REDUCCIÓN DE CONTRIBUCIONES PATRONALES[1]

SU INCIDENCIA EN EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

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

1. INTRODUCCIÓN

Es indudable que uno de los temas de más honda preocupación de los últimos años está representado por el presente y futuro de la Seguridad Social, no solo desde el punto de vista del papel que ésta juega en el rol del Estado –discusión que se eterniza a través de los tiempos-, sino también por las intrincadas implicancias que surgen a través de su significación. Sea cual fuere la definición que para los Estados modernos tiene la Seguridad Social, su destino y expectativas está absolutamente vinculado al tema de su financiamiento. En este trabajo –precisamente- intentamos enfocar y mensurar la incidencia que ha tenido –y tiene-la figura de la reducción de las contribuciones patronales en el financiamiento del Sistema de Seguridad Social argentino.

Para una mejor disposición de la tarea hemos pensado en dividirla en dos parte, una, donde efectuamos una recopilación de los antecedentes y normas que dieron origen y evolución al régimen de reducciones y otra, donde tratamos de medir la incidencia de dicho régimen en el financiamiento del sistema.

2. UN POCO DE HISTORIA

Recordemos, inicialmente, que la disminución de las contribuciones patronales tiene su génesis –como instrumento político- en el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, signado por la Nación –y en ese momento parte de los Estado provinciales-, el 12 de agosto de 1993, con el objeto declarado de:

> *"...comprometerse en distintas acciones necesarias para promover el empleo, la producción y el crecimiento económico armónico del país y sus regiones..."*

2.1. COSTO LABORAL

De esta forma el Acto Declarativo Segundo del Pacto, que corresponde a los compromisos que asume el Gobierno nacional, enuncia en su punto 3):

> *"Disminuir la incidencia impositiva y previsional sobre el costo laboral. Esta disminución se hará acompañando las*

---

[1] *En la revista **TÉCNICA LABORAL Nº 48** del mes de Mayo de 1997 se trató este caso en base a las normas vigentes a ese momento. Las modificaciones que sufrió la legislación y a las consultas recibidas sobre este tema en los últimos meses, nos hicieron ver la necesidad de los lectores de que volvamos a tratar el mismo. Aprovechamos la oportunidad para tratar también el Financiamiento de la Seguridad Social. Esperamos con esto satisfacer los muchos pedidos recibidos.*

prioridades sectoriales reflejadas en las decisiones sobre operaciones y sectores alcanzados por las exenciones dispuestas por cada Provincia en relación al impuesto a los ingresos brutos."

El compromiso en el sentido detallado fue normatizado a través del **Decreto N° 2609/93 (B.O. del 22/12/93)**, y sus muchas modificaciones; que expresa en su artículo 1°:

> *"Dispónese la disminución de las contribuciones a cargo de los empleadores sobre la nómina de salarios, para las actividades, jurisdicciones y conceptos indicados en la presente norma".*

Las actividades, jurisdicciones y conceptos fueron incluidos en los que se dieron en llamar *"Anexos I y II"* del decreto, cuya versión definitiva incluye las modificaciones operadas por los **Decretos N° 292/95 (B.O. del 17/08/95), 492/95 (B.O. del 26/09/95), 624/95 (B.O. del 21/10/95) y 1.024/95 (B.O. del 31/01/96).**

A la concreción de esta versión definitiva no se hubo de llegar sin sobresaltos; muchas modificaciones, marchas y contramarchas, se dieron desde la redacción original del Decreto N° 2.609/93 hasta nuestros días. Trataremos, sintéticamente, de enunciar las distintas etapas.

2.2. PRIMERA ETAPA

Esta primera etapa está regida por la tutoría del **Decreto N° 2.609/93**, cuyo objetivo principal se trasunta en los **considerandos octavo y noveno** del mismo:

> *"Que la disminución de los impuestos al trabajo debe estar acompañada por la desgravación de los impuestos provinciales para potenciar su efecto y evitar que la disminución de los costos de producción, derivada de la menor presión impositiva de orden nacional, pudiera quedar anulada en virtud de un aumento en la presión impositiva provincial".*
>
> *"Que esta disminución operará en tanto las respectivas jurisdicciones hayan eximido del impuesto a los ingresos brutos a aquellos sectores, de modo de preservar el principio de equidad y lograr una estructura coherente y armónica en todo el país".*

Por tanto, en esta primera etapa, la reducción de las contribuciones patronales se encontraba sujeta a las siguientes condiciones:

- El beneficio se aplicaba para las actividades referidas a la producción primaria, la industria, la construcción, el turismo y la investigación científica y tecnológica.

