Muchos de los conceptos que quedarían subsumidos en la cuota correspondiente a los responsables del nuevo régimen simplificado que ya goza de media sanción, deberían ser analizados en profundidad y medir las consecuencias recaudatorias y jurídicas de la medida adoptada, pues cualquier baja de recursos traerá una inmediata repercusión social que resultaría perjudicial a los sujetos del sistema.

LOS PAGOS DE SEGURIDAD SOCIAL Y EL "MINITRIBUTO"

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

En la pasada noche del 6 de mayo se ha concluido –por ahora- con una de las más azarosas etapas en el proceso de una reforma de carácter tributario; el proyecto de Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (léase monotributo) ha tenido media sanción por parte de la Cámara de Diputados.

Dado la falta de conocimiento sobre la redacción final del proyecto, nos abocamos al análisis de una de las cuestiones que surge como trascendental, cual es el objetivo declarado de incrementar el "financiamiento de las prestaciones administradas por la ANSeS".

En efecto, el artículo 58 (del proyecto originalmente remitido) enuncia la distribución del producido del gravamen; de él surge que el 70% de la recaudación de las cuotas por importes integrados tendré como destino –precisamente- la Administración Nacional de la Seguridad Social. A este importe debe adicionársele la recaudación por las cuotas especiales de seguridad social, que tienen la misma asignación; en suma, aproximadamente 80% de la recaudación tiene como destino el financiamiento de prestaciones de la seguridad social.

En este trabajo, y a partir de una serie de cuadros en donde se plantean determinados supuestos, intentaremos visualizar si la posible recaudación del régimen propuesto cumple con el objetivo inicialmente trazado.

Adicionalmente a este análisis, nos proponemos señalar algunas circunstancias no expuestas que –seguramente- requerirán específica reglamentación y que –desde ya- auguramos de no fácil implementación.

Una aclaración especial debe ser hecha con respecto al título que encabeza esta nota, ya se habrá advertido a través de él una conclusión, precisamente el desarrollo del trabajo intentará demostrarla.

DESARROLLO DE SUPUESTOS

Para poder encuadrar la situación a la que queremos ponerle acento, hemos desarrollado tres casos, basándonos en las premisas del capítulo referido al Régimen Especial de los Recursos de la Seguridad para Pequeños Contribuyentes. Los ejemplos elegidos intentan buscar una medida que sea representativa de los ingresos proyectados; va de suyo que el desarrollo de casos para todas las categorías nos daría una aproximación más exacta al modelo, pero –en virtud de razones de tiempo

y espacio- pensamos que los elegidos pueden dar una primera idea de lo que estamos buscando.

En cada caso hemos efectuado –respecto de un mismo contribuyente- la corporación entre los ingresos que se hubieran correspondido con las pautas legales del régimen simplificado, en la categoría en la que podría verse encuadrado de acuerdo con los parámetros del proyecto.

En el Cuadro I se realiza el desarrollo de un contribuyente comerciante cuyos parámetros respetan los previstos para categoría 0 del monotributo. Dentro del régimen general la mayoría de los comerciantes revistan, a los efectos de su inclusión en el régimen de trabajadores autónomos, en la categoría "B" (Tabla V del Decreto 433/94, según versión de la Resolución AFIP-DGI 10/97), cuyo monto de aporte asciende a $ 122,56 para el período 1/98 al 12/98, según Res. AFIP-DGI 81/98.

En este supuesto, el monto del impuesto unificado por categoría de Monotributo asciende a $ 33. De acuerdo con lo previsto el proyecto para el régimen de seguridad social, aquel pequeño contribuyente, "que desempeñe actividades comprendidas en el inciso b) del artículo 2° de la Ley N° 24.241, sustituye su aporte mensual previsto en el artículo 11 de la Ley N° 24.241 por uno equivalente a la suma de treinta y tres pesos ($ 33)".

