



# Efectos de la reducción de contribuciones patronales.

**Agosto 1994**

**Informe Elaborado por:  
OSCAR CETRÁNGOLO**

**Fundación CECE  
Presidente: JUAN VITAL SOURROUILLE**

## **ÍNDICE TEMÁTICO**

- 1.- Introducción.**
- 2.- Alcances de la medida.**
- 3.- Objetivos del gobierno.**
- 4.- Impacto sobre las cuentas públicas y la provisión de servicios sociales.**
- 5.- Conclusiones.**

### **1. Introducción**

El 12 de agosto de 1993 los gobiernos, nacional y provinciales firmaron el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento. Entre los compromisos asumidos por la Nación figuraba una importante rebaja en las contribuciones patronales sobre los salarios pagados por algunos sectores de actividad. Luego de una compleja negociación entre los diferentes niveles de gobierno, esa medida se encuentra hoy en proceso de instrumentación y, adicionalmente, el gobierno nacional ha anunciado la extensión de esos beneficios a otros sectores, no comprendidos en aquel pacto.

En esta nota nos proponemos evaluar los alcances e impactos de esa reforma atendiendo, de manera especial a tres aspectos: su orientación, su impacto sobre las cuentas públicas y sus efectos sobre las prestaciones sociales y otros aspectos relacionados con la equidad. Antes de emprender ese cometido, se hará una breve presentación de los rasgos salientes de la reforma.



## 2. Alcances de la medida

Mediante la firma del segundo “pacto fiscal” el Estado nacional se comprometió a *“Disminuir la incidencia impositiva y previsional sobre el costo laboral (...) acompañando las 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”*.

Dando cumplimiento de ese compromiso, el gobierno nacional sancionó el Decreto 2069/93 que dispuso la disminución de contribuciones patronales para la producción primaria, la industria, la construcción, el turismo y las investigaciones científica y tecnológica. El porcentaje de reducción es diferente para cada jurisdicción: mayor para las regiones menos desarrolladas (más alejadas de Buenos Aires y menos urbanas) y menor para las zonas con mayor desarrollo relativo (centros urbanos cercanos a la Capital Federal). Además, la rebaja está condicionada a que cada jurisdicción se comprometa a eliminar su imposición sobre los ingresos brutos de esos sectores. Las reducciones dispuestas varían desde un 30 % para Capital Federal y Gran Buenos Aires hasta un máximo del 80 % en las zonas rurales del Chaco, Formosa y algunos distritos de Santiago del Estero.

El total de cargas sobre los salarios, antes de instrumentarse estas reducciones, alcanzaba al 50 % de las remuneraciones brutas, desagregadas en 17 % de aportes personales (11% para el sistema previsional, 3 % para el ANSSAL y obras sociales, y 3 % para el PAMI) y 33 % de contribuciones patronales. Estas últimas brindaban una recaudación aproximada de 850 millones de pesos por mes y tenían los siguientes destinos:

- 16 % para el Sistema Previsional;
- 2 % para el PAMI;
- 7.5 % para el pago de Asignaciones Familiares;
- 1.5 % para el Fondo de Empleo;
- 0.6 % para el ANSSAL, y
- 5.4 % para las obras sociales.

## 3. Objetivos del gobierno

La reducción de contribuciones sobre los salarios es la última (hasta el momento) de una serie de medidas, en su mayoría tributarias, destinadas a recomponer la rentabilidad de los sectores productores de bienes comerciables ante la caída en sus precios relativos. Anteriormente se habían derogado, entre otros, los impuestos sobre los débitos bancarios, divisas, combustibles (excepto naftas), energía y sellos cobrado por la Nación. Estas reformas fueron compensadas por el aumento de la recaudación del IVA, siendo éste el tributo más neutral desde el punto de vista de la competitividad de los productores locales.

En términos generales, los alcances del segundo pacto fiscal se relacionan con el problema de la competitividad más que con el de las relaciones financieras entre la Nación y las Provincias. Si bien es cierto que involucró la prórroga de un acuerdo transitorio sobre la garantía de la coparticipación por parte de la Nación, su articulado se vincula de manera especial con el problema de precios relativos. Además de la reducción de contribuciones patronales y la



reforma del impuesto a los ingresos brutos, se acordaron una serie de medidas que tienden a recomponer la rentabilidad de los sectores productores de bienes comerciables.