- Era aplicable a las jurisdicciones que al 31 de diciembre de 1993 hubieren adherido al Pacto Federal y en tanto se

hubiera efectuado en las mismas la modificación del impuesto sobre los ingresos brutos, de acuerdo con lo previsto por el punto 4) del Acto Declarativo Primero del Pacto.

El punto 4) del Acto Declarativo Primero determinaba:

"modificar el impuesto a los ingresos brutos, disponiendo la exención de las actividades que se indican a continuación:

a) Producción primaria.

b) Prestaciones financieras realizadas por las entidades comprendidas en el régimen de la Ley N° 21.526.

c) Compañías de capitalización y ahorro y de emisión de valores hipotecarios, las administradoras de fondos comunes de inversión y de fondos de jubilaciones y pensiones y compañías de seguros, exclusivamente por los ingresos provenientes de su actividad específica.

d) Compraventa de divisas, exclusivamente por los ingresos originados en esa actividad.

e) Producción de bienes (industria manufacturera),, excepto los ingresos por ventas a consumidores finales que tendrán el mismo tratamiento que el sector minorista.

f) Prestaciones de servicios de electricidad, agua y gas, excepto para las que se efectúan en domicilios destinados a vivienda o casa de recreo o veraneo.

g) Construcción de inmuebles.

Estas exenciones deberían implementarse parcial y progresivamente de acuerdo a lo que dispusiera cada provincia, pero debían estar contempladas antes del **1° de julio de 1995.**

- Adicionalmente, y en un evidente exceso de reglamentación, la Dirección General Impositiva mediante la **Resolución General N° 3784 (B.O. del 19/01/94)** impone como condición la solicitud de:

"...una constancia que acredite que se cumplen cabalmente las condiciones dispuestas por los artículos 2° y 3° del Decreto N° 2.609/93, con relación a la respectiva jurisdicción y a la actividad desarrollada en la misma."

Este exceso de reglamentación se patentiza, al observar que el mismo Decreto N° 2.609/93 no aludía a ningún requisito especial, más que el de la adecuación de los sistemas tributarios Provinciales que, por otra parte, debía hacerse por modificación de los Códigos Tributarios respectivos.

Esta etapa puede caracterizarse como la de la *"puja por los equilibrios fiscales".* Esta puja adquiría características paradójicas, mientras algunas Provinciales no cumplían con el compromiso de adecuar las estructuras de impuestos Provinciales, no eximiendo del impuesto sobre los ingresos brutos a determinadas actividades, la Nación no cumplía –por ejemplo- con el punto 4) de Acto Declarativo Segundo de:

> *"Adecuar de inmediato las normas sobre retenciones y pagos a cuenta del impuesto al valor agregado para que en ningún caso los contribuyentes paguen una tasa efectiva superior al dieciocho por ciento (18%)*

Pero así y todo la Nación *"empujaba"* a las Provincias para que cumplieran su parte, en suma *"haz lo que yo digo, pero no lo que yo hago".*

2.3.SEGUNDA ETAPA

En esta segunda etapa, comienza a visualizarse –en apariencia- una tendencia del Gobierno Nacional para avanzar en la rebaja del costo laboral, flexibilizando algunas de las posiciones originales, con el aparente objetivo de dinamizar las cuestiones inicialmente planteadas.

Ejemplo de esta etapa es el **Decreto N° 476/94 (B.O. del 30/03/94)** que en sus considerandos segundo y tercero indica:

> *"Que el Estado Nacional ha comenzado a dar pleno cumplimiento a los compromisos asumidos en el Pacto Federal para el Empleo, la producción y el Crecimiento mediante la supresión de impuestos nacionales y la reducción de las cargas que pesan sobre el trabajo, con el fin de sentar las bases de una creciente competitividad y reducir los costos que gravan la producción."*
>
> *"Que en tal sentido la Nación Argentina, interpretando como fundamental la necesidad de favorecer más rápidamente a los sectores productivos sin menoscabar el equilibrio de las cuentas fiscales Provinciales, entiende necesario, dentro del espíritu del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, anticipar la aplicación de los beneficios del Decreto N° 2.609 del 22 de diciembre de 1993, en aquellas jurisdicciones Provinciales que comprometan con un cronograma de fechas ciertas las exenciones de impuesto a los ingresos brutos para aquellas actividades y sectores a las que aún no han favorecido."*

Si el objetivo era movilizar, se deberían haber flexibilizado situaciones preexistentes, ya que el mismo Estado Nacional ejercía una fuerza inercial al mantener como requisito la acreditación de la constancia de exención creada por la ya mencionada **Resolución General N° 3784 (D.G.I.)**, que no pocos problemas trajo para perfeccionar el beneficio que se adquiría por normas de rango superior.