En el Cuadro II hemos supuesto a un pequeño empresario con empleados en relación de dependencia que –según sus parámetros- estaría encuadrado en la categoría V del monotributo; por contrapartida aportaría dentro del régimen general a la categoría "D" de trabajadores ocupados"). Monto de la categoría para el período 1/98 12/98 $ 245,12. En este caso se ha incluido la afectación de 2 empleados en relación de dependencia al régimen simplificado, cuyos sueldos brutos –también supuestos- ascienden a $ 400.

Para el cálculo de las contribuciones patronales correspondientes al régimen de relación de dependencia se ha aplicado el beneficio de reducción de las mismas, previsto por el Decreto 2609/93 (y sus modificaciones) de acuerdo con las alícuotas reducidas por el artículo 20 del Decreto 197/97.

De acuerdo con el régimen simplificado de seguridad social, "el empleador acogido al régimen de esta ley deberá ingresar el aporte personal fijo del trabajador comprendido en esta ley de treinta y tres pesos ($ 33) que retendrá de su remuneración". Asimismo, la cuota de impuesto integrado para la categoría de monotributo (en este caso $ 284) "comprende la contribución del empleador por los trabajadores que se desempeñen en relación de dependencia".

El Caso III supone un empresario que se encuadraría en la categoría VII del monotributo ($ 464 del impuesto unificado) que afecta 3 empleados al régimen simplificado, cada uno de ellos con un sueldo bruto de $ 500.

OBSERVACIÓN DE LAS TABLAS

En todos los casos, los cuadro-resumen (cuadros I, II C y III C) muestran la diferencia en pesos y porcentajes entre los ingresos al Sistema Único de Seguridad Social de acuerdo con el régimen general (aportes y contribuciones de relación de dependencia y régimen de trabajadores autónomos) versus los ingresos provenientes del régimen simplificado (cuotas de seguridad social más 70% de la cuota del impuesto unificado de la categoría).

Como puede observarse, en todos los casos los ingresos por el sistema simplificado implican una importante merma respecto de los valores "normales". Para la categoría 0 se ingresa 54,23% en menos, para la categoría V 42,20%, también en menos.

Es decir que ante el análisis de un mismo contribuyente, el régimen simplificado restaría aproximadamente 50 por ciento de ingresos al sistema.

Seguramente hay quien podría especular con que al bajar el aporte en cabeza del mismo contribuyente se podría mejorar la recaudación (lo cual podría inferirse de aquello de que a mayor tasa de imposición, mayor evasión). Sin embargo, tenemos visto que –a pesar d los ingentes esfuerzos de recaudación- los índices de evasión resultan alarmantes, sobre todo en el régimen de trabajadores autónomos. ¿Alguien podría afirmar que la misma administración fiscal asegure mejores niveles de recaudación para equipar la diferencia?

SITUACIONES ESPECIALES

Además de la importante reducción de ingresos al sistema, debemos destacar algunas otras situaciones que merecen observación y que por ahora –obviamente- no están contempladas, pero que seguro traerán acaloradas discusiones.

El aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia ingresados al régimen simplificado asciende en todos los casos a $ 22. El mismo proyecto enuncia que el aporte personal retenido tendrá como destino la AFJP o la ANSeS, según sea el régimen en que se encuentre el trabajador.

Esto significa que dichos $ 33 cubrirían 11% del aporte previsto por el artículo 11 de la Ley N° 24.241, con destino al Régimen de Capitalización o al de Reparto. Pero los aportes de los trabajadores en relación de dependencia incluyen también –en el régimen general- 3% con destino al INSSJP (Ley N° 19.032) y aproximadamente 3% (leyes N° 23.660 y 23.661), cuyo destino es el régimen de obras sociales. Simultáneamente podemos observar que el mismo proyecto indica que "los trabajadores dependientes comprendidos en esta ley gozarán de las prestaciones previstas por las leyes N° 19.032, 23.660, 24.241, 24.714 y en el título IV de la Ley N° 24.013". Veamos:

Ley 19.032: No resulta acertado incorporar esta norma a la enunciación, ya que el trabajador activo no genera prestación a su favor por parte del INSSJP; por el contrario, su aporte constituye el cumplimiento de una obligación legal, sin contraprestación alguna. Recordemos que los jubilados, quienes sí gozan de estas prestaciones, contribuyen con su aporte que se detrae de su haber previsional.