De manera adicional la medida también tiende a mejorar la situación de las economías regionales, de las PYMES y las condiciones de empleo. Prueba de ello lo constituyen la diferenciación regional, la inclusión del sector de la construcción y, recientemente, el anuncio de la extensión de los beneficios a las pequeñas y medianas empresas de servicios.

#### **4. Impacto sobre las cuentas públicas y la provisión de servicios sociales**

Como hemos dicho, antes de instrumentarse esta reforma, se estimaba que la totalidad de contribuciones patronales brindaba una recaudación equivalente a 850 millones de pesos por mes, de los cuales, algo menos de la mitad ingresaba al sistema previsional. Para estimar el impacto fiscal de la medida, el primer paso que se debe seguir es la estimación de dos parámetros:

- a) la participación de las remuneraciones correspondiente a los sectores primario, industria, construcción, turismo e investigación en el total de sueldos y salarios sujetos a contribución, y
- b) el porcentaje promedio de reducción de aportes.

En el primero de los casos, a partir de información del BCRA e INDEC se ha estimado que la masa salarial correspondiente a los sectores beneficiados es de alrededor del 40 % del total pero, considerando que en estos sectores la evasión es menor que en el resto (básicamente servicios) hemos supuesto que la reducción alcanza al 50 % de la recaudación. En cuanto al porcentaje de reducción de los aportes, el mismo varía entre el 30 y el 80 %, según sea la región de que se trate; teniendo en cuenta la concentración de actividades en zonas con reducción del 30 y 35 % hemos supuesto que la reducción promedio es del 40 %. En consecuencia, la medida tendría un impacto equivalente a la quinta parte de la recaudación de contribuciones patronales (unos 170 millones de pesos por mes), cualquiera sea su destino. En el cuadro siguiente se estima la pérdida total y desagregada para cada una de las prestaciones que financian esas cargas.

#### **ESTIMACION DE LA PÉRDIDA POR REDUCCIÓN DE CONTRIBUCIONES PATRONALES**

| DESTINO                 | Mensual | Anualizado 1994 | Mill. \$ | Mill. \$ | % PBI | Mill. \$ | % PBI |
|-------------------------|---------|-----------------|----------|----------|-------|----------|-------|
| PREVISIÓN SOCIAL        | 82      | 1072            | 0.38     | 536      | 0.19  |          |       |
| INSSJP                  | 10      | 0.05            | 67       | 0.02     |       |          |       |
| ANSSAL                  | 3       | 41              | 0.01     | 21       | 0.01  |          |       |
| OBRAS SOCIALES          | 28      | 361             | 0.13     | 180      | 0.06  |          |       |
| ASIGNACIONES FAMILIARES | 39      | 0.18            | 251      | 0.09     |       |          |       |
| FONDO NACIONAL EMPLEO   | 8       | 0.04            | 50       | 0.02     |       |          |       |
| TOTAL                   | 2210    | 0.77            | 1105     |          |       |          |       |



Las erogaciones del **sistema previsional y las asignaciones familiares** son rígidas. Por lo tanto, la disminución de las contribuciones con esos destinos implicará, necesariamente, un mayor requerimiento de recursos para el Tesoro. Debe considerarse, además, que esta medida entrará en vigencia plena en el segundo semestre de 1994, simultáneamente con la reforma previsional. Si se recuerda que ésta implicará la pérdida de recursos por aportes personales de aquellos que elijan el sistema de capitalización, es de esperar un fuerte desfinanciamiento del sistema previsional público, ignorándose la forma en que será cubierto.

Desde una visión de más largo plazo, ello podría dar origen a nuevas inequidades del gasto correspondiente al nuevo régimen previsional. Allí se contempla la existencia de una Prestación Básica Universal, así denominada por alcanzar a la totalidad de las personas que hayan aportado a algún sistema jubilatorio durante, al menos, 30 años. Sin embargo si el sistema público pasa a financiarse crecientemente con recursos de rentas generales en lugar de cargas sobre el salario, se rompe el principio de beneficio que orienta ese sistema y no habría razón para que cobren esa prestación sólo quienes hayan aportado a otro sistema de jubilación. Si el financiamiento es general debieran tener acceso al mismo todas las personas que reúnan determinadas características de edad y, en todo caso, de necesidades insatisfechas.