2.4.TERCERA ETAPA

Podríamos decir –cronológicamente hablando- que esta etapa se inicia a principios del año 1995, donde resaltamos, en un primer momento, dos (2) normas que se producen en forma casi simultánea.

El 22/03/95 se publica el Decreto N° 372/95 y el 23/03/95 se publica en el Boletín Oficial la Ley N° 24.468, que había sido promulgada el 21/03/95.

2.4.1.DECRETO N° 372/95

Este decreto produce dos (2) modificaciones substanciales:

- Amplía la reducción de las contribuciones patronales a todas las actividades excepto:

"...las que desarrollen los Estados Nacionales, Provinciales y Municipales en su carácter de entes de derecho público..."

- Atenúa la disminución dispuesta originalmente por el **Decreto N° 2.609/93**, según expresa:

"...con el propósito de compensar el sacrificio que representa para el Estado la generalización del tratado beneficio" **(Decreto N° 372/95, considerando 5°).**

Consecuentemente, y en virtud de este segundo punto, la tabla de reducciones queda modificada en un treinta por ciento (30%) menos que la originalmente instrumentada por los **Anexos I y II del Decreto N° 2.609/93.**

Esta *"atenuación"* del treinta por ciento (30%), provocó, en aquel momento, la desaparición de la reducción en Capital federal y Gran Buenos Aires.

2.4.2.LEY N° 24.468

Esta ley a más de introducir importantes reformas en la Ley N° 23.966 –Ley de Impuesto a los Bienes Personales- produce tres (3) modificaciones de envergadura en lo que atañe al Pacto federal Fiscal:

- Creó un fondo especial para el equilibrio fiscal, léase, un incremento de la alícuota del impuesto al valor agregado de tres puntos, que rezaba:

"...regirá por el término de un año. Dicho fondo será administrado por el Tesoro Nacional y se destinará al sostenimiento del equilibrio fiscal y fortalecimiento del crédito público." **(artículo 3° de la Ley N° 24.468)**

Parte de esta norma fue superada por el tiempo y las circunstancias, el incremento *"transitorio"* en la alícuota del impuesto al valor agregado, se convirtió en permanente por imperio de la **Ley N° 24.631 (B.O. del 27/03/96).**

Como puede observarse, la modificación del **artículo 24 de la Ley N° 23.349, producida por la Ley N° 24.631**, torna –momentáneamente- en inaplicable el único 4) del Acto Declarativo Segundo, anteriormente expuesto.

- Comprometió a la Nación a efectuar un aporte no reintegrable para contribuir al financiamiento de la reforma de los Estados Provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

- Prorrogó hasta el 1° de abril de 1996 el plazo para el cumplimiento de las cláusulas del Pacto Federal:

"...relacionadas exclusivamente a materia tributaria, y cuyo vencimiento hubiera operado u operase con anterioridad a dicha fecha, que estuvieren pendientes de implementación." **(artículo 5° de la Ley N° 24.468).**

2.5.<u>CUARTA ETAPA</u>

Podríamos decir, que esta etapa se inicia con el **Decreto N° 292/95 (B.O. del 17/08/95)**, que en lo atinente a la normativa específica del Pacto Federal, cambia las condiciones impuestas por la tercera etapa antes descripta.

Como acotación, vale decir, que esta norma contiene otras disposiciones de importancia, como la creación de la distribución automática del Fondo Solidario de Redistribución.

Este decreto impone las siguientes situaciones:

- Establece nuevas alícuotas de reducción, en un cronograma, que partiendo de las remuneraciones devengadas a partir del 1° de septiembre de 1995, incrementa progresivamente las alícuotas por bimestres, para arribar al esquema de reducción original **(Decreto N° 2.609/93) a partir de enero de 1996.**

Como ejemplo, podemos citar la jurisdicción de Capital Federal:

- Septiembre – Octubre: 10%

- Noviembre – Diciembre: 20%

- Desde Enero 1996: 30%

- Agrega una condición adicional para acceder a los beneficios de reducción, por la cual, los contribuyentes deberán:

"... acreditar haber cumplimentado sus obligaciones correspondientes a los aportes y contribuciones al Sistema Único de Seguridad Social y al impuesto al valor agregado que hayan debido ingresarse hasta el mes inmediato anterior a aquel en el que deben ingresarse las contribuciones

alcanzadas por los aludidos beneficios." (artículo 22 del Decreto N° 292/95).