Ley 23.660: Las preguntas aquí serían ¿cubrirán las obras sociales las prestaciones de salud de estos trabajadores, sin aporte personal ni patronal alguno? ¿Será necesario, en el futuro, configurar un monto de destino a las obras sociales, ya sea extraído de esos # 33, o ampliando este valor, o incrementando la cuota del impuesto unificado del contribuyente?

Existe un antecedente importante en esta última materia dado por la solución que tuvo que buscarse en el caso de los trabajadores comprendidos en el artículo 92 ter de la Ley N° 20.744 (según modificación de la Ley N° 24.465), en lo relativo a la jornada de tiempo parcial. En esa oportunidad y por reglamentación de los decretos 292/95 y 492/95, se instrumentó que aquellos trabajadores que tuvieran remuneraciones inferiores al valor de 3 AMPOS podrán optar entre, integrar el aporte a su cargo y la contribución del empleador hasta alcanzar dicho valor o no aportar y quedar sin beneficio alguno de obra social. Ya vemos que en este caso la solución no resultará de fácil determinación.

Ley 24.241: Resulta obvio que el trabajador tendrá, en su futuro, derecho a las prestaciones previsionales, pero el problema se centra en determinar –con claridad- cómo afectará su haber esta reducción. En efecto, en el supuesto del trabajador que haya optado por el régimen de capitalización, el envío a la AFJP elegida de $ 33 en lugar del monto que se correspondía exactamente con 11% de su remuneración, implicará –para todo salario superior a los $ 300- una merma en los montos que, en forma efectiva, venía enviando. Para estos trabajadores, el problema de una menor capacitación de fondos podría solucionarse con la utilización de los depósitos convenidos y/o las imposiciones voluntarias; pero en el caso de aquellos trabajadores que se encuentren dentro del régimen de reparto, su aporte no podría aumentarse. No obstante esto último, en la reglamentación que se estudie en este aspecto, debería tenerse en cuenta que en los distintos regímenes previsionales que rigieron en nuestro país a lo largo de este siglo, **siempre se han utilizado como parámetro de determinación del haber las remuneraciones percibidas y no los aportes efectuados.** De allí que –en el caso de los trabajadores que se encuentren dentro del régimen previsional público esta disminución no debería tener consecuencia alguna en su haber futuro.

Ley 24.714: la inclusión de esta norma entre aquellas a cuyas prestaciones tiene derecho el trabajador, implica necesariamente la percepción por su parte de las asignaciones familiares correspondientes. Desde el punto de vista del empleador esto significa que aquel a cuyo cargo se encuentra el pago de la prestación, no solamente debe efectuar el desembolso de los fondos correspondientes, sino que no podrá efectuar la compensación entre lo abonado y las contribuciones específicamente señaladas a ese fin. Esto así, en tanto el monto del impuesto único contempla –para aquellos contribuyentes que sean empleadores- no sólo la unificación de los Impuestos a las Ganancias y al Valor Agregado sino también las contribuciones patronales respectivas. Nada está dicho respecto de la incidencia de cada uno de estos rubros en la cuota total que abone, lo que –por otra parte- resulta de muy difícil determinación.

De allí que debe concluirse que el contribuyente que ingrese al sistema simplificado deberá sumar –como costo- el monto de las

asignaciones familiares pagadas. Esto implica un claro retroceso en el mecanismo compensatorio que lleva ya más de 40 años y que significó la posibilidad de no discriminación entre empleados con hijos y sin ellos. A partir de ahora, y excepto que la reglamentación disponga lo contrario, al contribuyente le resulta menos oneroso afectar personal sin hijos, lo que no creemos constituya un fin querido por la ley.