Con respecto al **Fondo de Empleo**, la reducción puede implicar una mayor rigidez en la concesión de subsidios y en la instrumentación de Programas Intensivos de Trabajo (PIT) en el ámbito del Ministerio de Trabajo. La discusión sobre las consecuencias de esta decisión debe tener en cuenta dos cuestiones: por un lado, la conveniencia de mejorar la situación fiscal a costa de reducir la asistencia a los desempleados; por el otro, la evaluación del impacto sobre el empleo de una reducción de cargas sobre el salario en comparación con los efectos de los subsidios y Programas Intensivos de Trabajo.

Finalmente, merece ser analizada con sumo cuidado la reducción de contribuciones destinadas a la salud, sea a través del PAMI, ANSSAL o las obras sociales. La pérdida de recursos del **PAMI** podría obligar a conseguir avances en la eficiencia de ese instituto, sobre los que es difícil imaginar el margen de maniobra disponible. Sólo en la eventualidad de que fuesen importantes se podría atenuar la presión por mayores fondos manteniendo el actual nivel de prestaciones.

En el caso de las **obras sociales**, la reducción de contribuciones cobra especial significación. En primer lugar, las contribuciones no financian una prestación a cargo de un organismo público sino que corresponden a instituciones de derecho privado. En consecuencia, el problema excede los límites impuestos por los problemas fiscales e involucra, básicamente, problemas de distribución del ingreso. El resultado previsible es la reducción del gasto total. En segundo lugar, la disminución de recursos no desfinancia de manera uniforme a la totalidad del sistema de obras sociales. Debido a que las contribuciones de cada empleador son destinadas a la obra social de los trabajadores de su empresa, la pérdida de ingresos recaerá sobre aquellas obras sociales correspondientes a gremios productores de bienes comerciables y construcción. Precisamente, los gremios que hoy están sufriendo los mayores impactos negativos en términos de empleo e ingresos, son los mismos que ahora deberán afrontar un fuerte desfinanciamiento de sus obras sociales. En algunos casos ello podrá forzar mejoras en la



gestión similares a las esperadas en el PAMI; en otros casos, podría demandar mayores contribuciones discrecionales de las empresas a las obras sociales de sus empleados, con lo cual se perdería el beneficio de la medida en términos de rentabilidad empresarial. Si ello no sucede, el mantenimiento del nivel de las prestaciones dependerá de la ayuda que esas obras sociales reciban por parte del ANSSAL. Si bien el gobierno prometió ayuda financiera por esa vía, debe recordarse que los fondos de ese organismo, además de ser insuficientes para cubrir los futuros requerimientos, también sufrirán la reducción de contribuciones patronales.

En definitiva, si se quisiera mantener el nivel de erogaciones que implican las prestaciones actuales de las obras sociales, deberían efectuarse transferencias del Tesoro, lo que incrementaría el costo fiscal de la medida. No se nos deben escapar, entonces, las implicancias políticas de los conflictos que seguramente se producirán entre el gobierno y los sindicatos, y hacia el interior del sistema de obras sociales. Asimismo, debe recordarse que ello se produce simultáneamente con la disputa sobre la reforma y desregulación del sistema de obras sociales. Por último, si para no afectar el resultado fiscal, el Tesoro no cubre la pérdida de recursos de las obras sociales perjudicadas se incrementarán las inequidades presentes en el sistema. Los trabajadores del comercio, bancos, seguros, etc. podrán financiar una mejor cobertura de salud que los trabajadores industriales, sin reconocerse ninguna razón que lo justifique. Sin duda este es uno de los aspectos más cuestionables de la medida.

En la presente nota hemos revisado los alcances y evaluado los efectos de la reducción de contribuciones patronales sobre las cuentas fiscales y la provisión de los servicios sociales financiados con esas contribuciones. El análisis muestra que el gobierno nacional se encuentra transitando un “camino de cornisa” entre el equilibrio fiscal y el déficit de balance comercial. Las mejoras en la rentabilidad de los sectores comerciables dependen básicamente de las concesiones que pueda hacer el sector público en términos de recursos fiscales. En este sentido, el impacto de esta medida se suma a los de la reforma previsional en marcha y determinan el no cumplimiento de los resultados presupuestados para el año 1994.

Por último, se debe considerar que los cambios en la distribución del ingreso en favor de la rentabilidad de las empresas productoras de bienes comerciables y construcción afectan, no sólo al sector público sino también las prestaciones de salud de los trabajadores y los jubilados, los planes de empleo y los subsidios a los desempleados.