2.5.1.DECRETO N° 492/95

Esta norma vuelve a modificar lo que había quedado establecido un mes antes por el **Decreto N° 292/95.**

El **Decreto N° 492/95 (B.O. del 26/09/95)** se refiere fundamentalmente al tema de Obras Sociales en la línea originalmente trazada por el anterior **(Decreto N° 292/95)**, pero introduce una variante de importancia en lo que respecta al esquema de reducción de contribuciones patronales.

Limita la aplicación de las distintas alícuotas de reducción por jurisdicción para el concepto Obras Sociales, consecuentemente a partir de su vigencia el porcentaje mínimo a ingresar en concepto de contribuciones a Obras Sociales es del cinco por ciento (5%).

Este límite distorsiona evidentemente las condiciones originales del beneficio, ya que, cualquier alícuota de reducción no opera proporcionalmente en todos los conceptos de contribución patronal y por ende la reducción real se torna menor.

2.5.2.RESOLUCIÓN GENERAL N° 4061 (D.G.I.)

Con fecha **02/10/95** se publica en el Boletín oficial la R**esolución general N° 4061 (D.G.I.)** que obra como reglamentación de los **Decretos N° 292/95 y 492/95** y con el siguiente alcance:

> ***"Artículo 2°-*** *Los empleadores indicados en el artículo anterior, podrán reducir las contribuciones en los porcentajes que para cada período se indican en el Anexo I y conforme las alícuotas que se consignan en el Anexo II, ambos integrantes del precitado* ***Decreto N° 492/95****, cuando cumplan en forma concurrente, los siguientes requisitos:*
>
> *a) No registrar omisiones de presentación de declaraciones juradas ni deuda firme por los recursos de la Seguridad Social y por el impuesto al valor agregado, a la fecha de vencimiento para la presentación de la declaración jurada correspondiente al período que declaren con contribuciones reducidas.*
>
> *A estos efectos, la deuda incluida en los planes de facilidades de pago no se entenderá exigible, en tanto no se verifiquen causales de caducidad, de acuerdo a las normas que regulan los mismos.*
>
> *b) Haber obtenido la/s constancia/s a que se refiere el* ***artículo 2° de la resolución General N° 3784,*** *"...correspondiente a las jurisdicción/es en donde presten servicios los trabajadores bajo su dependencia, que realicen las actividades enumeradas en el punto 4, del Acto Declarativo Primero del Pacto Federal...y las de turismo e investigación científica y tecnológica."*

Cuando los empleadores desarrollen actividades distintas a las detalladas en el párrafo anterior, no deberán obtener por las mismas dichas constancias."

Los párrafos antes citados, nos mueven a efectuar las siguientes consideraciones:

- Aparecía como excesivamente rigurosa la reglamentación del artículo 22 del Decreto N° 292/95 ya que aquel preveía el *"cumplimiento de las obligaciones"*, agregando la resolución general referida, que el beneficio se pierde por la presentación tardía de las declaraciones juradas pertinentes.

  Esta condición adicional, ponía a muchas empresas en la alternativa de la pérdida del beneficio, a pesar de haber regularizado su situación de deuda, factor que, por otra parte, no parecía ser la intención definitiva del Gobierno Nacional.

- La obtención de la constancia de retención –si bien hoy dejada de lado- provocaba una asimetría explícita y poco clara, ya que, aquellas actividades que habían sido beneficiadas desde un primer momento, se encontraban en desventaja frente a las demás que habían accedido a la reducción en virtud de la extensión determinada por el **Decreto N° 372/95.**

2.6.<u>QUINTA ETAPA</u>

La situación termina de conformarse con el dictado del **Decreto N° 624/95 (B.O. del 27/10/95), la Resolución General N° 4158 (D.G.I.) (B.O. del 23/05/96) y la Ley N° 24.699 (B.O. del 27/09/96).**

El **Decreto N° 624/95** dispone que:

> ***"Artículo 1°-*** *A partir de la entrada en vigencia del presente decreto, las modificaciones al impuesto a los ingresos brutos, por las respectivas jurisdicciones, no será condición para acceder a la disminución de contribuciones con destino a la Seguridad Social, dispuesta por el Decreto N° 2.609 del 22 de diciembre de 1993, sus modificaciones y normas complementarias."*
>
> ***"Artículo 2°-*** *Lo dispuesto en el artículo anterior, será de aplicación respecto de las contribuciones sobre la nómina salarial correspondientes a las remuneraciones devengadas a partir del mes de septiembre de 1995, inclusive."*

La **Resolución General N° 4158 (D.G.I.)** reúne en un solo cuerpo normativo y, consecuentemente, actualiza todas las condiciones y requisitos para acceder a la rebaja de las contribuciones patronales en virtud de cada una de las normas que a través del tiempo regularon el beneficio.