Ley 24.013: Se trata aquí también de una prestación futura, para el supuesto de cumplimiento de los requisitos por parte del trabajador para acceder al beneficio del Fondo Nacional de Empleo. Hace bien la norma en aclarar que los servicios prestados en estas condiciones serán tenidos en cuenta para la concesión del beneficio. Sin embargo, no puede dejar de señalarse que la disminución de ingresos al fondo lo afectará en una medida que sería interesante analizar.

- **CONCLUSIÓN**

A la luz de la importante merma de fondos a la seguridad social que implica este proyecto, deberá evaluarse muy fundadamente que los beneficios que él genere sean social y económicamente superiores a esta –hasta ahora- incomprensible disminución. No debe olvidarse que el proyecto de régimen simplificado se enmarca en una reforma tributaria mucho más amplia, que también –en estos momentos- está siendo estudiada. De allí que no deberá perderse claridad en los objetivos generales que quieran cumplirse, sin dejar de observar que en materia de seguridad social cualquier disminución en los ingresos al sistema tiene una inmediata repercusión social negativa, siendo sus víctimas los propios contribuyentes al sistema.

Creemos que con el desarrollo esbozado hemos justificado el título: a los efectos de la seguridad social, el régimen simplificado para pequeños contribuyentes, es sólo un "minitributo".

CUADRO I
COMPARACIÓN INGRESOS AL SUSS POR RÉGIMEN GENERAL VS. CATEGORÍA 0 DE MONOTRIBUTO

Régimen	**SIJP**	**Ingresos al SUSS**				
		Subsidios familiares	**Fondo Nac. de empleo**	**INSSJP**	**Obras sociales**	**Total**
Relación dependencia	0	0	0	0	0,00	0,00
Autónomos	103,41			19,15		122,56
Totales	103,41	0	0	19,15	0,00	122,56
Simplificado(1)	56,10	0	0	0	0	56,10
Diferencia						
	-47,31	0,00	0,00	-19,15	0,00	-66,46
Porcentual	-45,75	0%	0%	0%	0%	-54,23%

(1) Incluye $ 33 por aporte a Seguridad Social más 70% de la cuota del impuesto integrado de la categoría

CUADRO II COMPARACIÓN INGRESOS AL SUSS POR RÉGIMEN GENERAL VS. CATEGORÍA MONOTRIBUTO CON AFECTACIÓN DE 2 EMPLEADOS EN RELACIÓN DE DEPENDENCIA						
Régimen	**SIJP**	**Ingresos al SUSS**				
		Subsidios familiares	**Fondo Nac. de empleo**	**INSSJP**	**Obras sociales**	**Total**
Relación dependencia Autónomos	184,08 206,82	42	8,4	28,72 28,30	64,00	327,20 245,12
Totales	390,90	42	8,4	67,02	64,00	572,32
Simplificado(1)	330,80	0	0	0	0	330,80
Diferencia						
	-60,10	-42,00	-8,40	-67,02	-64,00	-241,52
Porcentual	-15,37	-100%	-100%	-100%	-100%	-42,20%
(1) Incluye las cuotas de seguridad social más 70% de la cuota del impuesto integrado de la categoría						

CUADRO III INGRESOS AL SUSS POR RÉGIMEN GENERAL VS. CATEGORÍA VII MONOTRIBUTO CON AFECTACIÓN DE 3 EMPLEADOS EN RELACIÓN DE DEPENDENCIA						
Régimen	**SIJP**	**Ingresos al SUSS**				
		Subsidios familiares	**Fondo Nac. de empleo**	**INSSJP**	**Obras sociales**	**Total**
Relación dependencia Autónomos	345,15 206,82	78,75	15,75	53,85 38,30	120,00	613,50 245,12
Totales	551,97	78,75	15,75	92,15	120,00	858,62
Simplificado(1)	456,80	0	0	0	0	456,80
Diferencia						
	-95,17	-78,75	-15,75	-92,15	-120,00	-401,82
Porcentual	-14,24	-100%	-100%	-100%	-100%	-46,80%
(1) Incluye las cuotas de seguridad social más 70% de la cuota del impuesto integrado de la categoría						