aumento por AMPO? Es obvio que se está produciendo un doble incremento en todo sentido indefendible.

Esta situación no hace más que reflejar o bien lo poco serio de los "estudios" o, más precisamente, la verdadera intención recaudatoria a ultranza.

Esta última aseveración se patentiza al observar que las categorías enunciadas en la tabla ("A" a "J") terminan siendo

incrementadas en distinta forma; mientras las categorías "A" a "H" se elevan en aproximadamente 30 por ciento, por obra del tope máximo, la categoría "I" lo hace sólo en 22 % mientras que la "J" no recibe ningún aumento. Esta situación colisiona con cualquier medición de capacidad contributiva. ¿Cómo puede sostenerse que los de mayores ingresos aporten menos –en valores relativos- que aquellos de rentas más bajas? Como vemos, todo es un juego de palabras para lograr "no importa cómo" mayor recaudación, despreciando elementales principios de legalidad y equidad.

Si comparamos los conceptos de Spisso ("Derecho Constitucional Tributario", Editorial Depalma, BS. As. 1993, página 242) cuando expresa que "el principio de capacidad contributiva exige una exteriorización de riqueza, o renta real o potencial que legitime la imposición", con la teórica medición de la que intenta convencernos el Poder Ejecutivo, observamos –claramente- que nada puede estar más alejado de aquel concepto.

AJUSTE GENERAL DEL SISTEMA

El Poder Ejecutivo Nacional, en el decreto que comentamos se reserva las facultades de incrementar las rentas en función de la variación del AMPO, situación ya prevista originalmente y según entendíamos única forma de incremento de las rentas en forma semestral.

El AMPO, que representa un valor de ajuste, relaciona –en cada período considerado- los aportes al sistema con el monto de los aportes ingresados. Obviamente, al moverse alguna de las variables –o las dos- se modifica su valor.

Si supusiéramos que la magnitud de aportantes permanece más o menos estable, el incremento de las cifras aportadas, provenientes –como en este caso- de una elevación de los aportes por decreto, hará modificar el valor del AMPO en una cifra que depende de la incidencia de los aportes autónomos en relación con el total.

Como, además, se encuentra previsto el aumento de las rentas en función del aumento del AMPO, tendríamos –como ya vimos- que a partir de octubre se produciría un nuevo incremento, lo que a su vez "alimentará" el nuevo AMPO de abril de 1997, y así indefinidamente en una suerte de "efecto cascada", donde un ajuste provoca un nuevo ajuste cada vez más importante. Es imposible visualizar el futuro pero aseguramos una geometrización de los aportes.

En forma adicional y por la misma influencia, todo el sistema se ajustará, ya que en virtud de la regla del tope, prevista por el artículo 9° de la Ley 24.241, los montos sujetos a aportes y contribuciones se elevarán (60 AMPOS), provocando una masa de ingresos derivados de sueldos y salarios que obviamente, como en el caso anterior, "realimentarán" nuevos valores del AMPO, al incrementarse una de las magnitudes de la ecuación.

- **Capacidad contributiva**

Esto supone, por lo menos, una total desvirtuación del principio de capacidad contributiva, a contrapelo de las mismas expresiones del presente decreto, y una fenomenal transferencia de fondos a favor del

Estado, en aras de resolver el mentado "déficit del régimen previsional público". Si bien caben razonables dudas de que el déficit pueda resolverse en el presente –por obra de la misma desvirtuación de la capacidad contributiva- más dudas caben de la posibilidad de resolverlo en el futuro, ya que la elevación del AMPO supone una transferencia de compromisos para las generaciones futuras, teniendo en cuenta que su aumento influye –al menos hasta el presente- en el valor de la prestación básica universal.

Parece cuanto menos paradójico que en plena vigencia de los preceptos de la Ley de Convertibilidad, en el período que va del 1.4.91 hasta el presente haya sido el aporte de los trabajadores autónomos una de las variables que más incremento ha registrado.

En efecto, del propio cuadro surge que el aporte de la categoría "D" (tomada como testigo) se incrementó de 594,96 por ciento, esto es así ya que el aporte de abril de 1991 era de $ 11,50 (21 % de $ 55) y el actual de $ 79,92 (27 % de $ 296).

Comparemos estos datos con otros guarismos de la economía (ver cuadro II):

CUADRO II

INCREMENTOS DEL PERÍODO 1.4.91
AL PRESENTE
(en porcentajes)

Aporte de la Categoría "A"	**594,96**
Renta de la Categoría "A"	**538,18**
Aporte de la Categoría "D"	**367,50**
Renta de la Categoría "D"	**341,21**
Salario medio de la economía (encuesta SSS + AMPO)	**105,35**
Índice de Precios al Consumidor	**61,03**
Haber mínimo jubilatorio de efectivo pago	**25,00**
Índice de Precios Mayoristas	**20,61**
Tipo de cambio (U$S - $)	**0,00**

Dejamos al lector las conclusiones respecto de este último punto.