Por otra parte elimina una injusticia que había sido impuesta –como ya expresáramos-, por el exceso reglamentario en que había incurrido la Resolución General N° 4061 (D.G.I.); que limitaba el goce del beneficio, por la simple presentación tardía de las declaraciones juradas del impuesto al valor agregado y/o los Recursos de la Seguridad Social, a pesar de no existir deuda firme al momento de la liquidación y presentación de la nueva declaración jurada.

En resumen esta norma establece:

- La aplicación de las normas en virtud de dos (2) períodos netamente diferenciados: uno por las remuneraciones devengadas hasta 31/08/95 inclusive, el que a su vez contiene una subdivisión para la determinación del beneficio por las remuneraciones devengadas hasta el 28/02/95 inclusive; y el otro por las remuneraciones devengadas a partir del 01/09/95 inclusive.

- Recepta y ordena para estos períodos las normas que en forma escalonada se fueron sucediendo, estableciendo las condiciones y requisitos previstos por ellas.

- Establece en su artículo 21 que:

"Sin perjuicio de lo dispuesto en el punto a) del artículo 20 ***(se refiere a las omisiones de presentación de declaraciones juradas y a la deuda firme)****, la deuda respecto de las obligaciones con destino al Sistema Único de Seguridad Social y/o al impuesto al valor agregado, no afectará la reducción de las contribuciones declaradas, en tanto la misma, -capital y/o intereses y/o multas-, una vez firme, se pague o se incluya en planes de facilidades de pago vigentes, dentro de los plazos previstos en las respectivas intimaciones, actos determinativos o sentencias, en su caso."*

Por último la **Ley N° 24.699 prorroga hasta el 31/12/98** el plazo para el cumplimiento de las cláusulas del Pacto Federal para el Empleo, la producción y el Crecimiento.

En resumen, la situación actual y para el futuro (?) es la siguiente:

- Las tablas de reducción de porcentajes y aplicación de alícuotas son las que incluyen las modificaciones efectuadas por los **Decretos N° 492/95 y 1.024/95.**

- No es requisito la exención del impuesto sobre los ingresos brutos, por parte de cada una de las jurisdicciones.

- Deben cumplimentarse los requisitos previstos por el **artículo 22 del Decreto N° 292/95y por el artículo 20 y 21 de la Resolución General N° 4158**, en lo que respecta a

las obligaciones para con la Seguridad Social y el impuesto al valor agregado.

2.7. SEXTA Y ÚLTIMA ETAPA

La sexta y –por ahora- última etapa, puede decirse que remata con la sanción de la **Ley N° 24.977**, que establece el **Régimen Simplificado para pequeños Contribuyentes**, que si bien, no se refiere específicamente a la reducción de contribuciones patronales contiene dentro de su normativa regulaciones que inciden en el régimen; independientemente de ello, también se producen algunas otras novedades, que no revisten carácter sustancial pero que extrañan modificaciones o adecuaciones al esquema; he aquí la normativa de esta etapa.

2.7.1. DECRETO N° 1.088/96

El **Decreto N° 1.088/96 (B.O. del 30/09/96)**, establece una clasificación de los aglomerados urbanos contenidos en el apartado A del Anexo I del **Decreto N° 492/95** en relación con las provincias de Catamarca, Córdoba, Mendoza, Chaco, Salta, San Juan y Tucumán, con lo que la tabla mencionada queda conformada con las últimas modificaciones operadas por el mencionado decreto.

2.7.2. DECRETO N° 197/97

La presente norma **–decreto N° 197/97 (B.O. del 10/03/97)-** es la que produce en esta etapa, la más significativa modificación en el tema específico de la reducción de las contribuciones patronales.

Si bien la ley trata, en su esquema central, sobre la normalización administrativa y financiera del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y pensionados, creado por la Ley N° 19.032 (y sus modificaciones), en este último aspecto produce una adecuación en las alícuotas básicas que gravan las remuneraciones a los efectos de la financiación de los distintos subsistemas de la Seguridad Social, de esta forma el espectro de contribuciones patronales al S.U.S.S. queda de la siguiente forma:

Concepto	Alícuota según ley	Alícuota según Decreto N° 197/97
Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones	16,00%	17,16%
Asignaciones Familiares	7,50%	7,50%
Fondo Nacional de Empleo	1,50%	1,50%
I.N.S.S.J.P.	2,00%	0,84%
Obras Sociales–incluye A.N.S.SAL-	6,00%	6,00%
Total Contribuciones	33,00%	33,00%

En función de lo expuesto, observamos, que a través de la modificación de las alícuotas de contribuciones sobre la nómina salarial, se redistribuye el financiamiento entre el Sistema Integrado de

Jubilaciones y Pensiones y el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.

De este modo, **el artículo 20 del Decreto N° 197/97**, elabora la nueva **Tabla del Anexo II del Decreto N° 492/95**, resultando en consecuencia:

Porcentaje de descuento	S.I.J.yP. %	Asignaciones Familiares %	F.N.E. %	I.N.S.S.J.P. %	Obras Sociales %
30	12,01	5,25	1,05	0,59	5,00
35	11,15	4,87	0,97	0,55	5,00
40	10,29	4,50	0,90	0,51	5,00
45	9,43	4,12	0,82	0,47	5,00
50	8,58	3,75	0,75	0,42	5,00
55	7,72	3,37	0,67	0,38	5,00
60	6,86	3,00	0,60	0,34	5,00
65	6,00	2,62	0,52	0,30	5,00

Porcentaje de descuento	S.I.J.y.P %	Asignaciones Familiares %	F.N.E. %	I.N.S.S.J.P. %	Obras Sociales %
70	5,15	2,25	0,45	0,25	5,00
75	4,29	1,87	0,37	0,21	5,00
80	3,43	1,50	0,30	0,17	5,00

VIGENCIA

La Tabla expuesta tiene vigencia a partir del mes de diciembre de 1997, según lo dispone el artículo 20 del Decreto N° 197/97.

2.7.3.DECRETO N° 796/97

El **Decreto N° 796/95**, publicado en el **Boletín Oficial el día 20/08/97** no tiene relación directa con el esquema de reducción de contribuciones patronales, sino que indirectamente afecta al régimen por cuanto dispone una disminución de dos (2) puntos porcentuales de las contribuciones con destino al S.U.S.S. -excepto las destinadas al I.N.S.S.J.P. y al Régimen Nacional de Obras Sociales- para aquellos empleador que se encuentren encuadrados en el **artículo 83 de la Ley N° 24.467 (Ley de PyMES).**

Esta disminución operó para las remuneraciones devengadas a partir del **1° de septiembre de 1997** y que correspondían a trabajadores que iniciaban su relación laboral a partir de dicha fecha, prestando servicios en zonas geográficas del norte del país y de la región Patagónica.

Por imperio del artículo 2° de este decreto, las disminuciones previstas en el régimen del **Decreto N° 2.609/93** se aplican sobre las

alícuotas ya disminuidas; como decíamos al efecto es indirecto, pero afecta la situación de financiamiento de los distintos subsistemas de la Seguridad Social, por lo que corresponde ubicarlo en esta etapa.

2.7.4.LEY N° 24.917

La **Ley N° 24.917**, publicada en el **Boletín Oficial el día 31/12/97**, sí tiene incidencia directa sobre el régimen, ya que dispone la prórroga del Pacto Federal hasta el **31/12/99.**

2.7.5.LEY N° 24.977

como decíamos en la introducción a este punto, el último eslabón de esta etapa y. Por ahora, del complejo sistema de reducción de contribuciones patronales lo representa la irrupción del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, más conocido como Monotributo.

Este régimen introduce un método especial de imposición, sustituyendo –en materia de seguridad social- los aportes al régimen general por un esquema de aportes especiales para todo aquel personal en relación de dependencia que, por voluntad del empleador se incorpore al sistema.

Al crearse un régimen especial de imposición, desaparece, por obra de la misma legislación la aplicación de las previsiones del Decreto N° 2.609/93 a las contribuciones generadas por este sistema.

Hasta aquí hemos reproducido la normativa que da origen y evolución al sistema de reducción de contribuciones patronales, a partir de aquí trataremos de analizar las consecuencias que, en materia de financiamiento conlleva el régimen.

3. EL FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Analizando este punto, dos (2) son los aspectos que tendremos en cuenta para arribar a alguna conclusión que permita visualizar problemas y soluciones.

En primer término debemos observar la incidencia financiera del régimen de reducción de contribuciones patronales en el Sistema de Seguridad Social, y a renglón seguido es necesario determinar si el sistema, a pesar de su aspecto incidental, ha servido para cumplir los objetivos básicos que su política de implementación sentó.

En cuanto al primer aspecto, podemos reflejar, a través de diversas estadísticas la evolución que sobre el financiamiento conllevó la reducción de las contribuciones. Los cuadros que siguen tratan de reflejar dicha evolución.

En primer lugar resaltaremos la situación global de financiamiento del A.N.Se.S. específicamente en materia previsional, cuadro que denominamos Anexo I.

Según surge del anexo expuesto, la incidencia de la reducción en el financiamiento del sistema previsional es relevante, la disminución de ingresos es función de los propios o genuinos del sistema ronda el veinticinco por ciento (25%), es decir la metodología impuesta por

Decreto N° 2.609/93 (y sus modificaciones) resta aproximadamente ¼ (un cuarto) de los ingresos genuinos. Si relacionamos la cifra de la disminución con el déficit estructural del sistema (ingresos genuinos menos gastos) observaremos que ésta le aporta dicho déficit aproximadamente un veinte por ciento (20%).

Pero estas cifras por sí solas no demuestran lo que podría ser el desequilibrio, ni menos si la incidencia tiene sentido en función de otros objetivos. Para esta demostración debemos recurrir a la comparación con otras variables que den la magnitud del problema.

3.1. LA INCIDENCIA EN FUNCIÓN DE LOS ONJETIVOS TRAZADOS

Para asumir esta comparación partimos de la incidencia de la reducción de las contribuciones en todo el sistema de Seguridad Social, ya no solamente en materia específicamente previsional.

A estos efectos, diseñamos algunos cuadros que presentan las cifras de la reducción en torno a los distintos Sistemas de Seguridad Social.

El objetivo buscado por nosotros es comparar –precisamente- la incidencia contra el desarrollo de las metas trazadas al implementar el sistema. Recordemos, que el inicio de la medida se basa en la política de crecimiento de la producción y empleo, plasmada en el Pacto federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento signado en el mes de agosto de 1993.

Del juego armónico de las medidas, *"la baja del costo laboral"* como se da en llamar, tenía su base de éxito en la creación de nuevas fuentes de empleo, y más precisamente en la baja de los índices de desocupación que ya por ese entonces se visualizaban como gran problema económico-social-político de los próximos tiempos.

Si notáramos que las rebajas producidas en el ingreso de contribuciones no aportaron la medida de crecimiento de la ocupación pretendida, estaríamos entonces ante una mera transferencia de ingresos al sector privado y consecuentemente un desmejoramiento de las condiciones en las que se desenvuelve el Sistema de Seguridad Social.

3.2. LOS NÚMEROS QUE SIGUEN TRATARÁN DE ENFOCAR ESTAS CONCLUSIONES

Los cuadros que siguen estiman la reducción en función de la disminución de recaudación de contribuciones en aproximadamente treinta y dos millones de pesos mensuales ($ 32.000.000) por punto de contribución reducido, cifra que surge del promedio de los ingresos genuinos al sistema dividido por treinta y tres (33) que es en porcentaje la contribución patronal total sobre la nómina salarial que abastece a todos los subsistemas de la Seguridad Social.

Como el cuadro de reducciones del Anexo del Decreto N° 29295 contiene alícuotas que van desde el treinta por ciento (30%) hasta el ochenta por ciento (80%), debimos elegir a los efectos de obtener conclusiones válidas las dos (2) rebajas más significativas en número de aportes que entendemos son Capital Federal y Provincia de Buenos Aires. También se podría haber trabajado con un promedio-país, que según

estimaciones[2] ronda el cuarenta por ciento (40%), pero como compararemos dichas reducciones con el mercado de empleo de Capital y Buenos Aires, tendimos a homogeneizar los datos.

3.2.1. REDUCCIÓN NETA DE CONTRIBUCIONES PERÍODO SEPTIEMBRE-OCTUBRE 1995:

Descuento %	Total de Contribuciones %	Contribuciones Normales %	Diferencia %	Reducción en Millones de $
10,00	29,30	33,00	3,70	118,40
15,00	27,24	33,00	5,06	161,90
Total período				**280,30**

3.2.2. RREDUCCIÓN NETA DE CONTRIBUCIONES PERÍODO NOVIEMBRE-DICIEMBRE 1995:

Descuento %	Total de Contribuciones %	Contribuciones Normales %	Diferencia %	Reducción en Millones de $
20,00	26,60	33,00	6,40	204,80
25,00	25,24	33,00	7,76	248,30
Total período				**453,10**

3.2.3. REDUCCIÓN NETA DE CONTRIBUCIONES AÑO 1996:

Descuento %	Total de Contribuciones %	Contribuciones Normales %	Diferencia %	Reducción en Millones de $
30,00	23,90	33,00	9,10	1.892,80
35,00	22,54	33,00	10,46	2.175,68
Total período				**4.068,48**

3.2.4. REDUCCIÓN NETA DE CONTRIBUCIONES AÑO 1997:

Descuento %	Total de Contribuciones %	Contribuciones Normales %	Diferencia %	Reducción en Millones de $
30,00	23,90	33,00	9,10	1.892,80
35,00	22,54	33,00	10,46	2.175,68
Total período				**4.068,48**

3.2.5. REDUCCIÓN DE CONTRIBUCIONES ENERO-JUNIO DE 1998:

Descuento %	Total de Contribuciones %	Contribuciones Normales %	Diferencia %	Reducción en Millones de $
30,00	23,90	33,00	9,10	946,40
35,00	22,54	33,00	10,46	1.087,84
Total período				**2.034,24**

[2] *Estimación efectuada por Jorge Urriza, Diario "Página 12" 03/09/95.*

3.2.6. TASAS DE DESOCUPACIÓN (CAPITAL FEDERAL Y GRAN BUENOS AIRES):

Año	Medición al mes de mayo de cada año
1988	6,3
1989	7,6
1990	8,8
1991	6,3
1992	6,6
1993	10,6
1994	11,1
1995	20,2
1996	18,0
1997	17,0
1998	14,0

Como es fácil de observar y para no caer en abundamientos, las cifras por sí solas demuestran que la desaceleración de la tase de desocupación no tiene relación con la variable reducción de contribuciones, es decir, que los objetivos no se cumplieron acabadamente, y como dijimos –hasta ahora- la reducción de contribuciones sólo trajo aparejada una fenomenal transferencia de recursos al sector privado sin la contrapartida de crecimiento en los niveles de empleo.

4. CONCLUSIÓN

Como conclusiones de todo lo observado, sólo queremos dejar nuestras reflexiones y propuestas:

1) La reducción de contribuciones patronales, a la par de restar importantes recursos genuinos al Sistema de Seguridad Social, no ha servido para propender al crecimiento del empleo en la medida del esfuerzo que significa desmejorar las prestaciones sociales.

2) En este momento no es posible seguir transfiriendo fondos al sector privado, ya que, las perspectivas de las prestaciones sociales, al estar atada a un estricto régimen presupuestario, sólo pueden esperar grados superiores de deterioro.

3) Si se quisiera beneficiar al sector privado, para que éste vuelque a su vez dichas mejoras a la obtención de mejores niveles de ocupación, deben beneficiarse solamente las nuevas incorporaciones de personal fehacientemente demostradas.

ANSeS VARIABLES DE FINANCIAMIENTO (en millones de pesos)						
Conceptos	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**		
				E1	**E2**	**E3**
1.Gastos	19.900,00	20.300,00	20.900,00	21.900,00	21.000,00	21.400,00
2.Ingresos propios	13.800,00	13.800,00	10.700,00	9.600,00	8.900,00	8.500,00
3.Extracciones de coparticipación federal	4.000,00	4.900,00	5.700,00	6.300,00	5.700,00	5.400,00
4.Otros recursos presupuestarios	2.100,00	1.600,00	4.500,00	6.000,00	6.400,00	7.500,00
5.Déficit estructural (1-2)	6.100,00	6.500,00	10.200,00	12.300,00	12.100,00	12.900,00
6.Porcentaje de gastos sin financiamiento propio (5/1)	30,65%	32,02%	48,80%	56,16%	57,62%	60,28%
7.Aportes a las AFJP	800,00	2.300,00	3.000,00	3.300,00	3.500,00	3.500,00
9.Reducción de contribuciones patronales	-975,00	-2.150,00	-2.500,00	-2.300,00	-2.300,00	-2.200,00
10.Porcentaje incidencia reducción sobre ingresos (9/2)	7,07%	15,58%	23,36%	23,96%	25,84%	25,88%
11.Porcentaje incidencia reducción sobre déficit est. (9/6)	15,98%	33,08%	24,51%	18,70%	19,01%	17,05%
12.Financiamiento con ingresos propios en % (2/1)	69,35%	67,98%	51,20%	43,84%	42,38%	39,72%
Fuente: ejecuciones de caja del A.N.Se.S 1994, 1995 y 1996						